

La QPC : quelle utilisation en droit de l'environnement ?

Christian HUGLO - Avocat à la Cour, Docteur en Droit et Codirecteur du Jurisclasseur environnement

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 43 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET L'ENVIRONNEMENT) - AVRIL 2014

Résumé : Malgré le nombre réduit de QPC faisant application de la Charte de l'environnement de 2005, notamment en raison d'une grande importance des filtres ou encore du coût de la procédure, on doit considérer que celle-ci restera un instrument essentiel pour la reconnaissance d'un droit particulièrement nécessaire à notre temps. En effet, la QPC a permis d'inciter le législateur à appliquer le principe de participation du public pour le rendre conforme aux normes constitutionnelles et de dégager un devoir non mentionné dans la Charte, à savoir le devoir de vigilance. Pourtant, des améliorations d'ordre procédural paraissent encore indispensables notamment quant à la place faite aux requêtes en intervention devant le Conseil constitutionnel ainsi que du recours à l'expertise.

« Il y a ceux qui regardent le monde tel qu'il est et qui se disent pourquoi ? Et ceux qui regardent le monde tel qu'il devrait être et qui se disent pourquoi pas ? »

Avant de se poser la question de l'utilisation ou encore de l'utilité d'une procédure juridictionnelle permettant le développement d'une branche d'un droit ou d'une discipline juridique, il convient, sans aucun doute, de tenter de cerner au moins leur objectif, voire même leur vocation.

C'est bien pourquoi cette citation de G.B. Shaw trouve ici toute sa pertinence tant à l'égard du droit de l'environnement que du droit constitutionnel et en particulier de la procédure de QPC entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010.

En effet, contrairement à ce qui a été soutenu pendant longtemps, le Droit n'est pas une simple résultante des forces sociales. Il maintient sans doute un certain ordre entre elles mais l'opère toujours dans une certaine direction, en s'adaptant, au mieux, aux circonstances pour que les valeurs existantes et les valeurs qui émergent soient parfaitement équilibrées et soutenues. Ainsi, à certaines époques, un droit nouveau émerge pour répondre à des aspirations profondes et aider la société à faire face à de nouveaux objectifs qui se dessinent.

Tel est le cas tant pour le droit de l'environnement que pour la QPC.

Pour répondre un jour, peut-être encore lointain, à sa vocation finale qui est celle de devenir le droit commun du patrimoine de l'humanité ⁽²⁾, le droit de l'environnement a dû dès ses débuts, faire appel, sur le plan interne, à toutes les disciplines et les procédures, aussi bien pénales, civiles qu'administratives existantes, surtout de droit public d'abord, puis du droit communautaire et international.

Ainsi, pour s'affirmer, il a dû non seulement se spécialiser au-delà de ses emprunts, mais encore pour parvenir à durer, il a dû chercher à faire reconnaître sa place d'abord dans la hiérarchie des normes juridiques puis parmi les droits fondamentaux issus de trois sources différentes : le droit communautaire, le droit international issu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (ce qui s'est fait dans les années 1990), pour atteindre finalement la sphère constitutionnelle qui a été acquise avec la Charte de l'environnement de 2005⁽³⁾.

Les principes fondamentaux et les droits d'ailleurs de natures très diverses que la Charte de l'environnement développe, ont été rapidement reconnus comme devant être considérés à égalité avec les autres principes et droits fondamentaux issus du préambule de la Constitution, de la Déclaration de 1789 et celle de 1946, tant par la jurisprudence du Conseil d'État que par celle du Conseil constitutionnel⁽⁴⁾.

Aussi, le droit de l'environnement peut se caractériser aujourd'hui par trois adjectifs qui permettent d'en comprendre son dynamisme. Il est à la fois complexe par nature, composite par appel à différentes disciplines classiques du droit auxquelles il se réfère, expansif puisqu'il a tendance à aborder certaines branches nouvelles du droit et qu'il est vivifié par le progrès des disciplines juridiques spécialisées et connexes (droit des énergies, droit des produits, droit naissant de l'économie circulaire). Dans tous les cas de figure il reste en permanence interpellé par les avancées de la connaissance scientifique (les nanotechnologies, les biotechnologies, la biodiversité pour les équilibres biologiques).

En un mot, aujourd'hui, il ne peut plus être regardé comme cantonné à une simple juxtaposition de polices administratives spéciales visant à la protection de la nature et la lutte contre la pollution.

La situation de la procédure dite de QPC est, en apparence, très différente : en effet elle a pour vocation de contrôler essentiellement dans l'ordre interne l'application du droit constitutionnel pour le relier à toutes les autorités de la République, y compris les autorités judiciaires.

Aujourd'hui, elle paraît être caractérisée comme une procédure à disposition des citoyens visant à assurer l'harmonisation et la cohérence des droits et libertés entre eux par rapport à l'ordre constitutionnel, en particulier à rappeler le législateur à ses devoirs.

Mais elle paraît aussi pouvoir constituer, à terme, un premier pas vers un juge constitutionnel de plein exercice ; or, et du fait même que la Charte était reconnue comme ayant valeur constitutionnelle, la QPC ne pouvait pas ne pas s'intéresser au droit de l'environnement. Mais il ne faut pas oublier non plus que le contentieux de l'environnement se nourrit de droit communautaire et de droit international, tout autant que de droit interne, champ d'application direct et unique de la QPC. Cela ne signifie pas pour autant que le droit de l'environnement pourrait se croire justifié à se détourner de la QPC ; on comprendra aussi aisément qu'il peut chercher à utiliser la QPC comme un moyen pour assurer sa place et sa reconnaissance dans la hiérarchie des normes.

Ces éléments de fond expliquent sans doute les raisons pour lesquelles la QPC n'a pas eu tout le succès au moins sur le plan quantitatif, que l'on pouvait imaginer.

On constatera que si son attrait reste, en réalité, limité par des raisons mécaniques, c'est-à-dire de pure procédure, et surtout à notre sens pour des raisons de droit, et de fond (I^{re} partie), il ne faudrait pas s'arrêter à un constat relativement pessimiste : il convient en effet de relever que le choix reste ouvert au juge pour parvenir à dépasser les imperfections de la formulation des droits contenues dans la Charte et aboutir à une appréciation opérationnelle de ses dispositions. Mais il faudra également jouer aussi dans des avancées de procédure tant devant le juge du fond que devant son juge naturel (II^e partie).

Ainsi, l'analyse de la première partie portera sur la question de l'utilisation de la QPC à travers la demande des usagers, la seconde sur ce que le juge (non seulement le juge constitutionnel mais aussi le juge de droit commun) devrait pouvoir accomplir, pour continuer à la développer.

I - Un bilan quantitatif assez faible mais qui s'explique parfaitement

Sur le plan quantitatif, le bilan global est assez maigre puisque le Conseil constitutionnel n'a statué au fond et au maximum que sur 13 QPC faisant application de la Charte de l'environnement sur un total de 308 QPC dont il a été saisi, ce qui représente moins de 5 % du total.

Tout ceci s'explique sans doute par la jeunesse de l'institution et du droit de l'environnement. Mais avant d'aller plus avant, il convient de regarder les chiffres plus globalement (A), puis les critères retenus pour les établir (B) ; on examinera enfin les raisons d'être les plus pertinentes de cette situation (C).

A – Sur le premier point, on observe en effet que le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel moins d'un quart des QPC faisant application de la Charte (10 QPC ont été transmises par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel, et 33 ont fait l'objet d'une décision de rejet ou de non transmission). Ces chiffres paraissent dérisoires, si on les rapporte aux 2 252 QPC⁽⁵⁾ dont a été saisie la juridiction administrative dans son ensemble de 2010 à 2012.

Pourtant, si l'on compare avec le taux de renvoi au Conseil constitutionnel de l'ensemble des QPC (toutes matières confondues) transmises au Conseil d'État ou présentées directement devant lui, pour la période 2010-2012 qui est de 24,3 %, on remarque que les chiffres peuvent être relativisés⁽⁶⁾.

On pourrait être tenté d'en déduire que ce sont les juges administratifs des premier et second ressorts qui opèrent un contrôle trop restrictif. À cet égard, on peut noter qu'aucune QPC n'a encore été transférée dans le cadre d'une procédure en référé, le juge des référés faisant prévaloir le contrôle d'opportunité sur celui de la constitutionnalité.⁽⁷⁾

L'application de la procédure de QPC en matière environnementale par le juge judiciaire est plus décevante puisque seulement 3 QPC faisant application de la Charte ont été transmises au Conseil constitutionnel et 4 QPC portant sur des dispositions de la Charte de l'environnement ont fait l'objet de décision de non-transmission (entre le 1^{er} mars 2010 jusqu'au 31 janvier 2012, 1 414 QPC avaient été enregistrées par les juridictions judiciaires).⁽⁸⁾ Une partie de la doctrine considère à cet égard que la Charte de l'environnement ne serait donc pas à la hauteur de l'espérance des victimes.⁽⁹⁾

Pour mémoire, les deux premières décisions ont porté sur la constitutionnalité de la fiscalité environnementale, notamment le recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes, au regard de l'ensemble des dispositions la Charte de l'environnement⁽¹⁰⁾. Et la troisième⁽¹¹⁾,

portait sur la conformité de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation aux articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement et concernait la place de la théorie de la préoccupation dans le droit du trouble anormal de voisinage. Cette question visait à s'interroger sur la constitutionnalité de la règle de l'antériorité ou préoccupation, néfaste en son principe pour la protection de l'environnement, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

B – En second lieu, les critères de sélection retenus généralement par les observations et la doctrine (voire par les statistiques du Conseil constitutionnel lui-même) ne peuvent nous satisfaire. En effet, compte tenu de la nature complexe et composite du droit de l'environnement, il faut compter en plus ou en moins ; c'est ce que nous révèle une analyse par échantillon de l'ensemble des décisions rendues par le Conseil constitutionnel en matière de QPC. On aboutit ainsi à la conclusion que l'analyse devrait être affinée pour quatre raisons :

- 1°) Tous les litiges en droit de l'environnement soumis au Conseil constitutionnel par la QPC ne sont pas toujours traités en fonction de la Charte ; tel est le cas du contentieux fiscal ou de la TGAP(12), ou encore l'une des dernières et récentes décisions du Conseil constitutionnel sur la question très controversée du gaz de schiste, où les différents cas dans lesquels le principe d'égalité tient largement sa place(13).
- 2°) En second lieu, tous les litiges en matière d'environnement ne relèvent pas forcément d'un texte qui intéresse directement le code de l'environnement. L'exemple le plus typique est celui du contentieux de la contravention de grande voirie qui est un instrument procédural extrêmement important dans la protection du domaine public naturel en particulier et donc de l'environnement(14) ; l'affaire précitée jugée par le Conseil constitutionnel le 8 mai 2011 visait l'article 112-16 du code de la construction.
- 3°) Réciproquement, certains contentieux sont répertoriés comme intéressant l'environnement, et ce alors que si le moyen tiré de la violation de la Charte est invoqué, le litige n'intéresse pas l'environnement directement (voir par exemple le contentieux lié à la contestation du Taser(15)).
- 4°) Enfin et en dernier lieu, d'évidence, l'intérêt pour la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la Charte de l'environnement n'a pas toujours été attiré dans le cadre du contentieux de la QPC mais plutôt dans celui du contrôle *a priori*, dont les décisions sont aussi intéressantes, importantes(16) et aussi nombreuses que celles rendues en QPC. En quelque sorte, le Conseil constitutionnel est donc ici, du point de vue du caractère expansif du droit de l'environnement, son propre concurrent !

C – De nombreuses explications ont été données à cette situation : à savoir la faible place de la QPC en matière d'environnement. Elles sont sans doute de nature procédurale, soit techniques ou matérielles, mais il faut aller plus avant.

Citons tout d'abord la trop grande importance des filtres, la faiblesse de la spécialisation soit des avocats, soit des requérants, ou encore le coût de la procédure.(17) Ceci est valable pour toutes les QPC et cela joue aussi, bien sûr, dans notre champ d'étude.

Alors, si la QPC, globalement, a été un succès pour le droit pénal ou le droit fiscal par exemple, pourquoi n'en est-il pas de même en matière d'environnement ?

Plusieurs explications paraissent pouvoir s'imposer.

D'abord, dans le contentieux civil, l'on constate lorsque les grands principes du droit de l'environnement sont en cause, la loi Barnier contenue aux articles 110-1 et 110-2 du code de l'environnement est très souvent prise en considération car elle semble parfois plus précise, notamment sur le principe de prévention ou le principe de précaution(18).

Ensuite se pose la question de l'intérêt direct de la QPC par le requérant. Que dire lorsque la décision rendue (et tel est le cas des QPC sur le principe de participation), le requérant n'en tire pas un effet concret, dès lors que l'annulation de la loi est différée. Peut-il accepter de travailler seulement pour la gloire du droit ?

Enfin, il faut tenir compte des décisions rendues par le juge administratif lorsque la Charte est invoquée comme règle de fond. Ainsi, le Conseil d'État a rendu plus de 252 décisions, qui ont, à l'égard d'un acte administratif réglementaire ou un acte administratif individuel, pris en considération la Charte(19) de façon très explicite, voire très solennelle. Comme déjà signalé, il en va de même pour les décisions du Conseil constitutionnel pour le contrôle *a priori*.

Si l'on tient compte de l'ensemble de ces éléments, on sera effectivement conduit à considérer que la question de l'utilisation de la QPC en matière de droit de l'environnement reste, pour les usagers, une question subsidiaire et en tout cas complexe et plus délicate à aborder qu'il n'y paraît.

L'étude de la jurisprudence du Conseil constitutionnel montre que l'analyse qui en ressort n'est pas totalement révélatrice, d'une part, de la vocation du Conseil constitutionnel d'établir dans le futur un véritable contentieux constitutionnel de l'environnement sans le double filtre, et d'autre part aussi, de la véritable volonté du droit de l'environnement de se faire reconnaître au plus haut niveau des principes, à travers le système de la QPC.

En réalité, on ne peut se contenter de cette première approche quantitative car c'est le contenu de la Charte qui paraît être en cause.

II - Un bilan qualitatif relatif mais susceptible de progrès

On tentera de montrer ici que la QPC, malgré ses faiblesses, peut être l'occasion pour le Conseil constitutionnel, d'affirmer plus avant, au niveau des fondamentaux, un droit particulièrement nécessaire à notre temps (A) ; mais pour y parvenir, des évolutions de la procédure adoptée jusqu'à présent s'imposent (B).

La formulation de la Charte n'est pas, c'est le moins que l'on puisse dire, tout à fait aidante à ce sujet, mais fort heureusement, parmi le très faible nombre de QPC qui lui ont été consacrées, deux ou trois méritent une attention particulière, tandis que les autres sont, pour la plupart, des avertissements donnés au législateur pour dénoncer son incompétence négative.

Rappelons, à l'instar de Nicolas Hutin [\(20\)](#), que la Charte de l'environnement a pourtant été constitutionnalisée dans l'espoir que « *le législateur, le Conseil constitutionnel et les plus hautes juridictions, ainsi que toutes les autorités publiques, deviendront les garants de l'impératif écologique* » [\(21\)](#).

Or, si la valeur constitutionnelle de l'ensemble des articles de la Charte de l'environnement ne doit pas être remise en cause, la force normative de chacun d'entre eux n'est pas homogène et illustre la complexité de la portée normative de la Charte [\(22\)](#). Il faut distinguer ainsi les articles 3 (obligation de prévention), 4 (contribution à la réparation) et 7 (droit à l'information et à la participation) qui renvoient à la loi pour leur mise en œuvre, des autres articles de la Charte, qui s'imposent directement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives compétentes [\(23\)](#).

A – Il convient ici, et en tout état de cause, de revenir d'abord plus en détail sur l'utilisation de la QPC faisant application des dispositions de la Charte de l'environnement, article par article.

Le contentieux de l'article 7 de la Charte, bien qu'important, paraît pourtant manifester une certaine réserve, voire une réticence, du juge à exercer son contrôle.

En effet, force est de constater, à la lecture de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière environnementale, que les juges se sont concentrés presque exclusivement sur l'article 7 de la Charte (qu'il soit invoqué à titre principal ou non), seule une décision de fond, la décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, ne vise pas ce sujet [\(24\)](#).

Cet article 7 consacre deux droits fondamentaux : celui d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et celui de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Les différentes QPC ont donné l'occasion au Conseil constitutionnel de définir progressivement sa portée normative en dépit d'un contrôle abstrait de la norme [\(25\)](#).

Précisons néanmoins que c'est lors d'un contrôle *a priori* que le Conseil constitutionnel a été amené pour la première fois à se prononcer [\(26\)](#) en affirmant qu'il instaurait une nouvelle répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et réglementaire : le domaine de l'enquête et du débat publics constitue désormais une matière réservée à la compétence du pouvoir législatif. Ce principe a d'ailleurs été consacré dans le fameux arrêt du Conseil d'État *Commune d'Annecy* [\(27\)](#).

Les premières QPC faisant application de l'article 7 sont les décisions n° 2011-182 QPC, *M. Pierre* et n° 2011-183/184 QPC, *Association France Nature environnement*, du 14 octobre 2011.

À l'occasion de la première QPC portant sur l'article 7 de la Charte, le Conseil constitutionnel a retenu que si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constituait une décision ayant une incidence sur l'environnement, le législateur ne pouvait considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes, n'avait pas en elle-même d'incidence significative sur l'environnement. Ainsi, a-t-il jugé qu'en s'abstenant de modifier les dispositions du code de l'environnement en vue de prévoir la participation du public, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte.

Dans la seconde décision QPC visant ce même texte, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions des articles L. 511-2 et du III de l'article L. 512-7 du code de l'environnement relatifs au régime d'élaboration du décret de nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et des prescriptions générales auxquelles doivent se conformer les installations soumises au régime de l'enregistrement, au motif qu'elles n'assuraient pas non plus la mise en œuvre du principe de participation. Il a également conclu à l'incompétence négative du législateur à l'égard du principe de participation dans sa décision n° 2012-262 QPC.(28)

Suivant le même raisonnement, il a considéré que n'étaient pas conformes à l'article 7 de la Charte, les dispositions qui permettaient à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions(29).

Il ressort de l'analyse suivante de ces différentes décisions que le juge s'est simplement borné à sanctionner de l'incompétence négative, moyen d'inconstitutionnalité externe, ce qui a permis au législateur de ne pas épuiser sa compétence, mais seulement de l'affirmer lorsque cette méconnaissance « *affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

Bien que cette jurisprudence ait eu finalement pour effet de contraindre le législateur à intervenir en urgence et à adopter la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, elle n'a pas pour autant permis de préciser les modalités d'application du principe.

De fait, le législateur, qui n'avait pas été suffisamment éclairé par la jurisprudence constitutionnelle, s'est une nouvelle fois fait censurer (et ce pendant les débats des parlementaires sur le sujet(30)(31)). Il a été rappelé dans la décision que le législateur avait privé de « *garanties légales* » l'exigence constitutionnelle de participation du public en ne prévoyant pas que celle-ci s'applique aux dispositions non réglementaires.

On peut regretter que le Conseil n'ait pas fait preuve d'audace et se soit abstenu, de la même manière que dans ses décisions précédentes, de préciser les modalités d'une participation qui seraient conformes aux dispositions constitutionnelles ainsi que le degré de protection en deçà duquel le législateur ne devrait pas aller. Le caractère abstrait du contrôle opéré par le juge constitutionnel ne paraît pas, pour nous, adapté à la Charte et il le prive en effet d'effectivité puisqu'il lui a fallu revenir plusieurs fois sur le sujet(32).

Sans doute, malgré l'attitude trop modérée du Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence, la QPC aura cependant permis d'inciter le Parlement à améliorer les modalités de mise en œuvre du principe de participation du public et de le rendre enfin conforme à la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ce qui est loin d'être négligeable.

Hélas, la formulation des autres articles de la Charte ne paraît pas pouvoir permettre un contrôle plus efficace dans le cadre de la procédure de QPC.

Alors que les articles 1 et 2 de la Charte ont dû faire l'objet d'une application combinée pour imposer le respect d'une obligation de vigilance (33), le juge constitutionnel considère que l'article 6 portant sur la conciliation ne constitue pas « *un droit ou une liberté que la Constitution garantit*(34) » et qu'il appartient « *au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre* ». Finalement, le Conseil constitutionnel n'a pour l'instant jamais fait application des articles 1 et 2 de la Charte de manière autonome mais en a fait une application combinée dégageant le principe qu'il a qualifié « *d'obligation de vigilance* »(35).

Ainsi, dans sa décision portant sur la conformité de l'article L. 112-16 du code de la construction, instituant une limitation juridique aux actions en justice fondées sur la théorie de la pré-occupation, aux articles 1 et 2 de la Charte(36), le Conseil constitutionnel a pu tirer de la combinaison de ces articles le principe selon lequel chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité. Par cette décision, le Conseil a créé un devoir général de vigilance à l'égard des risques et atteintes à l'environnement visant à la fois les autorités publiques, les personnes privées, les entreprises publiques et privées et l'État lui-même, qui constitue une obligation de moyens.

L'attitude du Conseil constitutionnel ne paraît pas aussi audacieuse dans l'application des articles 3 et 4 de la Charte lors de la mise en place de la procédure de QPC.

En effet, pour l'article 3 de la Charte qui fixe une obligation générale de prévention des atteintes à l'environnement, le Conseil constitutionnel a considéré que la compétence et la large marge d'appréciation conférée au législateur pour définir les conditions de cette obligation impliquent le contrôle réduit qu'il est susceptible d'exercer sur les dispositions législatives à l'encontre desquelles cet article pourrait être invoqué (voir décision QPC, 11 octobre 2013 citée *infra* note 39).

De même s'agissant de l'article 4 relatif à l'obligation de contribuer à la réparation des dommages causés à l'environnement, le Conseil constitutionnel a établi qu'il incombe au législateur et aux autorités administratives, d'en déterminer les modalités de la mise en œuvre, sans en définir pour autant, et on peut le regretter, les lignes directrices. Ainsi, il a pu juger dans la décision précitée du 8 avril 2011 que n'ouvriraient pas de droit à réparation des dommages causés aux occupants d'un bâtiment par des nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales, commerciales ou aéronautiques lorsque le permis de construire afférent au bâtiment exposé à ces nuisances a été demandé postérieurement à l'existence des activités les occasionnant dès lors qu'elles s'exercent en conformité avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et qu'elles se sont poursuivies dans les mêmes conditions⁽³⁷⁾.

On observe donc que seul un contrôle de la dénaturation est effectué par le Conseil constitutionnel à l'occasion de son contrôle dans le cadre d'un contentieux portant sur une QPC faisant application des articles 3 et 4⁽³⁸⁾.

Enfin, tout en donnant le statut de « principe constitutionnel » à l'article 6 consacrant le principe d'intégration qui impose au législateur de prendre en compte les intérêts environnementaux au sein des législations qui peuvent l'affecter, le Conseil n'entend réaliser qu'un contrôle restreint, laissant au législateur la tâche d'en déterminer les subtilités et refuse d'assigner à cette disposition une portée extensive.

En conséquence, dans le cadre d'une QPC, la violation de l'article 6 ne peut être invoquée dès lors que celui-ci n'est pas considéré comme instituant « un droit ou une liberté que la Constitution garantit » au sens de l'article 61-1 de la Constitution⁽³⁹⁾. C'est pourquoi, certains auteurs en déduisent que l'article 6 « ne constitue pas un droit, mais une méthode qui doit être respectée par le législateur dans sa tâche de conception des lois, concernant directement ou indirectement l'environnement ».⁽⁴⁰⁾

S'agissant de l'article 5, le Conseil constitutionnel n'a pas encore précisé sa position dans le cadre d'une QPC.

Dans une de ses plus récentes décisions⁽⁴¹⁾, il a simplement affirmé qu'est inopérant le moyen, invoqué à titre principal, tiré de ce que l'interdiction par la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 du recours à tout procédé de fracturation hydraulique de la roche pour l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux méconnaîtrait le principe de précaution⁽⁴²⁾.

Finalement l'utilisation de la QPC en droit de l'environnement pour le développement du droit à l'environnement restera mitigé tant que le juge constitutionnel se bornera à un contrôle fondé sur l'incompétence négative qui, « *en application du principe de l'économie de moyens, permet au Conseil d'éviter d'avoir à se prononcer au fond, c'est-à-dire sur le niveau de garantie des droits consacrés par la Charte de l'environnement* »⁽⁴³⁾.

Dès lors, il conviendrait pour améliorer l'efficacité de cette procédure pour le droit de l'environnement que le Conseil constitutionnel effectue un contrôle concret de la norme afin de rendre effectifs les droits constitutionnels des individus ou de groupes d'individus, à l'instar du contrôle qu'opère la Cour européenne des droits de l'Homme⁽⁴⁴⁾ (dont la saisine reste toujours une tentation pour l'usager de l'environnement).

B – À notre sens, des améliorations sur les procédures en place paraissent s'imposer tant devant le juge de droit commun saisi de QPC que le juge constitutionnel. Enfin, pour nous, la question de la procédure d'intervention, particulièrement dans le cadre d'une procédure de QPC de nature environnementale, paraît également s'imposer à tous les niveaux de la procédure.

Pour apprécier l'intérêt des propositions qui suivent, il convient de rappeler que le contentieux environnemental est un contentieux complexe qui doit toujours rester enrichi par le débat contradictoire très large qui doit souvent faire appel à l'expertise technique (les sujets des OGM, des nanotechnologies ou de la biodiversité, de Reach, en constituent des exemples parfaitement topiques). L'expertise contradictoire paraît devoir s'imposer dans certains cas et d'après certains, le Conseil constitutionnel y a déjà eu recours⁽⁴⁵⁾ de façon officieuse.

En second lieu, pour nous, les décisions de la QPC rendues par les juges du filtre doivent faire l'objet de motivation plus explicite, sans doute en raison de la formulation de la loi qui ne veut accueillir au Conseil constitutionnel que des QPC portant seulement sur des questions nouvelles ou sérieuses (ou les deux), ce qui constitue un moyen commode de rejet.

Or, le fait que les décisions de rejet ne donnent aucune indication sur les motifs réels ou non de la décision de transmission, constitue une cause certaine de réduction d'attrait de la QPC car l'objet même de la QPC est fonction aussi de l'évolution des circonstances de droit comme de fait et surtout une vraie motivation permettant de mieux connaître les cas dans lesquels apparemment il y a ou non violation de la Charte.

Ceci est d'autant plus nécessaire que la pratique de l'accueil de la requête en intervention reste à réformer certainement à tous les niveaux.

Le Conseil constitutionnel lui prend des décisions mais ne les motive pas alors que le règlement de procédure prévoit l'intérêt à intervenir si le requérant justifie d'un intérêt spécial. Ainsi, les parties, personnes publiques intervenantes, déclarées irrecevables dans le contentieux dans la décision du 11 octobre 2013 (précité note 39) n'ont jamais pu obtenir la décision rejetant la procédure, ni même, bien entendu, la motivation de celle-ci alors que le sujet était discutable, dès lors que les autorités publiques au rang desquelles figurent les collectivités territoriales doivent veiller à l'application du principe de précaution qui était invoqué en l'espèce par le requérant.

En matière d'environnement, quand des questions sont posées au plus haut niveau, la présence d'un seul requérant ne paraît pas toujours suffisante pour permettre au juge d'avoir la sécurité qu'il a, surtout s'il n'a pas eu recours d'expertise, toutes les données du problème. Sans doute est-il sage de ne pas laisser trop s'élargir le débat mais le rétrécir l'appauvrit sûrement.

À notre avis, une meilleure réponse à ces différents sujets créerait un appel d'air et un regain d'intérêt pour la QPC.

Comme on le voit, ce ne sont pas seulement des éléments de fond du droit qui limitent le développement de la QPC en droit de l'environnement, mais aussi la nécessité de repenser certaines règles de procédure qui permettront au juge de droit commun saisi d'une QPC comme au Conseil constitutionnel de rendre des grands arrêts comme il l'a fait dans quelques cas (trop rares) que nous avons relevés. De ce fait, le mélange QPC et droit de l'environnement pourrait donc être beaucoup plus tonique et donc plus attirant !

(1) Avertissement : La perspective délibérée dans laquelle l'auteur a voulu se placer est celle d'une vision prospective du sujet plus que celle d'un simple constat analytique concernant l'importance (faible au demeurant) et les raisons d'être du recours à la QPC en matière environnementale, les renseignements et réflexions utiles à ce sujet sont parfaitement développés dans trois documents facilement accessibles. On pourra donc, en complément, consulter : 1° un dossier spécial de la *Revue Environnement et développement durable* qui est le compte rendu d'un colloque organisé à la CAA de Paris (cf. sur ce sujet, voir *Revue Environnement et développement durable* n° 12, déc. 2012) « La Charte de l'environnement au prisme du contentieux » ; 2° le rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la question prioritaire de constitutionnalité et présenté par M. Jean-Jacques Urvoas, Député, n° 842, Ass. Nationale 2013, 3° l'Audition de Mme K. Foucher par la Commission de développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale compte rendu n° 66, 29 mai 2013, consultable sur le site de l'AN 4° les incertitudes d'un droit en construction par Karine Foucher, *Revue Constitutions*, 2013, p. 606 et suiv.

(2) Cf. la lumineuse préface du Doyen Vedel au *Jurisclasseur Environnement*, 1992.

(3) Cf. loi 2005.205 du 1^{er} mars 2005.

(4) Voir ci-après les références à la jurisprudence citée aux notes 15, 17 et 25.

(5) Rapport public du CE, EDCE, n° 64 : La Documentation française 2013, Paris, p. 18, 52 et s. (si l'on additionne les données 896+735+621 QPC de 2010 à 2012).

(6) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la question prioritaire de constitutionnalité et présenté par M. Jean-Jacques Urvoas, Député.

(7) Assem Sayede Hussein, « La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence-trois ans et demi de saisine juridictionnelles inabouties », *LPA* 7 nov. 2013, n° 223, p. 6.

(8) Tableau de statistique sur les questions prioritaires de constitutionnalité soumises à la Cour de cassation (site Internet de la Cour de cassation).

(9) M. Boutonnet, « La Charte de l'environnement devant le juge judiciaire », *Environnement* déc. 2012, n° 12, dossier 26).

(10) Crim., 16 juill. 2010, n° 12196, transmission n° 10-90.087, Crim., 16 juill. 2010, n° 12196, transmission n° 10-90.086.

(11) Civ., 3^e, 27 janvier 2011.

(12) Cons. const., déc. n° 2010-57 QPC du 18 octobre 2010.

(13) Cons. const., déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013.

(14) Cons. const., déc. n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013.

(15) CE, 2 sept. 2009, *Assoc. Réseau d'alerte et d'intervention pour les droits de l'homme*, n° 318584, *JurisData* n° 2009-008066.

(16) Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux OGM* ; déc. 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la taxe carbone.

(17) Les analystes ont relevé encore à plusieurs reprises le rôle quasi exclusif de FNE comme fournisseur de QPC (voir rapport d'information présenté par Jean-Jacques Urvoas, *op. cit.*).

(18) Mathilde Boutonnet, « La Charte de l'environnement devant le juge judiciaire », *Environnement* déc. 2012, n° 12, dossier 26, *op. cit.*

(19) Voir en ce sens arrêts CE, 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297931, et CE, 12 avril 2013, CE, Ass., 12 avril 2013, *Assoc. Coordination interrégionale Stop THT et a.*, req. 342409.

(20) Nicolas Hutten, *Question préjudicielle de constitutionnalité et Charte de l'environnement*, 09/2008 ; 8, VII.Congrès de Droit Constitutionnel AFDC : 50^e anniversaire de la Constitution de 1958, Atelier n° 5 : Constitution et Justice.

(21) Discours de Jacques Chirac, président de la République, Nantes, le 29 janvier 2003.

(22) Y. Aguila, « Valeur de la Charte de l'environnement », *Constitutions* 2010, p. 139.

(23) B. Even, « L'inscription de la Charte de l'environnement au sein du contentieux administratif », *Environnement* déc. 2012, n° 12, dossier 25.

(24) Les articles 1 à 4 de la Charte sont invoqués dans cette espèce.

(25) C. Roger-Lacan, « Participation et information du public : la définition par étape de la portée de l'article 7 de la Charte de l'environnement », à propos de Cons. const., déc. n° 2011-183-184 QPC du 14 octobre 2011, *Assoc. France Nature Environnement*, *BDEI*, nov.2011, p. 5.

(26) Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux OGM*.

(27) CE, 3 oct. 2008, *Commune d'Annecy*.

(28) Cons. const., déc. n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement* : il censuré les dispositions législatives qui prévoyaient que les projets de règles et de prescriptions techniques applicables aux ICPE soumises à autorisation faisaient l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques.

(29) Cons. const., déc. n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère*.

(30) Karine Foucher, Audition, *op. cit.*

(31) Cons. const., déc. n° 2013-282 QPC du 23 novembre 2012 qui se prononçait sur une QPC renvoyée par le Conseil d'État et posée par les associations *France Nature Environnement* et *Agir pour les paysages*, à propos de la conformité à l'article 7 de la Charte de l'article 120-1 du code de l'environnement qui venait définir les conditions et limites du principe de participation du public.

(32) À cet égard on peut rappeler les propos de Karine Foucher lors de son audition devant l'Assemblée nationale « *Dès lors que l'incompétence négative lui suffit pour considérer qu'une loi ne respecte pas la Constitution, le Conseil estime, au nom d'une économie de moyens déjà mise en œuvre par le Conseil d'État, qu'il n'a pas à pousser son contrôle plus loin. En conséquence, tant que le législateur ne se sera pas saisi de son entière compétence, les censures du Conseil, sans intérêt sur le fond, continueront de vous donner une impression d'instabilité. Elles vous obligeront à légiférer en urgence. Au stade où nous en sommes, la véritable révolution opérée par la Charte réside non pas dans le contenu des droits environnementaux, mais dans l'accroissement de la compétence du Parlement et la disparition du pouvoir réglementaire autonome.*

(33) B. Mathieu et D. Rousseau, *Les grandes décisions de la Question Prioritaire de Constitutionnalité*, LGDJ, 2013, au sujet de la déc. n° 2011-116 QPC, 8 avr. 2011, *M. Michel Z. et a.*

(34) Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*

(35) B. Mathieu, D. Rousseau, *Les grandes décisions de la Questions Prioritaire de Constitutionnalité*, LGDJ, 2013, *op. cit.*

(36) Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011.

(37) Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avr. 2011, *M. Michel Z. et a.*

(38) Cons. const., déc. n° 2012-282 QPC du 23 nov. 2012, *Assoc. France Nature Environnement et a.*

(39) Voir en ce sens : Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*, consid. 22 ; v. également déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC*, consid. 19.

(40) Par exemple, Gaëlle Audrain-Demey, *Droit de l'environnement*, n° 217, nov. 2013, p. 384.

(41) Cons. const., déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013.

(42) Chr. Huglo, R. Sageloli, L. Zeltz, « Fracturation hydraulique et droit constitutionnel environnemental. Un mélange détonnant », *JCPéd. G* 2013, n° 38, p. 1693-1701 ; L. Fonbaustier, « Industrie des hydrocarbures : de l'eau dans le gaz ? À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 11 octobre 2013 », *JCPéd. G* 2013, n° 44, p. 11124, à propos de déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC*, consid. 18.

(43) Karine Foucher, audition, *op. cit.*

(44) Depuis l'arrêt CEDH, 9 déc. 1994, n° 41/1993/436/515, *Lopez Ostra*.

(45) Renaud Denoix de Saint Marc, « Le Conseil constitutionnel et la charte de l'environnement », *Environnement et développement durable*, n° 12, déc. 2012, p. 37.

(46) CE, 2 oct. 2013, Commune de Nonville et de la Communauté de Communes de Moret Seine et Loing, n° 369984.

(47) CE, 12 juill. 2013, *Sté Schuepbach*, n° 367893.