

# LA CHARTE ET LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : POINT DE VUE

Marie-Anne COHENDET

Professeur à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne<sup>1</sup>

Si la Charte de l'environnement avait consacré le droit de l'homme à un environnement « saint », comme on l'a vu récemment dans une copie d'examen, on aurait mieux compris que les débats suscités par ce texte soient très vifs. Mais la Charte qui vient d'acquiescer pleine valeur constitutionnelle par la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005 évoque seulement des questions qui relèvent de la raison et qui semblent faire l'objet d'un très large consensus dans l'opinion publique. On est donc un peu pantois devant l'entreprise conduite par quelques personnes visant à nier pratiquement toute portée normative à la Charte<sup>2</sup>. Lorsque ce type d'argument est repris par certains hommes politiques, on en vient à se demander si l'adoption de la Charte de l'environnement ne serait pas un « miroir aux alouettes ». On aurait révisé la Constitution pour s'attirer la faveur populaire tout en étant espérant qu'elle ne produise presque pas d'effets juridiques. Mais on ne saurait faire l'injure au Président de la République qui a eu l'initiative de la révision et aux parlementaires qui l'ont votée de croire qu'ils se seraient livrés à pareille « escroquerie constitutionnelle ». Le principe de confiance légitime semble suffire à rendre toute interprétation en ce sens impossible, ou pour le moins inacceptable<sup>3</sup>. Les mots ont du sens. Les mots du droit portent des

---

1. Par leur lecture attentive, Rafaël Encinas de Munagorri et Véronique Champeil-Desplats ont permis l'amélioration de ce texte, dont les défauts ne sauraient leur être imputés. Ils en sont ici vivement remerciés.

2. Cette entreprise a débuté avec une vigueur étonnante avant même que la Charte ne voie le jour, en doctrine elle s'est exprimée sous la plume de B. Mathieu, « La place de la Charte dans l'ordre constitutionnel », CCC n° 15, septembre 2003, « Droit constitutionnel » (avec M. Verpeaux), PUF, 2004, p. 304 s. et *AJDA*, juin 2005, p. 1170. On a aussi vu brandir l'épouvantail de flots monstrueux de recours (L. Favreau, dans *Le Figaro* du 14 mars 2003), qui n'est guère crédible quand on constate, par exemple, que le droit d'obtenir un emploi ou le droit à la protection de la santé n'ont nullement conduit à submerger tous les tribunaux de France. Certains groupes de pression se sont aussi exprimés très vivement pour prétendre que la Charte conduirait à la paralysie de toute la recherche et de toute l'industrie, alors qu'elle stimulera la recherche et permettra à l'industrie d'être viable à long terme.

3. Comme on l'a déjà montré à propos d'autres normes constitutionnelles, on ne saurait interpréter un texte en se fondant sur l'idée selon laquelle ses rédacteurs avaient pour intention de donner à cet énoncé une signification opposée à celle qu'il semble avoir, cf. M.-A. Cohendet, « La cohabitation, leçons d'une expérience », PUF, 1993.

valeurs<sup>4</sup>. Dans une démocratie, le droit, et tout particulièrement la Constitution, est ou devrait être l'ensemble des règles édictées par le peuple et pour le peuple. Certes, on peut jouer sur les mots, on peut se jouer des mots et de leurs auteurs. Prétendre faire dire à un texte le contraire de ce qu'il dit, c'est peut-être s'assurer une part de pouvoir dans une aristocratie de robe. Mais dans une démocratie, respecter le sens d'un texte adopté par le peuple ou en son nom, ce n'est pas une simple faculté, c'est un devoir. Un devoir qui s'impose aux citoyens, aux gouvernants et aux juges<sup>5</sup>. Au Conseil constitutionnel comme aux autres.

Le Conseil constitutionnel a une responsabilité importante à assumer sur ce point, dans le contrôle de compatibilité entre les conventions internationales et la Constitution (art. 54 C), pour veiller à la répartition des compétences (notamment du fait de la nouvelle rédaction de l'article 34), et surtout pour garantir la constitutionnalité des lois (art. 61 C). Certes, il ne pourra le plus souvent se prononcer que sur les lois nouvelles, mais les lois concernées seront très nombreuses, car beaucoup d'activités humaines sont susceptibles d'affecter l'environnement, et le domaine d'application de la Charte est donc extrêmement vaste. L'intervention du législateur et l'interprétation de la Charte par le Conseil constitutionnel seront sans doute stimulées par l'aiguillon du droit international et communautaire<sup>6</sup>. Les méthodes du juge constitutionnel vont lui permettre d'assurer un contrôle souvent restreint, mais il reste un garde-fou essentiel, notamment par la méthode dite de « l'effet-cliquet » ou de « l'effet-artichaut »

---

4. Cf. E. Dockès, « Valeurs de la démocratie. Huit notions fondamentales », *Dalloz*, coll. Méthodes du droit, 2005. Il rappelle notamment que, contrairement à certaines tendances doctrinales qui tendent à réduire le droit au contentieux, et contrairement à la théorie réaliste de l'interprétation, il importe de ne pas confondre l'existence d'un droit et son application par les juges. Cela est particulièrement flagrant en matière de droits de l'homme : « A partir du moment où l'on accepte d'étudier les droits fondamentaux en eux-mêmes, tels qu'ils sont exprimés par les textes qui les proclament, il devient nécessaire (...) de conserver aux mots une signification la plus conforme possible au sens commun qu'ils véhiculent. Il n'est plus question d'affirmer doctement que le droit de chacun "d'obtenir un emploi", qu'accorde le préambule de 1946, ne signifie pas ce qu'il semble signifier et qu'il n'existe pas de droit pour chacun d'obtenir un emploi. Le sens premier des déclarations de droits fondamentaux doit être reconnu, celui-ci fut-il contredit par une jurisprudence constante. (...) Ainsi, lorsque le préambule de 1946 prévoit le droit de chacun "d'obtenir un emploi", il signifie bien que chacun a le droit d'obtenir un emploi. En d'autres termes, il exige qu'un emploi soit accordé à tout chômeur qui en fait la demande et ce malgré l'absence de consécration légale ou juridictionnelle d'un tel droit » (p. 28).

5. Nous sommes bien évidemment libres de contester ces valeurs et de prôner une révision de la Constitution, mais tant que cette révision n'est pas intervenue, ces mots et ces valeurs doivent être respectés par chacun.

6. Le Conseil constitutionnel exerce seulement un contrôle de constitutionnalité des lois abstrait et *a priori*, par voie d'action, mais les autres tribunaux exercent un contrôle de conventionnalité des lois qui est concret et *a posteriori*, par voie d'exception. Les lois existantes contraires à la Charte ne pourront pas être annulées par le Conseil constitutionnel, mais les autres tribunaux doivent d'ores et déjà les écarter chaque fois qu'elles sont contraires à des normes internationales. Cela peut inciter le législateur français à intervenir. Le fait que la France puisse être condamnée si des lois – même jugées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel – violent nos engagements internationaux en matière de protection de l'environnement incitera sans doute le Conseil constitutionnel à appliquer la Charte.

par laquelle il veille à ce qu'une loi nouvelle ne conduise pas « à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »<sup>7</sup>.

Le débat entre Bertrand Mathieu et moi-même est organisé autour des quatre questions qui nous été proposées. Les oppositions qui existent entre nous sont fortes et leur enjeu est important. Il ne s'agit pas ici de dissenter sur les différentes interprétations concevables de la Charte, plus ou moins conservatrice ou plus ou moins environnementaliste<sup>8</sup>... La position de B. Mathieu conduit à vider de leur substance les normes contenues dans la Charte de l'environnement, et, au-delà, dans des pans entiers de nos droits de l'homme. Il s'agit ici de dire clairement qu'une telle position n'est pas acceptable. Tout le texte de la Charte contient des normes et non pas des énoncés politiques ou purement symboliques dépourvus de valeur normative (I). L'article 1 de la Charte énonce bien un véritable droit de l'homme et non un objectif de valeur constitutionnelle (II). Tous les articles de ce texte sont directement invocables par tous les acteurs juridiques devant tous les tribunaux même en l'absence d'intervention du législateur (III). Le Conseil constitutionnel devra concilier le droit de l'homme à un environnement sain, qui est un vrai droit de l'homme, avec les intérêts que sont le progrès social (qui s'appuie cependant sur certains droits de l'homme) et le développement économique (IV).

**7.** Lorsque le Conseil constitutionnel a affirmé que le législateur est libre de modifier une législation à condition qu'elle ne conduise pas à une régression dans la protection de certains droits fondamentaux (83-165 DC, *Libertés universitaires*), L. Favoreu avait qualifié cette technique d' « effet cliquet anti-retour ». Dès la fin de l'année 1984, le Conseil précisait que, dans certaines hypothèses, une régression était possible, en particulier « pour assurer la réalisation de l'objectif de valeur constitutionnelle poursuivi » (84-181 DC, *Entreprises de presse*, 10 octobre 1984, 47<sup>e</sup> cons.). En 1986 déjà (et non pas seulement en 2002 comme semble le laisser entendre le rapport n° 1595 à l'Assemblée nationale sur la Charte de l'environnement), le Conseil constitutionnel apporte des limites sérieuses à cette pratique : « *Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur (...) de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences à caractère constitutionnel ; (...)* » (86-210 DC du 29 juillet 1986, Réforme juridique de la presse, cons. n° 2). Les termes placés en italique sont ceux que l'on retrouve mot pour mot dans la décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 (cons. n° 67) laquelle n'apporte donc rien de nouveau en ce qui concerne les principes définissant les limites de l'effet cliquet (simplement dans la décision de 1986, le Conseil censure des dispositions législatives alors que dans celle de 2002, il tolère des régressions aux garanties de droits en considérant qu'elles ne portent pas atteinte à la substance de ce droit). On peut donc, avant comme après 2002, parler de « cliquet anti-retour », si l'on entend par là que le juge n'interdit pas absolument toute régression quelle qu'elle soit dans la protection des droits, mais seulement toute régression qui priverait de garanties légales des exigences de valeur constitutionnelle. Ainsi, en pratique, chaque fois qu'il existe une loi qui apporte des garanties légales à une exigence de valeur constitutionnelle, le législateur ne peut pas revenir sur l'existence de garanties à ce droit (il peut les modifier, mais pas sans les remplacer par d'autres garanties). Il y a donc bien un effet « anti-retour », mais qui est limité. L. Favoreu a donc préféré parler ensuite d' « effet artichaut » pour être plus précis. En ce qui concerne la Charte de l'environnement, le Conseil risque donc de tolérer un certain nombre de régressions mais à condition que les lois nouvelles ne portent pas atteinte à la substance de l'ensemble des droits de valeur constitutionnelle et notamment des nouveaux droits reconnus par la Charte, en particulier à l'article premier. Il s'exposera cependant à une condamnation de la France s'il tolère des lois qui privent de garanties légales les exigences de valeur constitutionnelle contenues dans la Charte lorsqu'elles correspondent à des droits défendus par la CEDH, comme le droit à la vie ou le droit à une vie familiale normale (qui, selon la jurisprudence de la Cour, peuvent avoir une dimension environnementale).

**8.** L'objectif poursuivi ici n'est pas de jouer les « madame Soleil » en s'amusant à imaginer tout ce que le juge constitutionnel pourrait faire dire à tel texte, il n'est pas d'élaborer des stratégies visant à contredire les textes pour empêcher leur application, il n'est pas de défier les juges en faisant d'eux les seuls créateurs du droit. Il est d'apporter un point de vue aussi objectif que possible sur ce texte et de mettre en lumière les inconvénients majeurs de certaines propositions.

### 1. Quelle portée juridique le Conseil constitutionnel pourrait-il donner aux considérants de la Charte ?

Les considérants qui précèdent les articles de la Charte font bien partie du texte de la Charte et ils ont donc, comme elle, pleine valeur constitutionnelle<sup>9</sup>. Ils ressemblent à un exposé des motifs en ce qu'ils expliquent le contexte et la raison d'être de la Charte. Mais, justement, le fait qu'ils soient intégrés à la Charte, et non pas placés dans l'exposé des motifs, montre bien toute l'importance que les rédacteurs ont accordée à ces considérants. Apparemment, ils paraissent plus descriptifs que normatifs et ils ne semblent donc pas être destinés à produire des effets directs. Le Conseil constitutionnel pourrait donc être tenté de croire qu'ils n'ont pas de portée normative, comme il s'est permis de le faire, de manière au demeurant très discutable, à propos de dispositions adoptées par le législateur<sup>10</sup>. Ce serait une grave erreur, pour des raisons de principe et pour des raisons qui tiennent au contenu de ce texte en particulier.

Le Conseil constitutionnel ne pourrait pas, d'une manière générale, prétendre que telle ou telle disposition de la Constitution est dénuée de portée normative sans adopter une attitude éminemment contestable par rapport au pouvoir constituant. Cela est vrai pour n'importe quelle disposition des articles de la Constitution, de son préambule ou des textes auxquels il renvoie, et y compris pour les préambules de 1789, de 1946, ou pour les considérants de la Charte. Le Conseil prendrait en effet le risque de s'opposer à la Constitution et par là même à l'expression la plus élevée de la volonté des citoyens, exprimée directement ou par la voie de leurs représentants. Il serait en outre curieux que le Conseil constitutionnel exige que chacun respecte dans ses propres décisions non seulement le dispositif, mais aussi les motifs qui en sont le soutien nécessaire (comme il le fait toujours) et prétende que pour les normes constitutionnelles le dispositif est dépourvu de normativité, le dispositif étant seul impératif. De surcroît, d'un point de vue de stratégie jurisprudentielle, cela aurait deux inconvénients majeurs. D'une part, le Conseil se priverait d'une ressource qui peut être précieuse, comme on l'a vu lorsqu'il a trouvé dans le préambule de la Constitution de 1946 le fondement du principe de la dignité humaine. D'autre part, les membres actuels du Conseil risqueraient d'être un peu ridicules s'ils prétendent ne voir aucune normativité dans des dispositions dont le même Conseil, autrement composé dans quelques années, pourra aisément montrer qu'elles doivent avoir des effets normatifs.

En ce qui concerne le contenu des considérants de la Charte, plusieurs arguments montrent leur valeur normative. Cinq des sept considérants sont rédigés à l'indicatif présent, or en droit français l'indicatif vaut en principe impératif<sup>11</sup>. Lorsque la Constitution dispose que « l'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge » (art. 2), il ne s'agit nullement d'un énoncé descriptif, mais bien d'une prescription, de l'expression d'un devoir-être, d'une norme<sup>12</sup>.

9. B. Mathieu avait noté que ces considérants « précèdent le texte de la Charte », ce qui n'est évidemment pas le cas, *art. préc. aux CCC*.

10. 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, spéc. 16<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> cons. où le Conseil affirme que les dispositions du II de l'article 7 de la loi sont « manifestement dépourvues de portée normative », ce qui est contestable notamment au regard du fait que le juge ne justifie pas assez précisément sa décision, en revanche il est plus prudent sur l'appréciation de la normativité de la loi dans les considérants suivants.

11. Cf. not. M.-A. Cohendet, 1993, *préc.*

12. Si les parlementaires ou le Président de la République prétendaient demain que le drapeau de la France est désormais vert à petits pois roses, il est évident que leur décision serait inconstitutionnelle, non seulement pour incompétence mais aussi pour contrariété directe avec le texte de la Constitution, et seule une révision de la Constitution permettrait de modifier cette norme.

De même, lorsque le deuxième considérant dispose que « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel », cet énoncé n'est pas seulement la description d'une évidence, c'est une norme selon laquelle chacun doit avoir ce fait présent à l'esprit, et notamment le législateur, l'administration et le juge, mais aussi les particuliers, lorsqu'ils énoncent ou appliquent des règles ou des actes juridiques relatifs à n'importe quelle activité humaine. Ils doivent prendre ces données en compte, et donc en tirer les conséquences, notamment pour concilier les différents intérêts en présence. Le même raisonnement s'impose pour chacun des considérants. La portée normative des deux derniers considérants est plus claire encore car ils énoncent plus expressément un devoir-être. « La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » (considérant 6) ou « afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins » (considérant 7). De telles dispositions sont évidemment normatives, elles expriment indubitablement un devoir-être.

S'il est difficile de savoir très précisément quelle pourra être toute la portée normative de chacun des éléments de ce texte, on peut affirmer avec certitude qu'ils ont une portée normative. Comme l'a fort brillamment démontré Antoine Jeammaud, on ne saurait réduire la normativité à une conception étriquée du syllogisme judiciaire<sup>13</sup>. On peut considérer comme étant normative une disposition figurant dans un support formel auquel la qualité de norme est reconnue – en l'espèce la Charte adoptée par révision de la Constitution et expressément placée au même niveau que la déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946 – et qui produit des effets de droit ou est susceptible d'en produire. Il est en effet extrêmement important de ne pas confondre existence d'une norme et effectivité d'une norme, nous y reviendrons.

Au strict minimum, ces considérants sont des guides pour l'interprétation. Des éléments qui doivent orienter la conduite de toutes les personnes (privées et publiques, juges ou gouvernants en particulier) lorsqu'elles interprètent non seulement la Charte elle-même (cela relève de l'évidence), mais encore tous les autres textes, puisque ces dispositions ont une valeur constitutionnelle. De surcroît, des principes pourront (et dans certains cas devront) être déduits de ces considérants, par exemple le principe selon lequel nos choix doivent être guidés par la nécessité de garantir un développement durable, ou bien le principe selon lequel l'environnement doit être considéré comme étant le patrimoine commun des êtres humains (considérant n° 3), ou encore le principe selon lequel la diversité biologique doit être prise en compte lorsque l'on évalue les effets potentiels de nos modes de production ou de consommation (considérant n° 5).

Le Conseil constitutionnel aura donc non seulement la faculté mais l'obligation de prendre en compte l'influence normative de ces éléments au minimum pour interpréter les lois organiques, les lois et les conventions internationales soumises à son contrôle.

La négation du caractère normatif de la Charte est contestable pour les considérants, elle le serait *a fortiori* pour les articles de la Charte.

---

13. A. Jeammaud, « Consécration de droits nouveaux et droit positif, sens et objet d'une interrogation », in « Consécration et usage de droits nouveaux », St-Etienne, CERCRID, 1987, p. 9 et s., spéc. p. 20. Voir aussi A. Jeammaud et M. Le Friant, « L'incertain droit à l'emploi », *Travail, Genre et Sociétés*, n° 2, novembre 1999, p. 29 et s., et E. Dockès, « Valeurs de la démocratie », préc., p. 20 et s.

## 2. L'article premier de la Charte énonce-t-il un nouveau droit de l'homme ou un simple objectif de valeur constitutionnelle ?

La formulation de la question incite à penser que les objectifs de valeur constitutionnelle ne pourraient, par principe, pas être des droits de l'homme. Or cette affirmation nous semble éminemment contestable, pour ne pas dire plus<sup>14</sup>. Mais la question posée ici n'est pas celle-là, la question posée est de savoir si l'article premier énonce un nouveau droit de l'homme.

Lorsqu'un texte de valeur constitutionnelle dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé » (art. 1<sup>er</sup> de la Charte), cela signifie, sans l'ombre d'un doute, qu'un droit de l'homme est reconnu et qu'il s'impose à tous.

Il s'agit bien d'un droit *de l'homme*, et non pas d'un droit accordé exclusivement à l'humanité tout entière ou à l'environnement pour lui-même. Toute la Charte est marquée par une vision anthropocentrique de l'environnement. Dans ce texte, la protection de l'environnement est centrée sur l'homme, l'objectif final n'est pas la protection de l'environnement pour lui-même, mais pour permettre à l'homme de vivre convenablement. Les considérants de la Charte, notamment, montrent bien que la reconnaissance du droit de l'homme à un environnement équilibré et respectueux de la santé résulte de la prise de conscience des rapports entre l'homme et son environnement et a pour objet de favoriser l'avenir et l'existence de l'humanité. Ce droit est reconnu en France à « chacun », c'est-à-dire à tout être humain, quels que soient notamment son âge, son sexe et sa nationalité. Par définition, les droits de l'homme ont pour créanciers, pour bénéficiaires, tous les hommes (sauf précision contraire, évidemment). Il en va de même pour l'article premier de la Charte. Comme c'est le cas par définition en matière de droits « de l'homme », les créanciers de ces droits sont tous les hommes<sup>15</sup>. On est donc, par excellence, en présence d'un droit « de l'homme » et non pas en présence d'un droit d'un type nouveau.

Ce droit est à n'en pas douter un *droit fondamental*, à la fois sur le plan formel et sur le plan matériel. S'il existe des débats doctrinaux pour savoir si seuls les droits reconnus dans les normes de valeur constitutionnelle sont des droits fondamentaux, en revanche chacun semble bien d'accord pour considérer que les droits inscrits dans la Constitution (qu'il s'agisse des articles ou des textes auxquels renvoie le préambule, et parmi lesquels la Charte de l'environnement) sont des droits fondamentaux. Le critère formel (l'inclusion dans une norme de niveau constitutionnel) est en même temps un indice du critère matériel. En effet, si l'on a inscrit un droit dans la Constitution, c'est justement parce que l'on (le souverain) considère qu'il est fondamental<sup>16</sup>. De surcroît (mais cela est superfluo),

14. Ainsi, le droit au logement, considéré comme un objectif de valeur constitutionnelle, ne serait pas un véritable droit de l'homme, ce qui est assez surprenant quand on sait que ce droit est affirmé par la loi et au moins par une Convention internationale. On s'étonne aussi de voir cette affirmation quand on observe que le Conseil d'Etat a admis un référé liberté pour assurer la garantie d'un objectif de valeur constitutionnelle, en l'espèce le pluralisme des courants de pensée (CE, 24 février 2001, *Tibéri*, D. 2001, p. 1075) ! Sur le droit au logement, cf. *infra*, V. Champeil-Desplats.

15. Il paraît donc invraisemblable de lire que « il existe des droits fondamentaux dont les citoyens ne sont pas les titulaires *stricto sensu*, parce qu'ils ne peuvent demander directement la sanction de leur inexécution à un juge (...) Ces droits ont un débiteur – l'Etat – mais ils n'ont pas de véritable créancier », ces droits étant les droits sociaux dits de créance, ainsi que les objectifs de valeur constitutionnelle et certains principes directeurs comme la sécurité juridique (B. Mathieu et M. Verpeaux, *op. préc.*, p. 265). De telles affirmations ne peuvent s'expliquer que par une confusion entre la norme et l'effectivité de la norme, assimilation en l'espèce deux fois regrettable, d'une part, en ce qu'elle conduirait à nier la qualité de véritables droits de l'homme de la moitié de nos droits reconnus dans les textes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, elle n'est pas conforme au droit positif, comme nous le constaterons plus bas.

16. Cf. M.-A. Cohendet, « Droit constitutionnel », Montchrestien, coll. Focus, 3<sup>e</sup> éd., 2006, « Constitution » (définition matérielle et formelle) et « droits de l'homme ».

les considérants comme les articles de la Charte nous rappellent bien que le caractère matériellement fondamental de ce droit n'est guère contestable, puisque l'existence même de l'humanité dépend de son milieu naturel, lequel est affecté par les activités humaines. Cette qualification de droit fondamental a notamment des incidences que nous évoquerons sur le contentieux de l'urgence<sup>17</sup>.

La norme affirmant ce nouveau *droit* de l'homme existe, elle est valide, elle s'impose pleinement. On ne saurait sérieusement douter de son existence ni de sa valeur constitutionnelle<sup>18</sup>. Reste maintenant à savoir comment devra et comment pourra être garantie l'effectivité, l'application de cette norme. Sauf à se placer du point de vue de la théorie réaliste de l'interprétation, on ne saurait en effet confondre validité et effectivité de la norme<sup>19</sup>. On ne saurait donc prétendre que le droit de l'homme à un environnement équilibré n'existe pas au motif que les tribunaux n'ont pas encore sanctionné des violations de ce droit. Ni même au motif que rien ne prouve que demain tous les tribunaux assureront le respect de la Constitution comme ils devraient le faire. La reconnaissance d'un droit de l'homme à un environnement équilibré et favorable à sa santé ne signifie bien évidemment pas – hélas – que, du jour au lendemain, nous allons tous vivre dans un environnement idéal. Mais il en va de même pour tous les droits de l'homme. L'affirmation du principe d'égalité, en 1789, ou même sa réaffirmation pour l'égalité entre hommes et femmes en 1946, ne suffisent pas à garantir une égalité en droits pleinement effective. De même, la seule proclamation du droit au respect de la vie privée ne suffit nullement à nous protéger contre les regards indiscrets des voisins, les données accumulées par les banques et les fichiers de la police. Elle permet seulement de faire valoir ce droit devant les juges (constitutionnel et autres) pour éviter certaines des atteintes les plus flagrantes à ce droit. Comme cela a été souligné depuis des années, la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain ne peut être une révolution, mais c'est une évolution, majeure, mais nécessairement progressive<sup>20</sup>.

Qui est tenu de respecter ce droit ? Chacun, bien sûr, comme pour tous les droits de l'homme. Dès 1789, la raison d'être des déclarations de droits est clairement affirmée : « afin que cette déclaration, constamment présente à *tous les membres du corps social*, leur rappelle sans cesse leurs *droits et leurs devoirs* »<sup>21</sup>. Comme tous les droits de l'homme, la Charte s'impose à tous, et

**17.** Certains éléments des travaux préparatoires sont particulièrement clairs sur ce point. En particulier, on peut lire dans le rapport de la Commission Coppens que « La reconnaissance du droit à un environnement sain et équilibré comme droit fondamental de niveau constitutionnel pourrait en outre avoir pour effet d'étendre le champ des procédures de référé, que ce soit devant le juge administratif (...) ou devant le juge judiciaire (...) », *RJE*, n° spécial, 2003, p. 160 (3.1.1.).

**18.** Cf. not. P. de Montalivet « Les objectifs de valeur constitutionnelle » Thèse Paris-I, 2004, p. 300-303 spéc. n° 439-440.

**19.** Cf. M.-A. Cohendet, « Légitimité, effectivité et validité », in *Mél. P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 201 à 234.

**20.** Cf. notamment M.-A. Cohendet, « Vers la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et équilibré », in *SFDE*, « 20 ans de protection de la nature, hommage au professeur Michel Despax », PULIM, Limoges, 1998, p. 251 (cf. not. les références à d'autres travaux sur ce point) et « Les effets de la réforme », *RJE*, n° spécial 2003 « La charte de l'environnement en débat », p. 51 à 68 ; ainsi que les autres contributions de ces numéros, cf. aussi les n°s spéciaux sur la Charte de l'environnement de l'*AJDA*, juin 2005 (spéc. M. Prieur et Y. Jégouzo, et *Environnement*, avril 2005, spéc. M. Prieur, M. Verpeaux et F.-G. Trébulle ; ainsi que les contributions portant commentaire des autres articles de la Charte).

**21.** Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Notons que l'énonciation de « devoirs » dans la Charte a suscité de vives réactions, et il est vrai que cette notion peut être connotée politiquement dans un sens qui n'est guère celui des libertés. Cependant, dans ce texte, comme de manière plus générale dans une démocratie, on peut relativiser l'opposition entre droits et devoirs, car les droits de l'homme impliquent tous nécessairement le devoir pour chacun de nous de respecter les droits d'autrui.

notamment au « pouvoir législatif » et au « pouvoir exécutif »<sup>22</sup>. Les « débiteurs de ces droits » sont les gouvernés comme gouvernants, les particuliers comme les industriels ou les pouvoirs publics<sup>23</sup>. Ce droit peut parfaitement être qualifié de droit subjectif si, comme c'est habituellement le cas, on entend par là un droit reconnu aux sujets de droit – chacun, en l'espèce – et dont la protection est susceptible d'être revendiquée en justice<sup>24</sup>.

Chacun bénéficie de ce droit. Or, si l'on a affirmé des droits de l'homme, c'est justement pour permettre aux citoyens d'en revendiquer la garantie, comme cela a été précisé dès 1789, le Préambule de la Déclaration poursuivant : « *afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous* ». Les réclamations des citoyens pour revendiquer la protection du droit à l'environnement devraient donc pouvoir être formées d'abord contre le législateur, via les parlementaires, devant le Conseil constitutionnel. Celui-ci jouera un rôle assez limité aussi longtemps qu'il pourra être saisi seulement *a priori*, avant l'entrée en vigueur d'une loi ou avant la ratification d'un engagement international, et de surcroît uniquement par le Président de la République, le Premier ministre, soixante députés ou soixante sénateurs. La conformité à la Charte de nombreuses lois en vigueur ne peut guère être contestée devant le Conseil constitutionnel actuellement sinon, et encore de manière marginale, à l'occasion de leur modification. La portée du droit de l'homme à l'environnement dans le contentieux constitutionnel demeurera donc assez limitée dans l'immédiat. Le rôle du Conseil constitutionnel pour assurer l'effectivité du droit de l'homme à un environnement équilibré et favorable à sa santé sera cependant essentiel. Sa responsabilité est importante, notamment pour assurer la conciliation entre ce droit de l'homme et d'autres intérêts ou d'autres droits, comme nous le verrons plus bas.

Les réclamations des citoyens pourront aussi être formées contre n'importe quel acte d'une personne publique ou privée qui porterait atteinte à ce droit. Cependant il est bien évident que, comme pour toute norme, le juge, quel qu'il soit, appliquera ce droit de manière raisonnable, c'est-à-dire dans toute la mesure du possible. Comme le montreront nos collègues privatistes et administrativistes notamment, ce droit pourra être invoqué devant les tribunaux dans les relations entre personnes privées ou entre personnes publiques, comme dans les relations entre personnes privées et personnes publiques. Rien ne prouve que les juges accepteront tout de suite de garantir le respect de ce droit à toute personne qui viendrait se plaindre, par exemple, de la pollution de l'air ou de la mer en général. Mais il ne fait guère de doute que ce droit de l'homme sera par exemple pris en compte pour apprécier la faute dans le contentieux de la responsabilité, que ce soit en droit privé ou en droit public, notamment en cas d'inaction des pouvoirs publics. De même, il pourra parfaitement être invoqué en cas de voie de fait, dans le contentieux de l'urgence et en particulier dans le cadre du référé-liberté. Dès le

**22.** En effet, la Déclaration de 1789 poursuit : « afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ».

**23.** La doctrine constitutionnelle raisonne rarement en termes de « débiteurs » des droits de l'homme, mais quand elle le fait, c'est pour souligner qu'il s'agit tant des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) que des personnes privées : « Même si la question n'a jamais été posée au Conseil constitutionnel, il résulte clairement de sa jurisprudence qu'il entend les droits fondamentaux comme s'appliquant aussi aux relations entre les personnes privées. (...) », L. Favoreu et *alii*, « Droit constitutionnel », 2003, n° 1265. L. Fonbaustier souligne très justement le lien entre les devoirs formulés dans cette Charte et le fait que chacun est à la fois le créancier de ce droit de l'homme et le débiteur de ce droit à l'égard de tous les autres, dans « Remarques sur la philosophie d'un nouveau droit à », *CCC* n° 15. Voir aussi *supra* note 12.

**24.** En ce sens, cf. not. l'intervention de Gilles Martin dans ce colloque.



29 avril 2005, le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a assuré, comme il le devait, l'effectivité de la Charte de l'environnement, en soulignant que tant la place de ce droit dans une Charte « adossée » à la Constitution que la formulation de ce droit montrent que l'on a entendu « ériger le droit à l'environnement en "liberté fondamentale" de valeur constitutionnelle... » et que, dès lors, l'article L. 521-2 du Code de justice administrative est parfaitement applicable pour protéger cette liberté fondamentale<sup>25</sup>.

Pour interpréter ce droit de l'homme à un environnement équilibré et favorable à la santé, les juges, constitutionnel ou autres, devront s'appuyer sur les considérants et sur les autres articles de la Charte. L'analyse systémique de ce texte montre qu'un environnement équilibré est notamment un environnement dans lequel la diversité biologique est préservée, l'exploitation des ressources naturelles n'est pas excessive et le développement durable est assuré, la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins n'étant pas compromise. N'oublions pas que si ce droit n'est pas suffisamment garanti par les pouvoirs publics ou par les juges, des recours pourront être formés devant la Cour européenne des droits de l'homme puisque ce droit de l'homme est également protégé, même si c'est en des termes différents, par la Cour EDH<sup>26</sup>.

L'article premier de la Charte consacre donc bien un droit de l'homme, au demeurant fondamental. Il s'agit d'un droit subjectif immédiatement invocable devant les juges.

Cependant, certains auteurs ont considéré que ce droit *devrait* être regardé comme un *simple objectif de valeur constitutionnelle*, qui ne serait pas invocable directement devant les juges<sup>27</sup>. Leur raisonnement semble être le suivant : le droit de l'homme à un environnement sain est un objectif de valeur constitutionnelle, or les objectifs de valeur constitutionnelle ne sont pas invocables par les particuliers devant les tribunaux, donc le droit de l'homme à l'environnement ne peut pas être invoqué par les particuliers devant les juges<sup>28</sup>. Or chacun des éléments de cette démonstration semble contraire à la fois au texte et à la jurisprudence et pourrait en outre avoir des conséquences très fâcheuses à la fois sur le plan pratique et au regard des principes démocratiques.

**Premier élément du raisonnement : cette disposition énoncerait un simple objectif de valeur constitutionnelle**

D'abord, cette solution ne serait *pas conforme au texte* clair de la Charte qui, nous venons de le constater, énonce sans équivoque un véritable droit de

25. Aux termes de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ». En l'espèce, le juge, saisi par des associations de protection de la nature, a enjoint au préfet de la Marne de prendre toutes mesures utiles à l'effet d'interdire immédiatement une rave party prévue sur un site d'une très grande valeur écologique en pleine période de nidification, cf. TA Châlons-en-Champagne, Référé-liberté, ordonnance du 29 avril 2005, n° 0500828-829 et -830.

26. Même si cette Cour n'énonce pas explicitement un droit général à l'environnement, à travers la protection du droit à la vie (art. 2) et du droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (art. 8), notamment, elle assure une protection de l'environnement, cf. *infra* J.-P. Marguénaud.

27. Cf. B. Mathieu et M. Verpeaux, dans « Droit constitutionnel », PUF 2004, mais ensuite M. Verpeaux s'est écarté de cette analyse puisqu'il considère désormais que le droit de l'homme reconnu par l'article premier de la Charte est directement applicable et donc invocable devant les juges, et que ce n'est pas un objectif de valeur constitutionnelle : *Environnement*, avril 2005, p. 16, n° 32.

28. Sur la conception particulière de la justiciabilité dans ce raisonnement, cf. *infra*.

l'homme<sup>29</sup>. Notons que dans certains pays étrangers la Constitution établit expressément une distinction entre les droits de l'homme et les simples objectifs de l'Etat. Dans la Constitution française, il n'existe aucune distinction de ce type. Or les juges français, comme les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, se doivent d'interpréter les droits consacrés par les textes de manière à ce qu'ils soient concrets et effectifs et non pas théoriques et illusoire<sup>30</sup>. De surcroît, le fait d'interpréter la Constitution de manière à prétendre qu'elle contient une norme complexe et obscure alors que le texte est simple et clair ne serait guère conforme à l'objectif de clarté et d'accessibilité des lois<sup>31</sup>.

Ensuite, ce droit *ne correspond guère aux critères jurisprudentiels habituels des objectifs de valeur constitutionnelle*.

On sait que la Constitution n'évoque nullement l'existence d'une liste ou même d'un concept d'« objectifs de valeur constitutionnelle ». Il s'agit d'une création prétorienne qui a conduit à l'existence d'une *catégorie assez floue*, mal distinguée des « principes » et/ou des « exigences » de valeur constitutionnelle mis en lumière par le Conseil constitutionnel<sup>32</sup>.

Tandis que le droit de l'homme à un environnement équilibré et favorable à la santé est *écrit* en toutes lettres dans la Constitution<sup>33</sup>, les objectifs de valeur constitutionnelle consacrés par le Conseil constitutionnel ne figurent en principe pas expressément dans un texte de valeur constitutionnelle, ils ont été déduits de ce texte par le juge<sup>34</sup>.

**29.** Cf. P. de Montalivet, thèse préc., spéc. n° 439-440, qui exclut la qualification d'objectif de valeur constitutionnelle car la Charte « parle de droits et de devoirs dont les destinataires sont les personnes physiques ».

**30.** La Cour EDH réaffirme régulièrement cet impératif depuis son célèbre arrêt Airey c/ Irlande du 9 octobre 1979, cf. notamment F. Sudre et *alii*, « Les grands arrêts de la CEDH », Thémis, 2<sup>e</sup> éd., 2004.

**31.** Le concept de loi est entendu au sens large notamment par la Cour EDH mais aussi bien souvent en droit constitutionnel français, notamment lorsqu'on évoque, comme ici, les lois constitutionnelles. L'objectif de clarté et d'intelligibilité des lois, comme nous le verrons plus bas, a été formulé par le Conseil constitutionnel, qui semble s'être fortement inspiré de la jurisprudence de la Cour EDH.

**32.** Cf. A. Levade, « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après », in Mél. P. Pactet, *Dalloz* 2003, p. 687-702. Elle souligne qu'il s'agit d'une catégorie « introuvable » et qui n'est « surtout pas utile à identifier » (p. 702). Sur cette notion v. aussi B. Faure, « Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ? », *Rev. fr. dr. const.* n° 21, p. 47-77 ; et P. de Montalivet, Th. préc.

**33.** Entendue au sens large comme comprenant les textes auxquels renvoie le préambule.

**34.** Cette déduction a été plus ou moins élastique selon les cas. Ces « objectifs de valeur constitutionnelle » sont actuellement au nombre de six (chacun étant susceptible de quelques précisions ou extensions de sorte que ce chiffre peut être discuté) : la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui, le principe du pluralisme des courants d'expression socioculturelle (27 juillet 1982, Communication audiovisuelle, puis Entreprises de presse, 10-11 octobre 1984, ces trois objectifs sont réaffirmés ensemble dans la décision 88-248 DC du 17 janvier 1989, CSA), la « protection de la santé publique » (22 janvier 1990), la possibilité pour toute personne d'obtenir un logement décent (94-359 DC du 15 janvier 1995, Diversité de l'habitat) et enfin l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi (99-421 DC). La prévention des atteintes à l'ordre public et la lutte contre la fraude fiscale (2001-457 DC) peuvent se rattacher à la protection de l'ordre public déjà qualifiée d'objectif de valeur constitutionnelle précédemment. Cependant, cette « catégorie » reste relativement floue, notamment parce que les termes employés par le Conseil constitutionnel varient. Ainsi le pluralisme a-t-il parfois aussi été qualifié de « principe » (23 août 2001, Larouturo) et parfois le Conseil a évoqué « l'exigence » de préservation du pluralisme (86-217 DC). Cela semble indiquer que le Conseil n'entend pas faire de ces « objectifs » une véritable catégorie homogène et dont le statut juridique serait très différent de celui des autres éléments du bloc de constitutionnalité (cf. M.-A. Cohendet, « Droit constitutionnel », préc., normes de référence, et A. Levade, art. préc.). Seule la protection de la santé publique (13 août 1993, Maîtrise de l'immigration) semble être inscrite dans le texte, cependant elle en est en réalité seulement déduite car le texte du 11<sup>e</sup> alinéa du préambule de 1946 évoque la « protection de la santé » (à savoir un droit accordé à chacun), alors que l'objectif de valeur constitutionnelle consacre plus largement « la protection de la santé *publique* ». On peut donc noter que ce droit a deux volets, le droit subjectif, reconnu à chacun par le préambule de 1946, et l'aspect de politiques publiques, plus déterminé par l'intérêt général (comme dans les limitations des droits prévues par la CEDH) évoqué par cet objectif. Cette distinction a d'ailleurs l'intérêt de rappeler le rapport nécessaire entre intérêt particulier et intérêt général.

Le plus souvent, il s'agit d'impératifs sociaux, d'exigences liées à l'intérêt général, que le Conseil constitutionnel érige au rang constitutionnel pour justifier des *limitations aux droits de l'homme*, pour légitimer les restrictions aux droits de l'homme établies par la loi. Le Conseil constitutionnel agit ici un peu à la manière du Conseil d'Etat quand il fait valoir l'intérêt général pour limiter les droits des individus, ou de la Cour Européenne des droits de l'homme lorsqu'elle rappelle les éléments qui permettent de justifier des limitations aux droits de l'homme. D'ailleurs, les objectifs de valeur constitutionnelle consacrés par le Conseil constitutionnel correspondent généralement aux motifs de limitation des droits qui existent dans le droit de la Convention EDH. Il en va ainsi des objectifs de protection de l'ordre public et par là-même de recherche des auteurs des infractions et de poursuites de ces personnes, de protection de la santé publique, de respect des droits et libertés d'autrui<sup>35</sup>, de pluralisme<sup>36</sup>, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi<sup>37</sup>. Or la raison d'être première du droit à l'environnement est bien d'attribuer un droit à chacun et non pas avant tout de limiter les autres droits<sup>38</sup>. Cependant ces objectifs peuvent en même temps servir à renforcer certains droits. Mais, dans chaque cas, le juge donne au droit dont il veut renforcer l'effectivité une *extension* qui est souvent rendue inévitable du fait du droit international et/ou communautaire, mais qui n'est pas expressément prévue par un texte de valeur constitutionnelle. Ainsi, le principe du pluralisme permet de limiter certaines libertés, comme la liberté d'entreprendre, pour renforcer l'effectivité de la liberté d'expression, dans un contexte où les juges de la CEDH ont rappelé que cette liberté ne saurait être effective en l'absence de pluralisme des courants d'expression. De même, le droit au logement permet de limiter le droit de propriété, pour mieux garantir l'intérêt général (l'ordre public) et les droits et libertés d'autrui (le respect de la dignité, principe déduit par le juge), alors que le droit au logement n'est expressément consacré que par un texte de valeur législative... et par une convention internationale. Ainsi, *tous les objectifs de valeur constitutionnelle correspondent à des limitations aux droits ou à des droits reconnus en droit international*<sup>39</sup>. Le recours à cette technique permet donc essentiellement au juge constitutionnel de procéder à un contrôle de conventionnalité des lois sans en avoir l'air (puisqu'il intègre dans les normes de valeur constitutionnelle des normes internationales, tout en continuant à affirmer qu'il ne procède pas au contrôle de conventionnalité des lois). Dans la mesure où le droit de l'homme à un environnement sain est expressément prévu par un texte

**35.** Ces trois catégories de limitations figurent régulièrement parmi celles qui sont prévues par le texte de la Convention EDH, par exemple à l'article 11 (liberté de réunion et liberté d'association, y compris syndicale), paragraphe 2 : « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) ».

**36.** Nous venons de constater que les restrictions aux libertés prévues par le texte ne sont possibles que si ce sont des mesures nécessaires *dans une société démocratique*, et la Cour a donc été conduite à préciser que certaines limitations à ces droits porteraient atteinte aux valeurs fondamentales de la démocratie, parmi lesquelles le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture. La liberté d'expression doit donc être interprétée largement, pour garantir le pluralisme (arrêt Handyside, du 7 décembre 1976).

**37.** Dès son arrêt *Sunday Times*, du 26 avril 1979, la Cour EDH avait rappelé que les limitations aux droits ne sont possibles que si elles sont prévues par la loi, et elle avait considéré que la norme qui limite ces libertés ne peut être qualifiée de « loi » que si elle est suffisamment accessible et intelligible.

**38.** Même si, comme n'importe quel droit de l'homme, le droit à l'environnement peut conduire à des limitations des autres droits.

**39.** Tous les objectifs de valeur constitutionnelle correspondent à des éléments du droit de la CEDH, sauf le droit au logement, qui est reconnu notamment par une Convention internationale adoptée dans le cadre de l'ONU : l'article 11, alinéa 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 dispose : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à (...) un logement suffisant, (...). Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit ».

de valeur constitutionnelle, on ne voit vraiment pas en quoi il serait nécessaire de qualifier ce principe d'objectif de valeur constitutionnelle.

Bertrand Mathieu affirme que le droit de l'homme à un environnement sain est « un *droit-créance* qui, *comme tel*, rentre dans la catégorie des objectifs constitutionnels »<sup>40</sup>. Ainsi, la dénégation du caractère de véritable norme et du caractère de véritable droit de l'homme (droit doté d'un titulaire et invocable devant les tribunaux) ne vise pas seulement le droit de l'homme à l'environnement mais plus largement les droits économiques et sociaux<sup>41</sup>. Les fondements théoriques de cette construction sont très fragiles. Et l'auteur de cette vision a dû constater lui-même que le champ d'application de son hypothèse se réduisait en peau de chagrin<sup>42</sup>. Le Conseil constitutionnel a depuis longtemps reconnu la pleine valeur constitutionnelle des droits créance, et n'est-il pas une juridiction ?<sup>43</sup> C'est pourquoi cet auteur ne va pas jusqu'à affirmer que ces droits ne sont pas justiciables, mais cela le conduit cependant à une vision assez particulière de la justiciabi-

40. B. Mathieu et M. Verpeaux, *op. préc.*, p. 308 (nous n'évoquons ici que B. Mathieu, car M. Verpeaux a complètement changé de position sur ce point, puisqu'il a écrit par la suite que parmi les droits proclamés par la Charte figure le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1<sup>er</sup>) (...), et il souligne que « les droits proclamés ont pleine valeur constitutionnelle et ne peuvent être assimilés à des objectifs de valeur constitutionnelle car ils sont d'effet direct », *Environnement*, avril 2005, p. 16, n° 32.

41. Cf. B. Mathieu et M. Verpeaux, *op. préc.*, p. 263, ces auteurs affirment que « Les droits sociaux dits de créance ne sont pas pour l'essentiel soumis au régime juridique des droits et des libertés classiques. Ce ne sont pas des droits subjectifs, mais des objectifs dont la prise en compte s'impose à l'Etat et qui jouent en quelque sorte un rôle correcteur au regard des principes d'essence libérale. Il s'agit, pour l'essentiel, de principes qui doivent guider le législateur ». Dans ses « Observations sur la portée normative de la Charte de l'Environnement » (CCC n° 15, septembre 2003), B. Mathieu affirme que « Les textes relatifs aux droits particulièrement nécessaires à notre temps forment essentiellement des droits créance qui sont juridiquement qualifiés d'objectifs constitutionnels » et qu'un certain nombre de droits reconnus par la Charte peuvent être considérés comme relevant de cette catégorie, notamment l'article premier, « dont la formulation rejoint incontestablement celle reconnue en 1946, s'agissant des droits sociaux (...) Il s'agit d'un droit créance qui comme tel rentre dans la catégorie des objectifs constitutionnels. En l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle, il n'a pas vocation à devenir un droit subjectif dont un individu pourrait exiger le respect vis-à-vis d'une personne physique ou morale, publique ou privée. » (II). Cette position tout à fait originale est éminemment contestable, pour ne pas dire plus. Ces auteurs n'affirment pas de but en blanc que les droits sociaux, dans leur ensemble, ne sont pas des droits fondamentaux (puisque'ils les présentent comme une sous-catégorie des droits fondamentaux) mais c'est pour prétendre démontrer qu'ils ne sont pas de véritables droits, puisqu'ils n'auraient pas de créancier (*sic*) et qu'ils ne pourraient pas être invoqués devant le juge par les citoyens. L'objectif semble donc, en réalité, de nier la qualité de droits de l'homme de l'ensemble des droits de deuxième et de troisième génération.

42. *Op. cit.*, p. 265, après avoir affirmé que « les droits sociaux, dits droits de créance, ainsi que les objectifs de valeur constitutionnelle (...) ne sont pas des droits subjectifs », il doit concéder que l'on peut rattacher à la catégorie des droits subjectifs « certains droits sociaux-libertés, comme le droit de grève, la liberté syndicale ou le droit à la participation ». Pour tenter de surmonter sa propre contradiction (les droits sociaux ne sont pas des droits subjectifs/certains droits sociaux sont des droits subjectifs), il crée donc une division au sein des droits sociaux, entre ceux qui seraient des droits sociaux-libertés et des droits sociaux-créance, mais déjà cette distinction est très contestable, et ensuite la seconde catégorie devient bien maigre, et il ne peut citer en son sein que le droit au logement (qui ne figure pas dans le texte de la Constitution), le droit au travail (dont nous constaterons que, contrairement à ce qui est affirmé ici, il est invoqué devant les tribunaux, même si ceux-ci ne peuvent pas toujours en tirer toutes les conséquences) et le droit à la santé (qui a, lui aussi été invoqué, notamment devant le Conseil d'Etat : CE, Ass. Nat. pour l'éthique de la médecine libérale, *RFDA* 1997, p. 474, concl. Maugué, cf. *infra*).

43. Il a par exemple fait application plusieurs fois du droit d'obtenir un emploi, not. décision n° 83-156 DC du 28 mai 1983, Prestations de vieillesse, cons. n° 4 et 85-200 DC du 16 janvier 1986 ; Cumul emploi-retraite, et 2001-455 DC du 12 janvier 2002 ; Loi de modernisation sociale, cf. *RFDC* n° 50, 2002, p. 434. Or « les développements du contrôle de constitutionnalité confirment l'assimilation, du point de vue des effets contentieux, entre les droits-libertés et les droits-créances » (L. Gay, « Les droits-créances », Thèse, Aix-Marseille, 2001, p. 146).

lité<sup>44</sup> et à certaines contradictions<sup>45</sup>. Le droit de grève est bien un droit économique et social, et pourtant il est depuis longtemps directement invocable devant les tribunaux<sup>46</sup>. De même, le droit des travailleurs à la participation à la gestion des entreprises<sup>47</sup> est bien un droit économique et social, un droit créance, et pourtant il est lui aussi invoqué utilement devant les tribunaux. Il en va également ainsi pour le droit à la protection de la santé, invoqué notamment devant le Conseil d'Etat<sup>48</sup>. On ne saurait donc assimiler les objectifs de valeur constitutionnelle aux droits-créance<sup>49</sup>.

Dans le préambule de la Constitution, « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ». Ainsi, ces trois éléments sont placés au même niveau, et donc les droits qui en résultent ont la même valeur. On sait que l'opposition entre libertés et droits est toute relative, en particulier puisque les libertés peuvent toutes s'analyser comme des droits à faire ceci ou cela librement. La Cour européenne des droits de l'homme a fort justement rappelé tout ce que la distinction entre droits-liberté et droits-créance

**44.** B. Mathieu, *op. préc.*, p. 265. : « La justiciabilité, c'est-à-dire la possibilité pour une personne de se prévaloir d'un droit devant un tribunal ou une cour, est une condition essentielle à la reconnaissance d'un droit ou d'une liberté fondamentaux. Cela ne signifie pas que l'ensemble des droits et libertés fondamentaux appartient à la catégorie des droits subjectifs. Il existe des droits fondamentaux dont les citoyens ne sont pas les titulaires *stricto sensu*, parce qu'ils ne peuvent demander directement la sanction de leur inexécution à un juge. Ces droits sont des droits objectifs (... ils) ont en quelque sorte un débiteur – l'Etat – mais ils n'ont pas de véritable créancier. Au contraire, chaque citoyen peut exiger à l'encontre d'une autorité publique ou d'un particulier le respect de ses droits subjectifs. Il en est ainsi, par exemple, des droits rattachés à la liberté. En revanche, les droits sociaux, dits de créance, ainsi que les objectifs constitutionnels et certains principes directeurs, comme la sécurité juridique, ne sont pas des droits subjectifs. Leur réalisation ne peut être obtenue directement d'un juge, indépendamment de toute norme législative ou réglementaire qui les met en œuvre. Cependant ces droits objectifs sont des droits justiciables, car le juge de la norme a pour mission de vérifier que cette norme n'entre pas en conflit avec ces droits, mais au contraire qu'elle les met en œuvre ». On ne voit pas très bien pourquoi un droit serait justiciable (au sens « invocable devant un juge ») dans certains cas et pas dans d'autres. Soit un droit est un véritable droit, et alors il peut être invoqué devant les juges, soit il n'est pas invocable, et alors ce n'est pas un droit. En revanche, lorsque A. Levade affirme que « les objectifs de valeur constitutionnelle ne sont pas « justiciables », c'est-à-dire qu'il ne peuvent être mis en œuvre par un juge ordinaire et ne sont donc pas utilement invocables par des particuliers devant une juridiction « (art. préc., « 699), elle n'évoque pas la question de leur invocation devant le Conseil constitutionnel. Ce manque de clarté, dans les deux cas, semble une nouvelle fois s'expliquer par une confusion entre validité et effectivité de la norme, entre le fait qu'une norme existe dans l'ordre juridique et le fait que les tribunaux acceptent, ou non, d'appliquer cette norme. Or le fait que les tribunaux acceptent de plus en plus largement que ces droits soient invoqués devant eux montre non pas que les juges créent ces droits, mais simplement qu'ils veulent et peuvent progressivement les appliquer, les rendre plus effectifs.

**45.** Une première contradiction a été évoquée en note *supra*. En outre, B. Mathieu affirme que l'article premier n'est pas un véritable droit de l'homme (puisque c'est un simple objectif de valeur constitutionnelle qui n'est pas invocable par les particuliers) et, dans le même article, il observe que « une menace sur l'environnement pourrait peut-être servir de fondement à une procédure de référé liberté devant le Conseil d'Etat, le juge administratif ayant admis que ce recours soit fondé sur une atteinte à un objectif constitutionnel, en l'espèce le pluralisme des courants de pensée (...) ». S'il y a référé liberté, c'est bien qu'un particulier (ou autre) invoque directement devant un juge la violation d'un droit fondamental. Or on ne peut logiquement admettre à la fois que le droit à l'environnement n'est pas invocable par un particulier devant un juge et qu'il l'est (ou pourrait l'être), en cas de référé liberté.

**46.** Cf. *infra*.

**47.** Préambule de 1946, alinéa 8 : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail, ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

**48.** Le Conseil d'Etat a admis l'invocation du droit à la protection de la santé, considérant en l'espèce que « l'instauration d'un objectif prévisionnel d'évolution des dépenses médicales n'est pas en elle-même contraire au principe de protection de la santé garanti par le préambule de la Constitution de 1946 (...), qui implique toutefois que l'objectif soit fixé à un niveau compatible avec la couverture des besoins sanitaires de la population » : CE, Ass. Nat. pour l'éthique de la médecine libérale, *RFDA* 1997, p. 474, concl. Maugüe.

**49.** cf. P. de Montalivet, thèse préc.

avait d'artificiel, puisque les pouvoirs publics doivent généralement intervenir même pour garantir les libertés les plus traditionnelles<sup>50</sup>. Certains semblent encore aujourd'hui considérer que les droits-créance pourraient s'analyser comme de simples objectifs car ils n'imposeraient que des obligations de moyen. Est-ce à dire que les droits dits de première génération imposeraient des obligations de résultat ? Sommes-nous tous propriétaires grâce à l'article 17 de la Déclaration de 1789 ? Quand nous le sommes, notre propriété est-elle aussi sacrée que l'affirme ce texte, et l'Etat se voit-il imposer une obligation de résultat sur chacun de ces points ? L'argument ne résiste pas à l'analyse tant il est clair que, pour les droits de première génération comme de deuxième génération, aussi bien les pouvoirs publics que les particuliers ont une obligation de moyens, une obligation de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour que ces droits soient effectifs. Ainsi, tous les droits de l'homme peuvent être matériellement analysés comme des objectifs, en ce qu'ils visent un but. La liberté d'expression a pour objet de permettre à chacun de s'exprimer librement, elle ne perd pas pour autant sa qualité de véritable droit de l'homme. Si, pendant des décennies, des motifs plus politiques que juridiques ont poussé certains auteurs à tenter de nous convaincre que seuls les droits de première génération étaient de véritables droits de l'homme, toute réflexion sérieuse sur ce point montre que cette distinction n'a guère de pertinence que sur le plan historique, car les droits-créance comme les droits-liberté sont de véritables normes, qui produisent des effets de droit, même si leur effectivité est souvent difficile à assurer<sup>51</sup>. Les tribunaux ont fort justement rappelé que cette distinction n'est pas pertinente, notamment la Cour EDH et le Conseil constitutionnel. Il n'existe pas de hiérarchie entre les droits de l'homme en fonction du moment de leur apparition ou en fonction du fait qu'ils reconnaîtraient des droits-liberté ou créances<sup>52</sup>. Le fait que la Charte européenne des droits de l'homme ne reprenne pas cette distinction reflète bien la prise de conscience généralisée de l'absence de pertinence juridique de ce clivage.

Le Conseil constitutionnel a justement considéré dans sa décision n° 514 DC du 28 avril 2005 que la Charte énonçait des *principes*<sup>53</sup> (et non pas des objectifs). Dans la même décision, il a évoqué les principes (et non les objectifs) qui résultent des alinéas 8 et 11 du préambule de la Constitution de 1946, et il a conduit le même raisonnement à propos de la Charte et du préambule de 1946. Or, dans sa décision n° 509 DC, il avait rappelé que « le Préambule de la Constitution réaffirme les *principes* posés *tant* par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 *que* par le Préambule de la Constitution de 1946 (...) »<sup>54</sup>. Il a ainsi souligné que tous les textes évoqués par le préambule de la Constitution

50. CEDH 9 oct. 1979, *Airey c/ Irlande*, A. n° 32, p. 14, paragraphe 25 : « il n'existe nulle cloison étanche entre les droits de première et de deuxième génération ».

51. Cf. notamment E. Dockès, « Valeurs de la démocratie », *préc.*, p. 20 et s. ; CERCRID, « Consécration et usage de droits nouveaux », Université de Saint-Etienne, 1987, avec notamment A. Jeammaud : « Consécration de droits nouveaux et droit positif. Sens et objet d'une interrogation », M.-C. Rondeau-Rivier : « Du droit à l'habitat », D. Imbert : « Du droit à la différence », et les points de vue de A. Lyon-Caen, G. Braibant, P. Drai et P. Bouchet.

52. Cf. note *infra*.

53. En l'espèce le principe de conciliation dans l'article 6 de la Charte.

54. Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, 23<sup>e</sup> considérant, il poursuit en ces termes : « (...) qu'au nombre de ceux-ci, il y a lieu de ranger la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que les principes économiques et sociaux énumérés par le texte du préambule de 1946, parmi lesquels figurent, selon son 5<sup>e</sup> alinéa, le droit de chacun d'obtenir un emploi ». Notons cependant que le Conseil profite de cette occasion pour mettre sur un pied d'égalité un droit qui ne figurait pas expressément dans les textes, la liberté d'entreprendre, et un droit qui, en revanche, figure en toutes lettres dans les normes constitutionnelles écrites, le droit de chacun d'obtenir un emploi.

de 1958 (et donc notamment désormais la Charte de l'environnement) sont placés au même niveau, qu'ils ont la même valeur, et qu'ils contiennent des principes qui doivent être mis sur un pied d'égalité. Il a confirmé, ce faisant, l'absence de hiérarchie entre les droits de l'homme, notamment en fonction du fait qu'il s'agirait de droits-liberté ou de droits-créance<sup>55</sup>.

Ainsi, le droit proclamé à l'article premier de la Charte ne correspond pas vraiment aux critères habituels des objectifs de valeur constitutionnelle et en toute hypothèse il ne peut pas être qualifié comme tel du seul fait qu'il est un droit-créance.

**Deuxième élément du raisonnement : les objectifs de valeur constitutionnelle ne seraient pas invocables devant les tribunaux par les citoyens**<sup>56</sup>

D'abord, le texte de la Constitution ne dispose nulle part que certains droits ne pourraient pas être invoqués devant les tribunaux.

Ensuite, il ne résulte fort heureusement pas de la jurisprudence que tous les éléments qualifiés par le juge constitutionnel d'objectifs de valeur constitutionnelle ne seraient pas invocables par les particuliers devant les tribunaux ordinaires.

D'une part, on ne pourrait affirmer que les objectifs de valeur constitutionnelle ne sont pas justiciables que si l'on considérait que le juge constitutionnel n'est pas une juridiction. Car si l'on entend bien par « justiciable » « invocable devant un juge », on constate que ces objectifs sont bien invoqués par le juge constitutionnel lui-même et donc devant lui. Notons sur ce point que les droits dits de deuxième génération, dits droits-créance, ont déjà été mobilisés par le juge constitutionnel. C'est d'ailleurs pour cette raison que notre collègue ne dit pas que ces droits ne sont pas « justiciables », mais dit plutôt que les citoyens ne peuvent pas exiger le respect de ces droits à l'encontre d'une autorité publique ou d'un particulier.

D'autre part, le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'arrogance ni l'imprudence de prétendre que ces objectifs ou principes ne seraient pas invocables devant les autres juges. Or la « non-justiciabilité » de ces objectifs est davantage affirmée par certains auteurs que démontrée, et l'on ne cite en ce sens que l'exemple du droit au logement, et encore en précisant que les juges s'en inspirent tout de même<sup>57</sup>. Mais ce n'est pas parce que les juges de droit commun n'ont pas tiré toutes les conséquences du droit au logement (considéré par le Conseil constitutionnel comme un objectif de valeur constitutionnelle) que tous les objectifs de valeur constitutionnelle seraient par principe non invocables devant les tribunaux ordinaires<sup>58</sup>. Là encore, il y a confusion entre la validité de la norme et son effectivité. De surcroît, la Cour de cassation mobilise elle-même expressément

---

55. Le Conseil constitutionnel traite très classiquement et normalement ces droits sur un pied d'égalité, cf. notification n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision, et n° 906383 DC du 8 janvier 1991, Lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. Aussi, la doctrine constate-t-elle habituellement que le Conseil constitutionnel « ne fait prévaloir systématiquement aucun droit sur un autre : quelle que soit la catégorie à laquelle appartiennent ces droits, il n'y a pas de hiérarchie entre eux », si bien que des droits de première et de deuxième génération sont conciliés entre eux en étant placés sur un pied d'égalité (L. Favoreu et *alii*, « Droit constitutionnel », *Dalloz* 2003, n° 1268).

56. Comme on l'a vu, selon cet auteur, « leur réalisation ne peut être obtenue directement d'un juge, indépendamment de toute norme législative ou réglementaire qui les met en œuvre », *op. cit.*, p. 265.

57. Cf. A. Levade, art. préc., p. 699.

58. Pour étayer l'affirmation selon laquelle ces droits ne seraient pas justiciables on s'est exclusivement référé au droit au logement, ainsi A. Levade, art. préc., p. 699. Sur la justiciabilité cf. *supra*.

le droit au logement<sup>59</sup>. De même, la protection de l'ordre public, qui est qualifiée d'objectif de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, n'est-elle pas invoquée régulièrement et depuis fort longtemps devant le juge administratif ? Serait-il désormais interdit de l'invoquer directement devant les tribunaux ? D'ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré que le pluralisme des courants d'expression – objectif de valeur constitutionnelle par excellence – peut être considéré comme une liberté fondamentale et peut dès lors être protégé par le référé liberté<sup>60</sup>. Lorsque le juge administratif a, d'ailleurs très justement, considéré que l'article premier de la Charte énonce bien un droit fondamentalement, le droit à l'environnement, il a admis que ce droit soit invoqué devant lui et c'est sur ce droit qu'il a fondé sa décision<sup>61</sup>.

Enfin, au regard des *principes démocratiques*, on ne voit pas bien de quel droit le Conseil constitutionnel pourrait interdire aux citoyens et aux juges de revendiquer et de garantir l'effectivité des droits prévus dans la Constitution. Cela pourrait avoir des conséquences pratiques totalement contraires aux principes élémentaires de la démocratie. Selon son bon plaisir, le Conseil constitutionnel qualifierait d'objectif de valeur constitutionnelle tel ou tel droit afin d'empêcher quiconque – sauf éventuellement le législateur soumis à son contrôle – d'appliquer ce droit, de sorte qu'en pratique la plupart des droits pourraient devenir purement théoriques et symboliques, ce qui serait évidemment très grave.

Dire que l'article premier de la Charte énonce un simple objectif de valeur constitutionnelle et qu'il ne pourrait, par conséquent, pas être invoqué devant les tribunaux est donc deux fois contestable. D'une part, il s'agit d'un véritable droit de l'homme. D'autre part, le fait qu'une proposition soit qualifiée d'objectif de valeur constitutionnelle n'empêche pas qu'elle soit invoquée par les particuliers devant les tribunaux.

Par ailleurs, certains pourraient être tentés de nous faire croire que *les travaux préparatoires* de la Charte permettraient de l'interpréter comme ne contenant le plus souvent que de simples objectifs de valeur constitutionnelle, notamment à l'article premier. Cet argument manque de pertinence. En effet, puisque le texte est clair, il n'est en principe pas nécessaire de mobiliser des méthodes d'interprétation<sup>62</sup>. On ne peut donc concevoir de se référer aux travaux préparatoires que de manière tout à fait marginale, et seulement dans la mesure où ils permettent de conforter le sens clair du texte et/ou d'établir une volonté claire et unanime. En l'espèce, dès lors que la procédure de l'article 89 exige la concor-

---

59. Cf. V. Champeil-Desplats, « Les droits et libertés fondamentaux en France : genèse d'une qualification », in A. Lyon-Caen et P. Lokiek (dir.) « Droits fondamentaux et droit social », Dalloz, Coll. Thèmes et Commentaires 2005, p. 11 et « Les nouveaux commandements du contrôle de la production législative » Mélanges Troper, à paraître, 2006.

60. CE, référé 24 février 2001, Tibéri, *D.* 2001, n° 22, p. 1748.

61. TA Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, préc.

62. Nous faisons le choix d'écarter la théorie réaliste de l'interprétation et plus largement les théories tendant à montrer que, de toute façon, un texte doit toujours faire l'objet d'une interprétation. En effet, certains truismes et certaines observations – au demeurant fort intéressantes – doivent être dépassés, par un choix épistémologique dicté par la conviction que le droit est et doit rester un instrument au service de la démocratie. Ainsi, il est bien évident que nous faisons toujours des actes d'interprétation et c'est un raccourci de langage que de dire qu'il n'y a pas lieu d'interpréter, mais cela a beaucoup de sens au fond : cela signifie que l'on doit interpréter le texte selon sa signification apparente, celle qui s'impose à l'évidence. Car en démocratie le droit est ou devrait être fait par le peuple et pour lui, donc il doit, dans toute la mesure du possible, être interprété dans le sens qui a été présenté au peuple comme étant le sien (généralement le sens qui semble clair).



dance des volontés de l'exécutif et du législatif<sup>63</sup>, et du fait, de surcroît, que les assemblées n'ont pas modifié le projet présidentiel, il convient de se référer à l'ensemble des travaux qui ont conduit à l'adoption du texte, et non pas aux seuls travaux des assemblées. Or, les engagements solennels du Président de la République<sup>64</sup>, le rapport de la Commission Coppens<sup>65</sup> et l'exposé des motifs du texte sont limpides : ils évoquent l'instauration d'un « nouveau droit »<sup>66</sup> et non pas d'un vague objectif dont on ne pourrait pas revendiquer la protection devant les tribunaux ordinaires. En ce qui concerne les travaux, qui ont éclairé les assemblées et les débats qui ont eu lieu en leur sein, on constate que les éclairages qui ont été donnés aux chambres pour voter étaient passablement confus et contradictoires<sup>67</sup>. Les constitutionnalistes consultés ont notamment souligné que le texte de la Charte n'établissait pas de distinction claire entre principes et objectifs<sup>68</sup> et que si l'on souhaitait établir cette distinction, il était nécessaire de le faire expressément<sup>69</sup>. Or cette distinction n'a pas été établie par les chambres. On ne saurait donc prétendre que les travaux préparatoires permettent d'établir une volonté claire et unanime de voir dans l'article premier un simple objectif de valeur constitutionnelle non invocable devant les juges. Notons, hypothèse d'école, que si le Conseil constitutionnel prétendait que l'article premier n'établit pas vraiment un droit de l'homme, au motif que certaines déclarations faites au Parlement incitent à penser qu'il est seulement un vague objectif, alors, l'effet serait désastreux : il reconnaîtrait officiellement que les représentants du peuple se sont livrés à une « arnaque constitutionnelle » en

**63.** Toute la procédure de révision est organisée autour de l'idée selon laquelle on ne peut réviser la Constitution que s'il y a un accord de volontés en ce sens de deux au moins des trois pouvoirs suivants : l'exécutif, le législatif, le Peuple (cf. M.-A. Cohendet, « Droit constitutionnel », et « La cohabitation, leçons d'une expérience », préc.). Il en résulte que l'on ne peut pas se référer, comme en matière législative, aux seuls débats des assemblées, mais que l'on doit prendre en compte tous les travaux, en particulier dirigés par l'exécutif, qui ont conduit à l'adoption du texte.

**64.** Cf. notamment son *discours à Orléans* le 3 mai 2001, *RJE* n° spécial 2003, spéc. p. 79 : « (...) l'écologie, le droit à un environnement protégé et préservé doivent être considérés à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'Etat d'en affirmer le principe et d'en assurer la garantie » ; ou son *discours à Avranches*, le 18 mars 2002 : « Je proposerai aux Français d'inscrire le droit à l'environnement dans une Charte adossée à la Constitution, et aux côtés des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux. Ce sera un grand progrès. La protection de l'*Environnement* deviendra un intérêt supérieur qui s'imposera aux lois ordinaires. Le Conseil constitutionnel, les plus hautes juridictions et toutes les autorités publiques seront alors les garants de l'impératif écologique », *RJE* n° spécial 2003, p. 92.

**65.** Dans le rapport de la Commission Coppens, il est tellement évident que l'article premier proclame un nouveau droit que cette question n'est même pas évoquée dans ce qui est à l'époque l'article 5 de la Charte, cependant cette interprétation est on ne peut plus clairement confirmée dans la 3<sup>e</sup> partie du rapport : 3. Impact, suites et recommandations, 3.1.1. Effets et suites juridiques. Les effets prévisibles d'un nouvel élément du bloc de constitutionnalité, 5<sup>e</sup> paragraphe : « La reconnaissance du droit à un environnement sain et équilibré comme *droit fondamental* de niveau constitutionnel pourrait en outre avoir pour effet... », cf. *RJE* n° spécial 2003, p. 160.

**66.** Ainsi l'exposé des motifs précise que « l'article premier de la Charte instaure un nouveau droit, celui de vivre dans un environnement qui répond à certains critères qualitatifs (...) » (Ass. Nat., n° 992, projet de loi constitutionnelle présenté au nom de M. J. Chirac par M. J.-P. Raffarin et M. D. Perben et mis en distribution le 2 juillet 2003). Ces travaux sont facilement accessibles sur internet ([www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/charte\\_environnement.asp-53](http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/charte_environnement.asp-53)) et bon nombre d'entre eux sont réunis dans le n° spécial 2003 de la *RJE*, « La Charte de l'environnement en débat ».

**67.** Cf. le rapport n° 1595, qui est loin d'être aussi univoque qu'on l'a prétendu (cf. Code constitutionnel, à paraître), et qui contient une distinction entre les principes (directement invocables devant les juges) et les objectifs (non invocables devant les juges) qui est très fragile et contestable (au moins autant que la distinction faite par B. Mathieu dont elle semble s'inspirer mais sans la reprendre fidèlement). On observe que, dès cette date, la volonté de certains de limiter autant que possible les effets de la Charte s'oppose à d'autres volontés en sens contraire.

**68.** Cf. G. Carcassonne et D. Chagnollaud, audition sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, Commission des lois constitutionnelles, compte rendu n° 10, mercredi 3 décembre 2003 (site internet de l'Assemblée nationale, préc.). Notons que si les points de vue doctrinaux ne sont pas tous les mêmes cela peut aussi s'expliquer par le fait que, bien souvent, la doctrine ne répond pas à la question « que doit-on faire d'après ce texte », mais plutôt « que peut-on faire ».

**69.** Cf. G. Carcassonne, *ibid.*

promettant la reconnaissance d'un droit de l'homme et en rédigeant un texte qui énonce clairement un droit de l'homme pour ensuite refuser de reconnaître ce droit<sup>70</sup>.

Ainsi, l'article premier énonce-t-il non pas un simple objectif, mais un véritable droit de l'homme, invocable devant les tribunaux<sup>71</sup>. Les autres articles de la Charte contiennent de véritables normes, ce ne sont pas, non plus, de simples objectifs de valeur constitutionnelle.

### **3. Les articles de la Charte ont-ils un effet direct, c'est-à-dire sont-ils immédiatement opposables à tous et invocables devant les juges ou sont-ils conditionnés par une intervention future de la loi ?**

Comme tous les articles de la Constitution et toutes les dispositions des textes auxquels renvoie le préambule, les articles de la Charte ont évidemment un effet direct, ils sont d'ores et déjà opposables à tous et ils peuvent dès à présent être invoqués devant les juges, même en l'absence d'intervention d'une loi. Tous les pouvoirs publics et les juges ont l'obligation d'intervenir pour assurer l'effectivité des normes constitutionnelles<sup>72</sup>.

Il s'agit en effet de normes constitutionnelles et elles ont, par principe, un effet direct. Les règles situées au sommet de la hiérarchie des normes s'appliquent directement à toutes les normes inférieures, sous la seule réserve, comme nous le verrons, de la théorie de la loi-écran<sup>73</sup>.

Pour s'opposer à l'application de la Charte on a pu ou on pourrait avancer divers arguments.

**70.** Et, de surcroît, au motif que telle était l'intention réelle de certains parlementaires, et l'intention cachée du Président, car contraire à ses engagements électoraux et ses déclarations officielles.

**71.** En ce sens voir aussi M. Prieur, « Les nouveaux droits », *AJDA* juin 2005, p. 1157 et s., spéc. p. 1159, l'art. préc. de M. Trébulle aux *CCC*. M. Verpeaux, *Environnement*, avril 2005, p. 16. : « Les droits proclamés (dans la Charte, notamment à l'art. 1<sup>er</sup>) ont pleine valeur constitutionnelle et ne peuvent être assimilés à des objectifs de valeur constitutionnelle car ils seront d'effet direct ».

**72.** Cf. M.-A. Cohendet, « Droit constitutionnel », préc., n° 9-4, n° 24-2 et n° 8.

**73.** Nous ne faisons là que rappeler des données parfaitement classiques et qui semblent évidentes en droit constitutionnel. L. Favoreu rappelait que le droit constitutionnel s'applique directement à toutes les relations juridiques avec un effet vertical et horizontal (*CCC* 1997 n° p. 80). Les normes constitutionnelles sont notamment imposées aux tribunaux administratifs et judiciaires par les réserves d'interprétation de la jurisprudence du Conseil. « L'utilisation directe des normes constitutionnelles, indépendamment des réserves d'interprétation, est également constatable dans la jurisprudence judiciaire. Ainsi en est-il dans les litiges du travail à propos du droit de grève, de la liberté syndicale, de la liberté d'opinion des travailleurs ; dans les litiges de presse, dans lesquels le juge judiciaire n'hésite pas désormais à invoquer l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; dans les litiges où est en cause le droit de propriété ; et même en matière de procédure civile (Cass. 23 juin 1995, *Bellemare c/ Conseil de l'Ordre des avocats aux conseils*) » ; Favoreu et *alii*, préc., n° 1265. On a parfois observé une certaine résistance des tribunaux à l'application directe de la Constitution, elle est variable selon les domaines et elle s'explique par diverses raisons. Des raisons d'ordre pratique : il est plus sûr et plus rapide pour le juge de se référer à la loi que d'aller chercher une référence constitutionnelle (cette dernière étant *a priori* plus générale, le juge prend moins de risques d'être contredit s'il se réfère à une norme plus précise contenue dans la loi). Des raisons d'ordre sociologique aussi (les juges judiciaire ou administratif, qui se sentent très puissants, tolèrent mal la montée en puissance du Conseil constitutionnel et ils peuvent donc chercher à éviter d'appliquer la Constitution pour ne pas être contraints de se soumettre à l'interprétation qu'a pu en donner le Conseil), raisons qui tiennent à la formation des juristes (la prise de conscience de l'influence du droit constitutionnel dans les différentes branches du droit est assez récente, et les juristes formés il y a longtemps n'ont pas l'habitude de s'y référer). Des raisons qui tiennent aussi aux défauts de notre système de contrôle des normes : pourquoi les juges iraient-ils chercher des normes de référence dans la Constitution alors qu'ils se heurtent à la théorie de la loi-écran qui les empêche d'apprécier la constitutionnalité des lois et alors que de nombreuses normes internationales leur permettent d'obtenir un résultat bien plus efficace (puisqu'ils procèdent à un contrôle de conventionnalité des lois par voie d'exception) ?

On a vu esquisser ici ou là des distinctions complexes et tortueuses – au demeurant contradictoires entre elles – sur les degrés variables d'applicabilité directe des différents articles de la Charte<sup>74</sup>. Mais pourquoi donc s'acharner à contester la portée normative de ce texte, son applicabilité directe, en prétendant qu'il serait compliqué et obscur ? Il est assez simple et clair et doit être interprété comme tel. Tous les articles de la Charte énoncent de véritables normes, tous contiennent bien des règles juridiques<sup>75</sup> et non pas de vagues objectifs politiques.

On pourrait d'abord tenter de nous persuader que les règles formulées dans la Charte ne sont pas de véritables normes. Soit parce que ce seraient de simples objectifs de valeur constitutionnelle. Nous avons vu ce qu'il fallait penser du recours à ce concept pour l'article premier de la Charte, le même raisonnement peut être largement repris à propos des autres articles. Soit parce qu'il s'agirait de simples éléments déclaratifs, de principes plus politiques que juridiques (notons que la distinction ainsi présentée entre le politique et le juridique ne semble guère pertinente en ce qu'une règle de droit, dans une démocratie, est bien la transformation d'une valeur, d'un objectif politique en une règle impérative)<sup>76</sup>. Là encore, nous renverrons au raisonnement conduit plus haut. La négation du caractère normatif de la charte est encore plus contestable pour les articles que pour les considérants de la Charte<sup>77</sup>.

On pourrait ensuite essayer de nous convaincre du fait que les principes contenus dans la Charte sont trop vagues pour être directement invocables. L'argument est si vieux, tellement éculé, qu'on le croyait mort et enterré. Durant des siècles, il a été brandi pour prétendre que les principes de liberté et d'égalité contenus dans le préambule de 1789 n'étaient que des principes généraux qui, à l'opposé des règles, précises, ne pourraient être invoqués directement devant les juges. Et il a fallu beaucoup de sang pour que chacun comprenne que les droits reconnus dans ce texte s'imposent à tous, particuliers et pouvoirs publics. Nous ne sommes pas ici en présence de normes internationales, leur applicabilité directe ne dépend pas de leur précision<sup>78</sup>. Notons d'ailleurs que même pour les normes internationales la Cour de cassation vient de procéder à un revirement de jurisprudence, pour reconnaître l'application directe de la Convention de New York<sup>79</sup>. Les règles constitutionnelles énoncent très souvent, pour ne pas dire le plus souvent, des principes. Il est donc tout à fait normal que les articles de la Charte contiennent des principes, des règles générales<sup>80</sup>. Une nouvelle fois, distinguons bien entre validité et effectivité. Les articles de la Charte énoncent des normes valides, simplement, il peut être plus facile pour les juges d'appliquer des règles précises que des normes très générales, et donc ils pour-

74. Cf. notamment B. Mathieu et M. Verpeaux, dans « Droit constitutionnel », PUF 2004, p. 304 et s. *contra* M. Verpeaux, *Environnement*, avril 2005, p. 16, n° 32, v. aussi les distinctions byzantines proposées par B. Mathieu (CCC préc.) ou par M. Chahid-Nourai, *AJDA*, juin 2005, p. 1175.

75. Dans certains cas ces règles sont très générales et peuvent donc être qualifiées de principes, mais ce n'en sont pas moins des règles.

76. Cf. E. Dockès, *op. cit.*

77. Cf. V. Champeil-Desplats, *Mél. Troper*, préc.

78. Cet argument de l'excessive généralité de la norme de référence a été écarté par le Conseil d'Etat lorsqu'il a reconnu le droit à une vie familiale normale : CE, Ass., 8 décembre 1978, GISTI.

79. Cass., 1<sup>re</sup> Ch. civ., arrêt n° 1094 du 14 juin 2005, dans lequel la Cour fait application directe de la convention de New York sur le droit des enfants (art. 3-1 de la Convention), v. aussi arrêt n° 891 du 18 mai 2005 (même chambre) où la Cour se réfère aux articles 3-1 et 12-2 de cette convention.

80. La question de la distinction entre règles et principes a fait couler beaucoup d'encre, mais, dans une approche positiviste, on relève que, pour l'essentiel, les principes sont des règles plus générales que d'autres et qu'il existe bien davantage une gradation qu'une différence de nature entre règles et principes.

ront rencontrer des difficultés pour assurer l'effectivité de la Charte. Cependant ces normes pourront être invoquées devant les tribunaux et pourront produire des effets de droit<sup>81</sup>. Et quelles que soient les décisions des tribunaux, elles ne sauraient remettre en cause la validité de la Charte.

On pourrait aussi tenter de nous persuader qu'une distinction devrait être faite au sein de la Charte : si l'on admet qu'elle s'applique directement lorsque ses dispositions ne renvoient pas au législateur, en revanche, lorsqu'elles prévoient l'intervention du législateur, toute l'application du texte serait suspendue aux lèvres des députés et des sénateurs. Ce serait une nouvelle fois peine perdue. D'abord, d'une manière générale, l'article 34 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision du 1<sup>er</sup> mars 2005 étend la réserve de compétence du législateur à la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. Ensuite, le fait qu'une disposition constitutionnelle prévienne expressément l'intervention du législateur pour préciser l'application d'un droit de l'homme ou d'une autre norme n'a strictement rien d'original et ne fait en aucun cas obstacle à son applicabilité directe. La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose à plusieurs reprises qu'il appartient au législateur d'intervenir<sup>82</sup>. Il en va de même pour le préambule de la Constitution de 1946<sup>83</sup>.

**81.** Dans d'autres domaines, on peut constater avec Guy Braibant que tel droit (en l'espèce le droit au transport) « de prime abord dépourvu de sens ou de consistance, peut avoir une portée juridique tout à fait concrète dans un certain nombre de situations », dans « Point de vue », CERCRID, « Consécration et usage de droits nouveaux », Université de Saint-Etienne, 1987, p. 69. De même, le droit à l'emploi ne permet pas, en pratique, à chacun d'exiger qu'on lui attribue un emploi, mais « il peut servir à invalider certaines actions publiques allant contre l'objectif du plein-emploi ou encore à limiter la faculté de licencier » (E. Dockès, « Valeurs de la démocratie », préc., p. 22). Pour P. Waquet, le droit d'obtenir un emploi est au moins une des sources d'inspiration implicites de la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de licenciement pour motif économique, dans « La cause économique du licenciement », *Dr. Soc.*, n° 2, février 2000. A. Jeammaud et M. Le Friant observent que l'énoncé constitutionnel prévoyant le droit à l'emploi « n'est pas – n'est plus à ce jour – simple déclaration d'intention, mais constitue bel et bien une disposition à laquelle signification de règle de droit est reconnue à travers son incidence avérée sur le règlement juridique de certains différends » (p. 31). Ils soulignent que la signification normative de cet énoncé a une portée plus riche que celle qui lui est souvent reconnue en doctrine. « Or, trois types d'effets révèlent la substance d'un droit comme celui d'obtenir un emploi : légitimation de règles de niveau infraconstitutionnel, obstacle à l'introduction de certaines règles ou à certains changements normatifs, orientation de l'interprétation d'autres règles juridiques (p. 39). Si ce droit ne permet pas d'obtenir un emploi, « chacun peut le faire valoir *en invoquant*, dans la mesure de sa pertinence, à l'appui d'une réclamation juridique » (p. 43) dans « l'incertain droit à l'emploi », *Travail, Genre et Sociétés*, n° 2, novembre 1999, p. 29 et s. A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1986, il observe : « Ainsi voit-on l'énoncé du préambule consacrant le "droit à l'emploi" acquérir portée pratique », dans « Le droit constitutionnel dans les relations du travail », préc., p. 10, et il souligne que « la vocation de ces règles constitutionnelles à régir directement les rapports juridiques privés paraît acquise » (*ibid.* p. 15). Pour M. Couturier, le droit subjectif au travail a aussi une dimension collective : « Ce qui est présenté comme un droit subjectif au travail se traduit ainsi en un droit collectif au plein emploi, qui impose la recherche du plein emploi comme objectif » dans « Droit du travail », PUF, 1990, n° 25.

**82.** *Article 4* : « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être fixées que par la loi ». *Article 5* : « La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ». *Article 6* : « La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens, étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, toutes places ou emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » et cf. articles 7, 8 et 9 qui formulent les principes de base du droit pénal, en disposant notamment que « nul ne peut être accusé, arrêté, ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites ». *Article 10* : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». *Article 11* : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté, dans les cas déterminés par la loi ».

**83.** *Alinéa 3* : égalité entre homme et femme, et *alinéa 7* : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Mais ces renvois ne signifient pas du tout que les droits ainsi proclamés ne pourront pas être appliqués, invoqués devant les tribunaux en l'absence d'une loi. Cela signifie à l'opposé que seul le législateur peut limiter les droits ainsi affirmés, donc que ces droits doivent être respectés par tous dans toute leur étendue, en attendant leur éventuelle délimitation par le législateur. Qui prétendrait que le principe de liberté n'a pas d'effet direct en France, qu'il n'est pas invocable devant les tribunaux, au motif que l'article 4 de la Déclaration de 1789 prévoit l'intervention du législateur pour en fixer les bornes ? Il en va de même pour la liberté d'opinions, même religieuses, ou pour la liberté d'expression. Les tribunaux, judiciaires et administratifs ne s'y sont pas trompés, qui ont assuré l'application directe du droit de grève même en l'absence de loi, alors que le préambule de 1946 affirme dans son septième alinéa que « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent »<sup>84</sup>. Le Conseil constitutionnel a également admis la normativité de ce principe sans subordonner sa reconnaissance à l'application de telle ou telle loi. De même, qui oserait affirmer que l'égalité entre hommes et femmes ne peut exister que par la bonne volonté du législateur et qu'il serait interdit aux citoyens et aux juges d'appliquer ce principe en dehors du cadre législatif ? Et pourtant, le préambule de 1946 dispose dans son troisième alinéa que « la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme ». Le renvoi à la loi signifie un ordre donné au législateur d'intervenir pour assurer l'effectivité de cette norme, et non pas l'interdiction à quiconque d'appliquer le principe d'égalité des sexes en dehors de la loi. Le Conseil constitutionnel a justement rappelé qu'un principe contenu dans le préambule de 1946 (en l'espèce le principe d'égalité des sexes) « s'impose au pouvoir réglementaire sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence »<sup>85</sup>. Il doit en aller de même pour les principes reconnus par la Charte de l'environnement.

Tous les articles de la Charte sont donc de véritables normes directement applicables, quelle que soit leur généralité. Demeure la question des effets qu'ils peuvent immédiatement produire.

L'article premier a déjà été évoqué. Lorsque l'article 2 dispose que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, cela ne signifie pas que l'on va placer un gendarme derrière chacun de nous pour vérifier que tous nos faits et gestes se conforment à cette obligation. En revanche, la portée normative de cet article sera particulièrement sensible dans certains contentieux, comme celui de la responsabilité, que ce soit

---

**84.** La Cour de cassation, à propos de faits antérieurs à la loi sur le droit de grève, a considéré que l'affirmation solennelle « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » suffit à exclure la rupture du contrat par l'effet de l'arrêt de travail : Cass., 28 juin 1951, *Dr. soc.* 1951, 531, note P. Durand, et 26 juin 1952, *Bull. civ.* IV n° 352. La Cour de cassation veille à l'effectivité de ce droit en l'invoquant directement. Par exemple, dans un cas où une convention collective prévoyait un délai pour la grève, la Cour de cassation a estimé que cette disposition était contraire au droit de grève car ce droit existe et que son exercice ne peut être aménagé que par la loi : « Vu l'alinéa 7 du préambule de la Constitution de 1946 » (...) « Attendu qu'une convention collective ne peut avoir pour effet de limiter ou de réglementer pour les salariés l'exercice du droit de grève constitutionnellement reconnu et que seule la loi peut créer un délai de préavis de grève s'imposant à eux »... casse et annule le jugement. Il existe une jurisprudence abondante sur l'application directe du droit de grève par la Cour de cassation. Quant au Conseil d'Etat, on peut regretter qu'il ait considéré que le Gouvernement a pu légalement interdire la grève en l'absence de loi, mais, ce faisant, il a tout de même dû appliquer directement la disposition constitutionnelle reconnaissant le droit de grève (même si c'était pour le réduire presque à néant en l'espèce) CE, 7 juillet 1950, Dehaene, *D.* 1950, 538, note A. Gervais, v. aussi CE, Desplanques, *Dr. soc.* 1950, 317, concl. Gazier.

**85.** 97-388 DC du 20 mars 1997, Fonds de pension, 13<sup>e</sup> cons. Et l'on sait que les décisions du Conseil constitutionnel « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » (art. 62 C).

en droit privé ou en droit administratif, puisque ces devoirs concernent « toute personne », qu'elle soit privée ou publique. En effet, l'appréciation de la faute pourra être nettement influencée par cette norme constitutionnelle. De même, des lois ou des règlements relatifs à la prévention de la pollution trouveront le fondement de leur validité dans cet article. Et si leur constitutionnalité ou leur légalité est contestée, on pourra invoquer cet article devant le juge pour justifier la validité de ces normes. Le même raisonnement peut être conduit pour les articles 3, 4, et 5 en particulier. Les personnes publiques sont particulièrement visées dans les articles 5 et 6. La responsabilité des personnes publiques pourra notamment être engagée lorsqu'elles n'auront pas respecté les exigences du principe de précaution et/ou lorsque les politiques publiques n'auront pas assuré une conciliation entre l'environnement, le développement économique et le progrès social et qu'il en résultera des dommages. Les articles 8 et 9 ont eux aussi une portée normative indéniable. Ainsi, lorsque l'article 8 de la Charte dispose que « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente charte », cela signifie tout simplement que chacun doit recevoir une éducation et une formation à l'environnement pour être en mesure d'exercer les droits et les devoirs qui lui sont reconnus et imposés par la Charte. Les mots ont du sens, ceux de la Charte comme les autres. Le juge constitutionnel n'est pas en mesure d'imposer au législateur d'intervenir pour assurer l'effectivité de la Constitution, mais il doit au moins veiller à ce que l'exercice d'un droit reconnu par la Constitution ne soit pas privé de garanties légales<sup>86</sup>. Ainsi, une loi qui supprimerait tout enseignement relatif à l'environnement devrait être déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Un acte administratif ayant le même contenu devrait être annulé par le juge administratif. Cet article contient donc bien une norme, qui peut être invoquée immédiatement devant le juge. Dans ce domaine comme dans tous les autres, il appartiendra aux juges d'appliquer les règles de droit existantes avec prudence. Enfin, l'article 10 énonce lui aussi une norme. L'indicatif valant impératif, l'action européenne et internationale de la France doit être inspirée par cette Charte. Une convention contraire à ces principes devrait être déclarée incompatible avec la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Les dispositions de la Charte sont donc directement invocables devant les tribunaux, même en l'absence d'intervention du législateur. Le rapport de la Commission Coppens, chargée d'élaborer le texte, avait déjà montré les effets directs que pourrait avoir la Charte et les limites de ces effets<sup>87</sup>. L'effectivité de la Charte restera limitée surtout pour deux raisons. D'abord du fait de l'absence de contrôle de constitutionnalité des lois *a priori*<sup>88</sup>, puisque beaucoup de lois anciennes ne respectent pas la Charte, et que l'on ne peut pas contester efficacement leur constitutionnalité au regard de la Charte. Ensuite à cause de la théorie de la loi écran<sup>89</sup>. On peut même craindre que, au moins pendant une

86. Cf. *supra*, note 6, jurisprudence de l'« effet cliquet ou artichaut ».

87. Rapport Coppens, *R.J.E.* n° spécial 2003, où les effets directs de la Charte sont clairement évoqués, notamment en matière de référés, que ce soit devant le juge judiciaire ou devant le juge administratif (notamment p. 160).

88. La Charte verra son effectivité considérablement accrue le jour où, comme la plupart des pays européens, la France adoptera un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori* par voie d'exception.

89. Le Conseil constitutionnel ayant le monopole de l'appréciation de la Constitutionnalité des lois, lorsqu'une loi fait écran entre une disposition infralégislative et la Constitution (c'est-à-dire lorsqu'une telle disposition se contente d'appliquer la loi), le juge se prononce seulement sur sa conformité à la loi et refuse d'apprécier sa conformité à la Constitution, car ce serait apprécier la constitutionnalité de la loi.

certaine période, on n'invoque la théorie de la Constitution-écran pour restreindre l'application du droit international ou communautaire<sup>90</sup>.

**4. Le contrôle du respect de l'article 6 conduira-t-il le Conseil constitutionnel à concilier les droits fondamentaux concurrents ou bien de simples intérêts généraux mis sur le même plan, ou bien un droit fondamental (l'environnement) face à des intérêts généraux (le développement économique et le progrès social) ?**

Aux termes de l'article 6 de la Charte, « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

Si l'on se place exclusivement du point de vue formel, et du seul point de vue de cet article, il faut relever que ce texte place sur le même plan ces trois éléments. Cet article n'indique pas que l'un ou l'autre de ces éléments devra toujours prévaloir sur les autres<sup>91</sup>. Les pouvoirs publics devront, dans chaque cas, rechercher une véritable conciliation entre ces éléments. Et les juges devront vérifier que cette conciliation est garantie. Le Conseil constitutionnel a commencé à faire une application timide de ce principe de conciliation dans sa décision n° 514 DC du 28 avril 2005. Cependant, l'idée qui est au cœur de la notion de développement durable est que l'on doit cesser de penser l'environnement et l'économie en des termes toujours antagonistes, car le développement économique ne pourra perdurer que si l'on respecte l'environnement. Donc, matériellement, c'est toujours au regard de la protection de l'environnement à long terme que l'on doit apprécier la marge de liberté que l'on peut laisser au développement économique.

Si, l'on interprète cet article dans son contexte, c'est-à-dire au regard des autres articles de la Charte, et si l'on se place d'un point de vue matériel, alors il faut bien reconnaître que ces trois éléments ne sont pas sur le même plan, puisque la Charte reconnaît un véritable droit de l'homme à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, mais qu'il n'existe ni dans ce texte ni ailleurs dans la Constitution de « droit au développement économique ». Le « progrès social » est, lui aussi, présenté comme un intérêt reconnu au niveau constitutionnel, et il peut être combiné avec un certain nombre de droits sociaux qui sont protégés par le préambule de 1946. Enfin, si l'on interprète cet article à la lumière de l'ensemble de la Constitution, on constate que les juges devront,

---

**90.** Paradoxalement, si le législateur n'assumait pas son devoir d'appliquer la Constitution, le seul recours pour assurer l'effectivité des principes protecteurs de l'environnement serait le droit communautaire et/ou international. On pourrait craindre que les juges, qu'ils soient judiciaire, administratif ou constitutionnel, ne soient tentés d'utiliser la théorie de l'écran constitutionnel comme dans la jurisprudence Sarran et Fraisse (CE, Ass., 30 octobre 1998, M. Sarran, Levacher et autres, *Rec.*, p. 369 et Cass., Ass. Plén., 2 juin 2000, *D.* 2000, 865). Par exemple, si le principe de précaution était reconnu de manière plus large en droit international que dans le texte de la Charte, les juges considéreraient qu'une loi ou un acte administratif qui se contenterait de reprendre les dispositions de la Constitution pourrait parfaitement ne pas respecter les règles communautaires ou internationales. En effet, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel (2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe), du point de vue du droit interne, une disposition de droit international ne peut prévaloir sur une disposition expresse contraire de la Constitution française. Cependant, nous avons eu l'occasion de constater qu'une telle attitude conduirait assez rapidement à des condamnations de la France au niveau communautaire et international et qu'elle restait très contestable (M.-A. Cohendet, « Les effets de la réforme », *RJE*, n° spécial 2003 « La Charte de l'environnement », notamment p. 56).

**91.** Il en va de même dans le 6° considérant de la Charte, aux termes duquel « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

chaque fois qu'ils procéderont à cette conciliation, prendre en compte toutes les normes constitutionnelles (celles des articles, du préambule, et des textes auxquels il renvoie). Quelques éléments déduits du texte par la jurisprudence du Conseil constitutionnel plaideront en faveur du développement économique, ainsi de la liberté d'entreprendre. En revanche, beaucoup d'autres dispositions textuelles viendront au soutien de la Charte dans la balance des intérêts, comme l'article 4 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel « la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui... », l'article 17 de ce texte qui protège le droit de propriété (qui peut être compromis par la pollution), le 10<sup>e</sup> alinéa du préambule de 1946 selon lequel « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement », le 11<sup>e</sup> alinéa, d'après lequel « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, sa sécurité matérielle, le repos et les loisirs (...) », le 13<sup>e</sup> alinéa (qui garantit le droit à l'instruction et à la culture et sera combiné avec l'article 8 de la Charte), le 15<sup>e</sup> alinéa, qui rappelle que « la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international » et qu'elle devra donc respecter les conventions par lesquelles elle s'est engagée à protéger l'environnement, et en outre le principe de dignité qui a été déduit par le juge du premier alinéa du préambule de 1946.

Au regard de l'ensemble de ces textes et principes, les pouvoirs publics comme les juges devront donc procéder à une conciliation entre un véritable droit de l'homme, le droit à l'environnement, et des exigences de valeur constitutionnelle, comme le progrès social dont certains éléments sont garantis par différents droits de l'homme (les droits économiques et sociaux), et le développement économique, qui n'est pas qualifié de droit de l'homme, mais qui est un intérêt évoqué par le texte de la Constitution<sup>92</sup>.

Parmi les personnes qui ont œuvré pour l'adoption de la Charte de l'environnement, parmi les membres de l'exécutif et des assemblées qui ont contribué à la révision de la Constitution, sans doute certains pensaient-ils que ce texte serait un pas de géant pour la protection de l'environnement, tandis que d'autres étaient très sceptiques sur ses effets. Le texte existe, il a pleine valeur constitutionnelle, il énonce des normes valides. Il dépend de chacun de nous, en tant que citoyen par le contrôle de nos gouvernants et par l'action associative, et en tant que juristes – enseignants, avocats ou magistrats – qu'il devienne effectif. Le respect de la Constitution et particulièrement des droits de l'homme n'est pas une simple faculté, c'est une obligation qui s'impose directement à chacun de nous.

Dans un contexte de crise de la démocratie représentative, de crise de confiance des citoyens envers leurs gouvernants, il serait fort imprudent pour tout le monde, et pour la démocratie surtout, de refuser d'appliquer la Constitution, en jouant sur les mots, en se jouant des citoyens.

---

92. Sur quelques aspects de cette conciliation, *ibid.*, p. 62 et s.



## 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 constitutionnels<sup>1</sup>. 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 liberté<sup>2</sup>. Or, de manière générale, le juge administratif ne reconnaît pas cette qualité aux objectifs constitutionnels<sup>3</sup>.

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 santé<sup>4</sup>. 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 directe<sup>5</sup>. 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 droit<sup>6</sup>.

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<sup>er</sup> 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.