

LA CHARTE ET LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : POINT DE VUE

Bertrand MATHIEU

Professeur à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne
Directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel

Les réponses que l'on peut apporter à la question de l'utilisation de la Charte de l'environnement par le Conseil constitutionnel doivent intégrer plusieurs paramètres. Les premiers, d'ordre juridique, tiennent à l'insertion des droits et principes reconnus dans la typologie des droits et libertés constitutionnels¹. Les seconds sont liés à la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel. Si le Conseil constitutionnel français manifeste une certaine réserve dans l'exercice de ce que l'on pourrait appeler le pouvoir créateur du juge, il n'en reste pas moins que sa jurisprudence évolue et est traversée par des lignes de force qui traduisent un équilibre en mouvement entre la protection des intérêts collectifs et celle des intérêts individuels, entre les libertés que l'on peut appeler libérales et les droits qui manifestent des préoccupations plus sociales. Cet équilibre s'opère bien sûr en fonction de la sensibilité des membres du Conseil, du rôle joué par le secrétaire général en tant que gardien de l'orthodoxie et de la cohérence jurisprudentielles. Mais il traduit également des facteurs exogènes, au premier plan desquels figurent les influences croisées des droits européens et du droit comparé, mais aussi le contexte économique, scientifique et environnemental. Adoptée dans un contexte où la préoccupation environnementale naît, en France, à la vie constitutionnelle et se manifeste au plan international, plus par des corrections à la marge que par un changement de cap des décisions économique-politiques, la Charte peut, dans l'avenir, vivre et se développer dans un contexte différent, celui de l'urgence écologique, ou au contraire celui d'un monde où la science parvient à gérer la transformation et la fabrication de l'environnement humain. A partir de ces doutes, de ces hypothèses qui relèvent pour une large part de la science de la « boule de cristal », il convient d'envisager deux hypothèses quant à l'interprétation de ce texte. La première qui prend largement en compte les équilibres jurisprudentiels opérés par le Conseil, en l'état de sa jurisprudence, représente une application raisonnable des principes et droits reconnus par cette Charte et vise à prendre en compte la préoccupation environnementale dans l'exercice du contrôle de constitutionnalité, sans bouleverser les équilibres instaurés. La seconde, traduit une interprétation maximaliste de la Charte, conduisant à faire des principes qu'elle édicte et des droits qu'elle reconnaît l'axe majeur des politiques législatives.

1. Cf. B. Mathieu et M. Verpeaux, « Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux », LGDJ, 2002.

Dans les brèves réponses aux questions qui nous sont posées dans le cadre de ce colloque, nous envisagerons ces deux hypothèses, sans leur accorder pour autant et nécessairement la même importance.

1. LA PORTÉE JURIDIQUE DES CONSIDÉRANTS DE LA CHARTE

L'exposé des motifs, que constituent les considérants liminaires de cette Charte, témoigne d'une philosophie ambiguë et d'un certain bricolage conceptuel. Alors que le Préambule de la Déclaration de 1789 rappelle l'ancrage jus naturaliste des droits de l'homme et que les propos liminaires du Préambule de 1946 réaffirment ces droits en les ancrant dans la condamnation de la dégradation de la personne humaine et proclame des droits sociaux contextualisés, les considérants de la Charte renvoient à des considérations scientifiques (et banales) sur le lien entre l'humanité et son environnement. Ainsi s'établit un rapport triangulaire entre l'homme, la nature et la science qui fait naître un certain nombre d'objets constitutionnels. Il en est ainsi de l'humanité, de l'environnement, défini comme le patrimoine commun des êtres humains, de l'être humain lui-même défini comme le maître de ce patrimoine commun, de la diversité biologique, du développement durable, des sociétés humaines, des générations futures et des autres peuples. Précisément, le cinquième considérant met sur le même plan la protection de la biodiversité, de l'épanouissement de la personne, et les progrès des sociétés humaines. Ainsi la personne, c'est-à-dire l'individu, se trouve absorbée dans un ensemble qui l'intègre sans le privilégier.

Il convient d'abord d'observer que les dispositions de ces considérants peuvent servir d'appui au juge constitutionnel. En effet, toute disposition constitutionnelle est susceptible de se voir reconnaître par le juge constitutionnel une portée. C'est en se fondant sur la condamnation de la dégradation de la personne humaine par certains régimes durant la Seconde Guerre mondiale, que le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle au principe de dignité de la personne humaine (décision n° 94-343-344 DC). Ainsi l'on peut considérer ce texte comme représentant un vivier potentiellement considérable pour un juge constitutionnel confronté à des situations que l'on ne peut imaginer aujourd'hui.

Au demeurant, les deux derniers considérants sont rédigés de manière plus volontariste et se prêtent mieux à servir d'ancrage à des règles ou à des exigences juridiques. Il en est ainsi de l'affirmation selon laquelle « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ». Cette analyse renvoie, au-delà de sa formulation solennelle, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui fait de la protection de l'environnement un but d'intérêt général susceptible de justifier des limitations apportées à certains droits constitutionnels (189 DC, 441 DC et 464 DC).

Le Conseil devra choisir une interprétation cohérente de ce texte de compromis qui hésite entre une version anthropocentriste de l'environnement et une conception fondée sur la protection de la biodiversité pour elle-même. L'ensemble du texte de la Charte traduit incontestablement le premier point de vue. La place de la référence à la Charte dans le Préambule de la Constitution de 1958 est plus ambiguë en ce qu'elle induit une distinction entre la protection de l'environnement et celle des droits de l'homme. L'un des enjeux essentiels de cette mise en œuvre sera le maintien strict de la distinction entre les sujets de droit, les êtres humains, et ces objets constitutionnellement protégés que sont l'humanité, les générations futures, ou la biodiversité, sauf à ouvrir une boîte de Pandore où la représentation des droits et des intérêts de ces pseudo-sujets de droit justifierait toutes les manipulations.

2. LA PORTÉE DE LA RECONNAISSANCE DU « DROIT DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT ÉQUILIBRÉ ET RESPECTUEUX DE LA SANTÉ »

Formulé comme un droit subjectif, ce droit a une vocation idéologique évidente : entretenir dans l'esprit du citoyen qu'il est titulaire d'un droit à obtenir protection et réparation des atteintes susceptibles d'être portées à son environnement.

Ainsi, la tentation sera forte de lire cette disposition comme formulant un droit subjectif. Céder à cette tentation ouvrirait à chacun le droit d'agir en justice contre les atteintes portées à son environnement, soit par les autorités publiques, soit par d'autres personnes privées notamment quand sa santé est menacée. Cette reconnaissance conduirait à une multiplication des contentieux dont l'efficacité resterait d'ailleurs à démontrer. En effet, chaque juge saisi devrait se livrer, pour satisfaire la revendication de ce droit, à un contrôle de proportionnalité. D'abord la notion d'environnement équilibré implique la prise en compte de facteurs dont la liste reste ouverte. Équilibre entre les différents éléments qui composent la nature (animaux, homme, végétaux, éléments naturels, activités d'élevage et faune sauvage...). Mais aussi équilibre aussi entre la protection de l'environnement et les exigences du développement économique et du progrès social. Au surplus, l'imprécision de la formulation et l'impossibilité matérielle de concrétisation complète de ce droit seraient source d'insécurité juridique. C'est à cette tentation qu'a cédé le juge administratif. En effet, le Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a considéré, en se fondant sur l'article premier de la Charte, que le droit à la protection de l'environnement est une liberté fondamentale au sens des dispositions relatives à la procédure du référé liberté². Or, de manière générale, le juge administratif ne reconnaît pas cette qualité aux objectifs constitutionnels³.

En réalité, ce droit s'apparente à un droit social qui, comme tel, rentre dans la catégorie des objectifs constitutionnels. L'on pourrait de ce point de vue établir un parallèle avec le traitement constitutionnel du droit à la protection de la santé⁴. On relèvera, en ce sens, que le projet de « Constitution » pour l'Europe établit, en matière de droits fondamentaux, une distinction entre les droits et les principes, cette dernière catégorie étant assimilable aux objectifs constitutionnels. De ce point de vue, la protection de l'environnement est un objectif de l'Union (art. 1-3, II-97 et préambule de la Charte des droits fondamentaux).

3. LA MÉDIATION LÉGISLATIVE, CONDITION DE L'EFFECTIVITÉ DES PRINCIPES RECONNUS PAR LA CHARTE

La question de savoir si « les articles de la Charte ont un effet direct, c'est-à-dire sont immédiatement opposables à tous et invocables devant les juges ou sont conditionnés par une intervention future de la loi » renvoie en fait à deux séries de considérations juridiques. Il s'agit de savoir si les dispositions constitutionnelles sont d'effet direct et si elles engendrent des droits subjectifs. Si l'on fait abstraction des dispositions de l'article premier, dont nous venons d'analyser la

2. 29 avril 2005, Conservatoire du patrimoine naturel et autres, *AJDA* 2005, p. 978.

3. Cf. G. Glénard, « Les critères d'identification des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-12 du Code de la justice administrative », *AJDA* 2003, p. 2008.

4. Cf. B. Mathieu, « La protection du droit à la santé par le juge constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1999 n° 6, p. 59 ; CE ord. 8 sept. 2005, n° 284803.

portée, et de l'article 6 sur lequel nous reviendrons, seul l'article 5 en ce qu'il développe les incidences constitutionnelles du principe de précaution est d'application directe⁵. Constituant une obligation, et le cas échéant une source de responsabilité pour les autorités publiques, il ne constitue cependant pas directement un droit subjectif. Invocable par chacun devant un juge, il peut cependant engendrer un droit à réparation pour le préjudice subi du fait du non-respect du principe de précaution. D'autres articles constituent des « neutrons constitutionnels » dépourvus, *a priori*, de portée normative. Il en est ainsi de la prise en compte de la protection de l'environnement dans l'éducation (art. 8), la recherche (art. 9) et dans la conduite de la politique européenne et internationale de la France (art. 10). Il n'est cependant pas impossible que le Conseil puisse déceler dans ces formules sibyllines des objectifs constitutionnels qui imposent au législateur de prendre en compte les exigences environnementales dans une législation relative à l'enseignement ou à la recherche ou pour faire valoir qu'un traité contient des dispositions manifestement contraires à la protection de l'environnement, ou, au contraire justifiées par cette protection. En tout état de cause la puissance normative de telles affirmations est très faible et elles ne sont pas directement invocables devant un juge.

En fait, la question se pose essentiellement s'agissant des droits subjectifs dont le Constituant subordonne la mise en œuvre à la compétence du législateur. Il s'agit des droits à l'information et la participation à l'élaboration des décisions (art. 7) et du droit à réparation (art. 3).

La référence à l'intervention du législateur peut être interprétée de deux manières : soit la référence au législateur doit être considérée comme la détermination d'une compétence exclusive pour fixer les limites du droit reconnu, soit c'est une condition de l'effectivité de ce droit.

L'interprétation textuelle et contextuelle des articles en cause prêche pour la seconde interprétation. Ainsi, les débats qui ont conduit à ce que la mise en œuvre du principe de précaution ne soit pas subordonnée à l'intervention du législateur, démontre que la référence à cette intervention n'est pas une clause de style. Au surplus, l'insertion dans l'article 34 de la protection de l'environnement au titre des matières dont le législateur fixe les principes fondamentaux, si elle n'ajoute rien aux dispositions de la Charte, s'inscrit cependant dans cette logique. Ainsi la réparation du dommage environnemental ne s'exerce que pour autant que le législateur intervienne pour en préciser la portée. De la même manière, le droit à l'information et à la participation ne s'exercent que dans les conditions et les limites fixées par la loi. Il en est de même s'agissant des principes fixés par la loi lorsque le gouvernement ne prend pas les décrets d'application nécessaires. Pourtant, ainsi interprétées, ces dispositions ne sont pas dépourvues de tout effet obligatoire à l'égard du législateur. Ainsi le Conseil constitutionnel pourrait indirectement censurer une disposition législative pertinente qui, ne prévoyant ni droit à l'information ni droit à la participation ni mécanisme de prévention ou de réparation, ignorerait de ce fait les exigences dont cette Charte est porteuse.

5. Cf. nos analyses sur ce principe, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15 ; *Dalloz* 2003, p. 145 et « La portée de la Charte pour le juge constitutionnel », *AJDA* 2005, p. 1170.

En faveur de la première interprétation ne peut être invoquée qu'une hypothèse jurisprudentielle. Ainsi, la rédaction du Préambule de 1946 qui proclame que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », n'a pas empêché le Conseil constitutionnel et les juges ordinaires de faire une application directe de ce principe en tant que principe constitutionnel. Cette jurisprudence pourrait être sollicitée pour surmonter l'obstacle tenant à l'intervention du législateur. En effet, cette formulation constitutionnelle a été interprétée comme signifiant que seul le législateur peut fixer le cadre d'exercice du droit qui, à défaut, ne s'exerce que dans la limite du respect d'autres exigences constitutionnelles. Pourtant, lors des débats, confus, relatifs à la reconnaissance de ce droit à l'Assemblée constituante, certains intervenants ont invoqué le renvoi à la compétence du législateur comme une condition d'exercice du droit⁶.

Les arguments en faveur de la reconnaissance d'un droit conditionné nous semblent cependant devoir l'emporter, le constituant ayant clairement manifesté sa volonté sur ce point, et un principe tel celui de participation ne pouvant être rendu effectif faute de précisions relatives à sa mise en œuvre. En réalité, ce débat peut paraître superflu lorsque des dispositions législatives préexistent à la Charte.

4. L'ÉQUILIBRE RÉALISÉ PAR L'ARTICLE 6 RELATIF AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'article 6 de la Charte traduit l'objectif constitutionnel de développement durable fixé par les considérants. En ce sens, la protection et la mise en valeur de l'environnement doivent être conciliées avec le développement économique et le progrès social.

La rédaction de cet article conduit à considérer que le développement durable est défini comme un objectif constitutionnel dont la réalisation implique la détermination d'un équilibre entre la satisfaction de plusieurs intérêts : la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. Ces considérations sont mises sur le même plan. L'on peut considérer qu'elles constituent autant d'objectifs constitutionnels dérivés de l'exigence de développement durable. Ainsi, alors que le progrès social constituait déjà un objectif constitutionnel du seul fait que la République se définit comme sociale (art. 1^{er} C), le développement économique accède, du fait de la Charte, à ce statut qu'aucun texte ne lui reconnaissait. Dans la conception que nous avons ici retenue, aucun de ces objectifs ne constitue un droit fondamental subjectif. La question est de savoir s'ils peuvent être considérés comme des droits fondamentaux. La réponse nous semble devoir être négative. Si l'on admet que les objectifs constitutionnels comprennent soit des droits sociaux, soit des démembrements de l'intérêt général, il nous semble que les trois objectifs doivent être considérés comme relevant de cette dernière catégorie. S'agissant du progrès social, il appréhende la situation sociale nationale et non la situation de telle ou telle personne, de même la notion de développement économique doit être comprise en termes « macro-juridiques », elle ne vise pas telle ou telle situation individualisée. La question est plus délicate s'agissant de la protection de l'environnement. Elle nous renvoie au débat que nous avons eu concernant l'interprétation des considérants de cette Charte. Contrairement aux dispositions de l'arti-

6. Cf. V. Ogier-Bernaud, « Les droits constitutionnels des travailleurs », *Economica*, 2003, p. 68.

cle premier, il ne s'agit pas ici du droit à la protection de l'environnement, mais de la protection et de la mise en valeur de l'environnement en lui-même et pour lui-même. Cette protection, faute de titulaire, ne peut constituer un droit fondamental, sauf à remettre en cause les fondements mêmes de la notion de droits de l'homme. Il constitue donc un intérêt général constitutionnellement protégé. Le lien qu'entretiennent les dispositions de l'article 6 et le considérant liminaire selon lequel « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » doit au surplus conduire à considérer que ces objectifs doivent être pris en considération à égalité dans la conciliation opérée, ou plus précisément que le législateur devra opérer cette conciliation avec une certaine liberté sous un contrôle du juge constitutionnel qui devrait s'apparenter à celui de l'erreur manifeste d'appréciation. C'est en ce sens que s'est prononcé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-514DC en jugeant qu'il appartenait « au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation, les modalités de mise en œuvre » de cette disposition. Il suffit en fait que le législateur ni n'écarte ni ne minore excessivement l'un des intérêts en cause pour respecter l'exigence constitutionnelle ainsi posée.