

# LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT FACE AU DROIT PÉNAL

Véronique JAWORSKI  
Maître de conférences  
Université Robert-Schuman - Strasbourg

Le 18 mars 2002, à Avranches, le président de la République affirmait que « l'environnement est l'une des grandes exigences de notre temps ». Il poursuivait en faisant le vœu d'une écologie ouverte, qui inspirerait des règles rigoureuses, lorsque cela serait nécessaire, dans le respect des libertés individuelles. Ce discours politique devait trouver, trois ans plus tard, une traduction juridique dans un acte solennel. S'inscrivant dans un mouvement général de constitutionnalisation des diverses branches du droit, l'environnement faisait une entrée, historique et symbolique, dans le bloc de constitutionnalité. Un texte entier, la Charte de l'environnement<sup>1</sup>, proclamait une nouvelle génération de droits de l'homme, placés au même rang que ceux de la Déclaration de 1789 et du Préambule de la Constitution de 1946.

Révolution juridique pour le droit de l'environnement qui deviendrait un « droit constitutionnel à l'environnement » ou simple déclaration d'intentions sans portée normative et conséquences directes ? La Charte de l'environnement est un puits d'interrogations, de doutes, mais aussi d'espoirs.

Une certitude – au moins une – existe et pourrait révéler toute la portée juridique de ce texte. Elle découle de notre immuable hiérarchie des normes. De par la valeur constitutionnelle ainsi conférée, la protection de l'environnement devient un intérêt supérieur, qui doit être assorti de toutes les garanties juridiques relevant de son rang. Ces garanties posent directement la question de l'effectivité de la Charte, nouvelle norme constitutionnelle, et de son rapport, notamment, avec le droit pénal qui, dans toute la complexité de sa matière, peut être tout à la fois protection et menace pour les libertés et droits fondamentaux.

Il est à souhaiter que ce « paradoxe pénal »<sup>2</sup>, tel que l'a qualifié le professeur Delmas-Marty, ne révèle pas son côté négatif en présence de la Charte de l'environnement. C'est bien plus en terme de symbiose, c'est-à-dire de relation réciproquement profitable, qu'il convient de présenter l'alliance du droit pénal et de la Charte. En effet, si les droits et devoirs contenus dans la Charte ont besoin du droit répressif, leur effectivité étant subordonnée à des sanctions pénales, le

1. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JO* n° 51 du 2 mars 2005, p. 3697.

2. Mireille Delmas-Marty, « Le paradoxe pénal », p. 368, *in* « Libertés et droits fondamentaux », Editions du Seuil, juin 1996.

droit pénal de l'environnement, actuellement inadapté et insuffisamment appliqué, ne peut que tirer avantage de cette promotion constitutionnelle des valeurs environnementales.

Ainsi, la Charte constitutionnelle de l'environnement, dont chacun a pu relever la portée symbolique et historique, se positionnerait doublement face au droit pénal.

Dans ses effets immédiats, d'abord, elle requiert la protection du droit pénal qui se présente comme le garant des droits fondamentaux qu'elle proclame (I).

Dans ses effets futurs, ensuite, en tant que catalyseur d'un renforcement de la répression, elle offre de réelles potentialités pour un droit pénal de l'environnement qui appelle une refonte totale (II).

## **I. – LE DROIT PÉNAL, GARANT DES DROITS ET DEVOIRS PROCLAMÉS PAR LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT**

L'inscription de l'environnement parmi les normes à valeur constitutionnelle manifeste la volonté de garantir plus efficacement le respect des règles assurant la protection de l'environnement. Cette volonté politique a été clairement affirmée dans les différents discours annonçant l'adoption d'une Charte qui serait adossée à la Constitution. Mais se double-t-elle d'une volonté et d'une portée juridiques ?

En l'absence de toute disposition pénale dans la Charte de l'environnement (1), la question de l'effectivité du texte constitutionnel se pose au regard du droit pénal de l'environnement existant par ailleurs. Or, les éléments de la protection pénale sont-ils à la hauteur des droits proclamés ? (2).

### **1. La nécessité d'une protection pénale non évoquée textuellement**

A la lecture de la Charte, le pénaliste ne peut s'empêcher de constater avec dépit l'absence de toute disposition répressive, de référence quelconque à la responsabilité pénale. Alors même que les droits et devoirs en matière d'environnement sont hissés au sommet de la hiérarchie des normes, appelant de ce fait une protection renforcée, la répression de leurs atteintes éventuelles n'est pas même évoquée en termes généraux.

Sur ce point, le Constituant français aurait pu utilement s'inspirer de la Constitution espagnole qui dans le paragraphe 3 de son article 45 prévoit des sanctions pénales ou administratives à l'encontre de ceux qui méconnaîtront les principes généraux du droit constitutionnel de l'environnement posés au paragraphe 2. De même, la Constitution grecque contient une disposition expresse enjoignant l'Etat de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives, en vue de la sauvegarde de l'environnement. Le texte adopté en France laisse un sentiment d'insatisfaction et d'inquiétude. Aucun système particulier de responsabilité écologique n'est instauré en matière pénale, alors même que la problématique environnementale, avec ses multiples enjeux et les conséquences des atteintes portées à notre patrimoine écologique, à court et à plus long terme, appelle des sanctions spécifiques. Insatisfaction en ce que la Charte semble incomplète. L'importance du droit pénal en tant que protecteur

des droits fondamentaux proclamés méritait qu'on lui consacre une place, aussi minime soit-elle, au sein des principes généraux de l'action publique. D'autant que l'innovation majeure de la Charte consiste à proclamer des devoirs, notamment celui de prévenir les atteintes à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (art. 4 de la Charte). Or la présence de devoirs ne renvoie-t-elle pas à une forme de responsabilité de leurs débiteurs, ayant sa traduction sur le plan pénal ? Inquiétude, car la question est à présent de savoir si le juge répressif pourra fonder des incriminations sur les normes édictées dans la Charte. Les droits et devoirs environnementaux sont-ils directement sanctionnables ? Le principe de précaution, défini à l'article 5, est-il assorti d'une sanction pénale ? Le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (art. 2) et l'obligation de prévenir ou limiter les atteintes à l'environnement (art. 3) peuvent-ils initier des poursuites pénales ?

La réponse est à chercher dans l'un des piliers du droit pénal : la légalité. Parmi ses multiples implications, celle-ci affirme, d'une part, selon le célèbre adage « nullum crimen, nulla poena, sine lege », l'exigence d'un texte prévoyant l'incrimination et la sanction de chaque comportement répréhensible et, d'autre part, la nécessité pour le législateur de définir en des termes clairs et précis chaque infraction, afin de garantir les justiciables contre tout arbitraire. Il en résulte que le principe de légalité des délits et des peines s'oppose à ce que des dispositions aussi générales que celles contenues dans la Charte de l'environnement puissent fonder des incriminations.

Aucune sanction spécifique n'est prévue en cas de non-respect des droits et devoirs généraux énoncés dans la Charte. Aucune infraction nouvelle ne figure dans la Charte, qui est donc dépourvue de portée directe sur le plan de la responsabilité pénale. C'est par conséquent dans d'autres textes, au sein des normes pénales applicables en matière d'environnement, qu'il convient de rechercher les instruments de protection des nouveaux droits fondamentaux.

## 2. Les éléments actuels de la protection pénale

L'exigence de texte clair et précis d'incrimination et de sanction n'étant pas remplie par la Charte de l'environnement, la protection pénale ne peut, pour l'heure, que résulter de l'actuel droit pénal. Or, celui-ci offre-t-il une protection efficace, une garantie qui soit à la hauteur du rang désormais attribué aux exigences environnementales ? La constitutionnalisation peut-elle conduire à un élargissement de la possibilité de répression sur le fondement de textes déjà existants ?

Sur le plan du droit commun, le Code pénal entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1994 se contente de placer parmi les intérêts fondamentaux de la Nation « l'intégrité de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement » (art. 410-1 du Code pénal), sans pour autant en tirer les conséquences textuelles et incriminer les atteintes à l'environnement. La réécriture de notre Code pénal a été un acte manqué du point de vue de la défense de l'environnement. Le législateur pénal n'a pas rempli, dans ce domaine, son double rôle, d'une part, d'affirmation positive de valeurs sociales essentielles et, d'autre part, surtout, de réprobation de leur transgression.

Si à l'envers du droit à la vie ou du droit de propriété – ce dernier étant aussi consacré constitutionnellement –, le Code pénal punit l'homicide ou le vol, qu'en est-il à l'envers du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé ?

Les conditions restrictives d'application du délit de mise en danger d'autrui (art. 223-1 du Code pénal) ne permettent toujours pas de réprimer les diverses pollutions ou nuisances en l'absence d'une « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ». La jurisprudence, sur ce point, n'a guère évolué, respectueuse du principe de l'interprétation et de l'application strictes de la loi pénale.

La garantie des droits fondamentaux proclamés par la Charte de l'environnement est-elle alors assurée, de manière plus spécifique, par les textes environnementaux, législatifs et réglementaires ? Une analyse globale du dispositif répressif que propose l'actuel droit de l'environnement laisse entrevoir bien des malfaçons et défauts, qui dénotent d'une faiblesse généralisée.

D'une part, le droit pénal de l'environnement se présente comme un droit essentiellement réglementaire, disposant de peu d'infractions autonomes et soumis aux normes administratives qui, dans la plupart des cas, sont insuffisantes pour lutter contre les pollutions et nuisances et prévenir les atteintes à l'environnement. Le respect des prescriptions réglementaires, dont on sait qu'elles ne garantissent pas de manière certaine et absolue le nouveau droit constitutionnel de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, empêchera toute intervention pénale. « Gendarme » de l'Administration, le droit pénal ne peut ainsi garantir efficacement cet intérêt supérieur qu'est devenue la protection de l'environnement.

D'autre part, le droit pénal de l'environnement est un droit d'ingénieur on ne peut plus complexe. Les incriminations techniques et sectorielles rendent très difficile la répression, d'autant qu'en pratique les infractions les plus fréquentes ne constituent que des contraventions punies de peines d'amende souvent dérisoires. La codification à droit constant, opérée en septembre 2000<sup>3</sup>, n'a pas permis l'organisation d'un véritable droit pénal de l'environnement, composé d'un ensemble harmonieux d'incriminations correctionnelles assorties de mécanismes répressifs dissuasifs.

Tout au plus peut-on espérer que la Charte constitutionnelle de l'environnement entraînera une prise de conscience écologique de la part du juge répressif, qui sera plus fortement marquée dans ses décisions. L'impulsion pourra bien venir du juge chargé d'affirmer la valeur supérieure des intérêts consacrés et d'en garantir le respect par le biais de condamnations appropriées en cas de transgression. Cependant, tenu à l'instar du législateur par le principe de légalité, il ne pourra aller au-delà de ce que les textes légaux prévoient en termes de répression.

Tout manquement à un droit ou à un devoir contenu dans la Charte ne pourra être sanctionné s'il n'entre pas exactement dans la définition d'une incrimination prévue par un texte pénal, issu du Code pénal, du Code de l'environnement ou autre. Or, le droit pénal actuel n'est guère satisfaisant. Il ne répond pas aux exigences nouvelles d'une protection renforcée de l'environnement. Ce constat négatif quant aux effets immédiats de la Charte laisse paradoxalement entrevoir les réelles potentialités du texte constitutionnel. Les droits fondamentaux désormais consacrés au plus haut niveau de la hiérarchie des normes pourraient être invoqués en vue de renforcer la répression pénale. Cet appel à la répression,

---

3. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement, *JO* du 21 septembre 2000, p. 14789.

expression d'une protection accrue, s'adresse au législateur, seul compétent, en raison du principe de légalité, pour façonner un nouveau droit pénal de l'environnement.

## **II. – LA CHARTE CONSTITUTIONNELLE, FONDEMENT D'UNE REFORGE DU DROIT PÉNAL DE L'ENVIRONNEMENT**

La proclamation de droits et devoirs ne saurait avoir une réelle portée juridique sans être assortie de sanction effective. La nécessité de réprimer les atteintes a été à plusieurs reprises affirmée avec force dans les discours politiques annonçant l'avènement de la Charte. Aussi bien le président de la République (dans son discours prononcé à Avranches le 18 mars 2002) que le garde des Sceaux de l'époque (discours tenu par Dominique Perben le 13 mars 2003) ont-ils souligné la responsabilité de chacun dans cette « nouvelle écologie humaniste » annoncée, affirmant qu'il ne fallait « pas hésiter à sanctionner les délits, parce que ce sont des délits contre les hommes ».

Cette volonté de réprimer sévèrement toute atteinte à l'environnement désormais hissée au plus haut rang des normes n'a malheureusement pas été transcrite dans le texte constitutionnel. Pour autant, la Charte pourrait constituer un acte fondateur, la base d'un nouveau droit répressif en matière d'environnement. En effet, ne pourrait-elle pas être l'occasion de repenser et reformuler le droit pénal de l'environnement, de créer de nouvelles incriminations fondées sur des principes constitutionnels et assorties de sanctions renforcées ? Par le truchement de la loi (2), car le législateur a, en la matière, un rôle majeur à jouer (1), s'opérerait alors le développement de la responsabilité pénale pour atteinte à l'environnement.

### **1. Le rôle majeur du législateur, exécutant des dispositions de la Charte**

La constitutionnalisation du droit de l'environnement emporte des effets directs sur la compétence du législateur, ceci à un double titre.

Tout d'abord, et c'est une évidence juridique découlant de la hiérarchie des normes, la Charte surplombant le maquis des textes nationaux opère un encadrement de l'activité du législateur dans ce domaine. Dans son travail d'élaboration de la loi pénale, ce dernier est désormais tenu de s'interroger de manière systématique sur la conformité des dispositions qu'il envisage aux droits fondamentaux. La Charte ne peut ainsi constituer qu'un progrès, un catalyseur dans le processus de création de normes plus exigeantes répondant à l'impératif écologique. Mais encore faut-il que les objectifs du texte constitutionnel soient suffisamment précis, ce qui, à la lecture de la Charte, n'apparaît nullement certain.

Ensuite, le Constituant a expressément affirmé le rôle du législateur en matière de protection de l'environnement. La loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 insère un seizième alinéa à l'article 34 de la Constitution ajoutant parmi les compétences d'attribution du pouvoir législatif « la préservation de l'environnement ». Certes, une telle affirmation solennelle trouve ses limites dans la mesure où le texte visé ne concerne pas les règles en matière d'environnement mais seulement les principes fondamentaux. Le renforcement vient précisément des lois de déclinaison auxquelles la Charte fait référence dans ses articles 3, 4 et 7. S'agissant de l'obligation de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les

effets (art. 3), de l'obligation de contribuer à la réparation des dommages (art. 4) et du droit d'information et de participation (art. 7), le législateur voit sa compétence élargie. De tels droits et devoirs sont expressément soumis à l'action normative du législateur chargé de les mettre en œuvre de manière appropriée.

Dans l'optique constitutionnelle d'une protection accrue, le renforcement du domaine de la loi doit alors aboutir à un renforcement des sanctions pénales.

De manière générale, la compétence du pouvoir législatif en matière pénale n'est pas contestable. Elle découle de l'alinéa 5 de l'article 34 de la Constitution qui dispose que « la loi fixe les règles concernant (...) la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ». Cette règle de répartition des compétences est une des conséquences du principe de légalité consacré par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi ».

De manière spécifique à l'environnement, la compétence législative s'impose en ce qu'elle offre des garanties plus grandes que le règlement. Le législateur peut, ainsi, seul prévoir des peines privatives de liberté, bien plus dissuasives qu'une simple amende contraventionnelle ne pouvant dépasser un montant de 3 000 €. De même des procédures spéciales, à vocation pédagogique ou réparatrice, telles que le sursis avec mise à l'épreuve<sup>4</sup> ou le travail d'intérêt général<sup>5</sup>, sont seules du ressort de la loi.

Les normes supérieures contenues dans la Charte de l'environnement ne s'imposent pas spécifiquement, directement en matière pénale. Pourtant leur effectivité est subordonnée à l'existence d'un dispositif répressif efficace. La création de nouvelles incriminations et sanctions, propres à garantir la Charte, apparaît comme la seule solution de mise en œuvre de la responsabilité pénale. A qui reviendra alors la charge de ce travail normatif : à de futures lois ou des règlements ? Les garanties indéniables que présente le pouvoir législatif, au détriment du règlement, penche sans conteste pour la refonte du droit pénal de l'environnement par le législateur.

## 2. La création de nouvelles incriminations par le législateur

La Charte de l'environnement consacre l'affirmation positive de nouvelles valeurs, celles de droits et devoirs à l'égard de l'environnement, envers l'humanité toute entière, présente et à venir. Les enjeux environnementaux font désormais partie des droits de l'homme. En tant que tels, ils appellent un renforcement de la répression des atteintes qui leur seraient portées. Le droit pénal est ainsi amené à remplir à la fois une fonction expressive : il exprime les valeurs de notre temps, et une fonction protectrice des intérêts fondamentaux de la société, de l'intérêt général dont le Ministère public est le défenseur institutionnel devant les juridictions répressives.

Une sanction pénale efficace ne peut se faire que par le biais de nouvelles infractions autonomes – dont l'actuel droit de l'environnement manque cruellement – fondées sur la méconnaissance des droits et devoirs fondamentaux ou l'atteinte au principe de précaution. Il s'agit, en effet, d'écarter les inconvénients et obstacles dirimants d'un droit pénal de réglementation purement subsidiaire

---

4. Articles 132-40 et suivants du Code pénal.

5. Article 131-8 du Code pénal.

et à la botte d'une administration trop timorée. Ainsi, pourrait-on envisager de réprimer le non-respect des conditions légales d'accès des citoyens aux informations détenues par les autorités publiques ou l'obstacle mis à leur participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1<sup>er</sup> de la Charte) ainsi que son corollaire, le devoir général de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (art. 2 de la Charte) devraient être garantis par une incrimination générale d'atteinte à l'environnement. L'idée n'est pas nouvelle. Une proposition de loi portant création d'un délit général de pollution<sup>6</sup> avait déjà été déposée à l'Assemblée nationale le 13 février 2003. Le texte visait à introduire dans le Code pénal une incrimination spécifique réprimant toutes les atteintes à l'environnement, au travers de ses trois éléments fondamentaux : le sol, l'eau et l'air.

La tentative fut malheureusement un échec, le dossier s'étant, à cette époque, perdu dans les méandres de la navette parlementaire. L'environnement n'était pas alors, semble-t-il, suffisamment dans l'air du temps. Aujourd'hui, le contexte est radicalement différent. La Charte constitutionnelle de l'environnement pourrait constituer une assise fondamentale pour une telle incrimination générale, dont il conviendrait néanmoins de peser soigneusement les termes qui, dans le respect du principe de légalité, se doivent d'être clairs et précis.

L'effectivité de la Charte est subordonnée à des sanctions pénales renforcées. Lorsque l'environnement est en danger, c'est du bien commun de l'Humanité dont il s'agit. Cette consécration, aujourd'hui ouvertement révélée, amène à s'interroger sur la possibilité de retenir une autre qualification pénale pour les atteintes les plus graves et massives à notre patrimoine écologique. En tant que droit de l'homme mettant en jeu le bien commun de l'Humanité, l'environnement ne mériterait-il pas une protection pénale au titre de crime contre l'Humanité<sup>7</sup> ?

En définitive la Charte aura la portée que le législateur et le juge voudront bien lui donner.

En raison du principe de légalité des délits et des peines qui sous-tend l'ensemble du droit pénal, le juge ne peut garantir les atteintes portées aux droits et devoirs fondamentaux proclamés qu'à l'aide des sanctions pénales existantes : tels sont les effets immédiats de la Charte. Mais il lui appartient de prononcer

---

**6.** Proposition de loi relative à la création d'un délit de pollution (Doc. AN, n° 614, 13 février 2003) visant à insérer un nouvel article 521-3 dans un chapitre intitulé « Des atteintes graves à l'environnement », au terme duquel :

« I – En cas de faute d'imprudence, de négligence, ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, constitue un délit de pollution le fait de commettre une action ayant pour effet soit de modifier de façon grave et irréversible l'équilibre écologique, soit de porter atteinte à la santé de l'homme ou aux possibilités de vie animale en provoquant une altération essentielle du sol, de l'eau ou de l'air.

Sans préjudice, s'il y a lieu, des peines plus graves prévues par les lois en vigueur, ce délit est puni d'une peine d'emprisonnement de trois ans et de 150 000 € d'amende.

II – Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues par l'article 121-1 du Code pénal.

III – En cas de condamnation, le juge peut exiger la restauration des milieux pollués dans un délai qu'il détermine. Dans ce cas, le juge peut :

1° Soit ajourner le prononcé de la peine et assortir cette injonction d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée maximum ;

2° Soit ordonner que les travaux de restauration seront exécutés d'office aux frais du condamné. »

**7.** Au prix, il est vrai, d'un élargissement important de la définition du crime contre l'Humanité, telle qu'elle est donnée par l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

des sanctions dignes de la valeur désormais conférée aux préoccupations environnementales. De son côté, le législateur devra saisir l'opportunité qui lui est donnée de repenser et reformuler un droit pénal de l'environnement plus harmonieux et efficace, sur la base des objectifs fixés par le texte constitutionnel : telles sont les potentialités de la Charte. L'initiative appartient au pouvoir législatif que rien n'oblige à édicter de nouvelles mesures répressives afin que les principes contenus dans la Charte soient suivis.

Mais de manière bien plus générale, l'effectivité de la Charte dépend de l'engagement de tous. La formulation adoptée dans le texte ne laisse aucun doute : l'appel s'adresse à l'ensemble de la collectivité, à tous les représentants de la société française. Le droit de l'environnement devient non seulement un droit de l'homme, mais surtout un « droit citoyen » qui implique une responsabilité universelle parce que « nous n'héritons pas de la Terre de nos ancêtres ; nous empruntons celles de nos enfants ». En tant que locataires et gestionnaires de la chose d'autrui, et non propriétaires, nous nous devons de tout faire pour transmettre intact ce patrimoine aux générations futures. Tel est le véritable enjeu de la Charte constitutionnelle de l'environnement.