



La référence du droit en ligne



Le Conseil d'Etat et la Charte de
l'environnement (CE, ass., 3/10/2008, Com.
d'Annecy)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - La consécration de la Charte de l'environnement de 2004	4
A – La reconnaissance de la valeur juridique de la Charte.....	4
1 – Une solution dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'Etat	4
2 – Une valeur juridique incontestable	4
B – La portée des dispositions de la Charte	6
1 – Les données du problème	6
2 – Une portée juridique évolutive dans le temps.....	6
II – L'extension du domaine législatif en matière environnementale.....	7
A – Un renforcement du pouvoir législatif.....	7
1 – L'article 7 de la Charte de l'environnement	7
2 – Une possible interprétation.....	7
B – Un rôle protecteur du Conseil d'Etat	8
1 – La solution retenue par le Conseil constitutionnel.....	8
2 – La solution retenue par le Conseil d'Etat.....	8
CE, ass., 3/10/2008, Com. d'Annecy.....	9

Introduction

Parmi les règles qui s'imposent à l'Administration, les dispositions constitutionnelles sont celles qui sont dotées de la plus haute autorité. Au titre de ces dernières dispositions, l'on retrouve tous les principes composant les textes auxquels le préambule constitutionnel renvoie. La Charte de l'environnement de 2004, adoptée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, est le dernier texte intégré dans le préambule de la Constitution. Si l'intégration de règles environnementales dans la Constitution n'est pas nouvelle, c'est la première fois, en revanche, qu'un texte spécialement dédié à ce sujet est adopté. L'arrêt Commune d'Annecy vient enrichir la réflexion sur cette Charte.

L'affaire met en cause le décret du 1^{er} août 2006 qui organise une procédure administrative visant à la délimitation autour des lacs de montagne de secteurs d'application de la loi littoral. Pour la commune d'Annecy, ce décret empiète sur les compétences du Parlement telles qu'elles résultent de l'article 7 de la Charte de l'environnement relatif à la participation des citoyens aux décisions publiques prises en matière d'environnement. Après avoir précisé la valeur juridique de la Charte, le Conseil d'Etat conclut à l'incompétence du pouvoir réglementaire et annule le décret de 2006.

L'apport de cet arrêt est double. D'abord, le Conseil d'Etat, à la suite du Conseil constitutionnel, consacre – et ce n'est pas une surprise – la pleine valeur juridique de la Charte de l'environnement. Si la valeur juridique des textes auxquels renvoie le préambule constitutionnel (Déclaration de 1789, préambule de 1946) suscitait au sortir de la seconde Guerre mondiale des interrogations, l'affaire était entendue depuis 1960. En effet, l'ensemble des juges considéraient que la totalité du préambule constitutionnel pouvait être invoqué devant les juges.

L'autre apport de l'arrêt Commune d'Annecy concerne la répartition des compétences entre la loi et le règlement. En effet, la Charte de 2004 étend, à plusieurs reprises, les compétences du pouvoir législatif. Dans cette affaire, le pouvoir réglementaire était intervenu dans le domaine réservé par la Charte au législateur. Soucieux de respecter les volontés du pouvoir constituant, le juge administratif suprême sanctionne le Gouvernement, et assure ainsi la pleine protection des nouveaux territoires attribués au législateur.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la consécration par le Conseil d'Etat de la Charte de l'environnement (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, l'extension du domaine législatif en matière d'environnement (II).

I - La consécration de la Charte de l'environnement de 2004

Le Conseil d'Etat reconnaît, avec cette décision, la pleine valeur juridique de la Charte de l'environnement (A). Pour autant, la portée de ce texte doit être précisée (B).

A – La reconnaissance de la valeur juridique de la Charte

La solution rendue par le Conseil d'Etat s'inscrit dans la lignée d'une jurisprudence ancienne et pose un principe clair : la Charte de l'environnement a bien une valeur juridique (1). Et, il en va ainsi quelles que soient les qualités des dispositions de ce texte (2).

1 – Une solution dans la lignée de la jurisprudence du Conseil d'Etat

Les solutions consacrant la valeur juridique du préambule constitutionnel, ou des textes auxquels il renvoie, sont relativement anciennes. On en trouve une première illustration avec la Constitution de 1946. C'est, en effet, à cette époque que le Conseil, à l'occasion d'une affaire portant sur le droit de grève, reconnaît pleinement la valeur juridique du préambule de la Constitution de 1946 (CE, ass., 18/04/1947, *Jarrigion*). Si l'arrêt était novateur, peu de doutes existaient sur la question du fait de la référence faite par le texte constitutionnel lui-même « aux droits et libertés garantis par le préambule de la présente Constitution ».

La situation était toute autre s'agissant du préambule de la Constitution de 1958. En effet, cette fois-ci, le texte constitutionnel ne fait aucune référence au préambule. De plus, les auteurs de la constitution avaient clairement manifesté l'intention de ne pas y accorder de valeur juridique. Autant de problèmes à résoudre pour le Conseil d'Etat. Celui-ci ne s'en est pas laissé départir pour autant et a posé le principe selon lequel le préambule avait la même valeur juridique que le texte même de la Constitution (CE, sect., 12/02/1960, *So. Eky*). Cette solution sera soutenue par le Conseil constitutionnel lui-même qui prendra une position identique au terme d'une décision fondamentale sur la liberté d'association où il consacra le premier principe fondamental reconnu par les lois de la République (CC, 16/07/1971, *Liberté d'association*).

La solution du 3 octobre 2008 est donc logique. Le préambule de la Constitution de 1958 renvoyant à la Charte de l'environnement, celle-ci a bien, tout comme les autres textes auxquels il fait référence, une valeur juridique. Cette décision avait été précédée par celle du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008 relative à la loi sur les OGM.

2 – Une valeur juridique incontestable

Tout principe qui figure dans la Constitution, ou dans l'un des textes auquel le préambule renvoie, a pleine valeur constitutionnelle, et peut, à ce titre, être invoqué devant le juge. En d'autres termes, certains traits de ces textes sont sans incidence sur leur valeur normative.

Ainsi, le fait que certaines dispositions de la Charte de l'environnement présentent un caractère général ou imprécis ne saurait priver ces dispositions de toute application par le juge. Le haut degré de généralité affectant certains articles de ce texte s'explique tout simplement par la position qu'il occupe dans l'ordonnement juridique. Il est normal que plus l'on s'élève dans la hiérarchie des normes juridiques, plus les normes soient générales. C'est la seule façon d'englober le plus possible des normes subordonnées.

Aussi, la circonstance qu'une disposition constitutionnelle renvoie à la loi n'empêche pas de l'invoquer devant le juge administratif. Il est, ainsi, possible de noter que de multiples autres dispositions des différents textes liés au préambule constitutionnel contiennent de tels renvois et sont pourtant appliqués par le juge. A titre d'exemple, le préambule de 1946 prévoit que « le droit de grève s'exerce dans la cadre des lois qui le réglementent ». Cette disposition renvoie à la loi, et pourtant elle est appliquée par le juge. Il n'en va pas différemment pour les dispositions de la Charte de l'environnement.

Pour autant, si l'ensemble des textes composant le préambule constitutionnel ont une valeur juridique, tous leurs articles n'ont pas la même portée.

B – La portée des dispositions de la Charte

Il convient, au préalable, de délimiter le cadre du raisonnement (1), avant d'évoquer le caractère évolutif de la portée des principes contenus dans cette Charte (2).

1 – Les données du problème

Concrètement, le juge fait la distinction entre deux types de dispositions. Celles qui sont suffisamment précises sont pleinement applicables immédiatement. Alors que celles qui sont rédigées en des termes vagues et généraux doivent d'abord faire l'objet d'une loi d'application pour s'imposer. Autrement dit, elles nécessitent la médiation d'une loi d'application pour pouvoir s'appliquer.

Plusieurs angles d'approches peuvent être évoqués. Ainsi, certains principes, par leur caractère imprécis, ne peuvent avoir d'effets pratiques par eux-mêmes : l'on peut citer, par exemple, le droit à l'emploi ou le principe de solidarité nationale. Aussi, la portée d'un principe peut dépendre du caractère plus ou moins réalisable de son objet.

Enfin, la portée d'un principe dépend de la nature du contentieux en cause. Ainsi, un principe trop général pourra difficilement servir de base légale à une action en responsabilité visant à reconnaître un droit subjectif, alors qu'il pourra être valablement invoqué dans la cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre un acte réglementaire.

Pour autant, la portée de ces dispositions peut être variable dans le temps.

2 – Une portée juridique évolutive dans le temps

Le propos est parfaitement résumé par le rapporteur public Y. Aguila : « la portée d'une disposition constitutionnelle ne peut jamais être décrétée à l'avance. Le véritable effet d'un principe se décide in concreto, au cas par cas, lors de sa confrontation avec une situation de fait précise. C'est au moment de sa concrétisation qu'une norme prend tout son sens et qu'il devient alors possible d'en préciser la portée exacte ».

Ce qu'il faut entendre par là est que décider dès l'édiction d'un texte que telle ou telle de ses dispositions n'aura pas de portée juridique serait pour le moins risqué. La portée d'une norme ne peut s'apprécier que lors de son application concrète à un cas particulier. Ainsi, certains principes à qui l'on n'attribuait qu'une portée descriptive, ont été reconnus comme de véritables normes : à titre d'exemple, l'on peut citer l'article 88-1 de la Constitution selon lequel « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne », principe à partir duquel le Conseil constitutionnel a déduit l'exigence constitutionnelle de transposition des directives communautaires.

Pour résumer, si l'ensemble des dispositions de la Charte de l'environnement ont bien une valeur juridique, certaines d'entre elles nécessitent une loi pour préciser leurs modalités d'application. Mais, l'autre apport de la commune d'Annecy est de préciser les conséquences de l'extension du domaine législatif en matière environnementale.

II – L’extension du domaine législatif en matière environnementale

La Charte de l’environnement prévoit un renforcement des pouvoirs du Parlement dans le domaine environnemental (A) que le Conseil d’Etat entend faire respecter (B).

A – Un renforcement du pouvoir législatif

Il faut ici déterminer ce que prévoit la Charte (1), puis d’esquisser une possible interprétation (2).

1 – L’article 7 de la Charte de l’environnement

L’un des apports de la Charte de l’environnement et de la réforme constitutionnelle qui l’accompagne est d’étendre le domaine de compétence du pouvoir législatif. Ainsi, l’article 34 modifié de la Constitution prévoit désormais que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la préservation de l’environnement ». Aussi, plusieurs dispositions de la Charte prévoient l’intervention du législateur pour préciser ses modalités d’application. Il en va ainsi de l’article 7 de la Charte qui stipule que « toute personne a le droit de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement », et ce « dans les conditions et les limites définies par la loi ». Au total, trois articles de la Charte opèrent un renvoi à la loi.

Pourtant, dans l’affaire en cause, ici le législateur n’est pas intervenu pour préciser les modalités d’application de l’article 7 de la Charte. En effet, la loi ne dit rien sur les conditions d’exercice du droit de participer à l’élaboration des décisions litigieuses. Or, le décret attaqué prévoit lui l’instauration d’une enquête publique. Autrement dit, il empiète sur le domaine du pouvoir législatif.

Pour certains, cet empiètement pouvait être « couvert » par le Conseil d’Etat.

2 – Une possible interprétation

Adoptant une démarche pour le moins pragmatique, le ministre de l’environnement avait proposé que le Gouvernement puisse renforcer les garanties constitutionnelles en allant plus loin que celles prévues par le législateur, a fortiori en cas d’absence d’intervention. D’autres avaient fait référence à la jurisprudence Dehaene. Dans cette dernière affaire, était en cause le droit de grève, qui, selon la Constitution de 1958, s’exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Or, face à la carence du pouvoir législatif, le Conseil d’Etat avait jugé qu’il appartenait au Gouvernement de réglementer le droit de grève. Or, pour le rapporteur public Y. Aguila, l’urgence qui existait dans l’affaire Dehaene et qui justifiait cette solution, n’existe pas pour le problème qui nous occupe.

Ce n’est pas dans ce sens que s’est orienté le Conseil d’Etat.

B – Un rôle protecteur du Conseil d’Etat

La décision du Conseil d’Etat (2) a été précédée par celle du Conseil constitutionnel (1).

1 – La solution retenue par le Conseil constitutionnel

La Haute juridiction a, dans sa décision sur les OGM du 19 juin 2008, précisé les contours du respect du au domaine du pouvoir législatif, lorsque la Charte de l’environnement renvoie à ce dernier. Selon le rapporteur public Y. Aguila, le Conseil constitutionnel a interprété ces dispositions « comme posant une nouvelle règle de partage de compétence entre la loi et le règlement ». Autrement dit, quand l’une des dispositions de la Charte prévoit qu’il revient au législateur de poser les conditions et les limites d’un droit ou devoir prévu par ce texte, seul le législateur est compétent, ce qui signifie que ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d’application des conditions et limites fixées par le législateur.

C’est dans cette direction que s’oriente le Conseil d’Etat.

2 – La solution retenue par le Conseil d’Etat

Le Conseil d’Etat retient une solution conforme à la position prise par le juge constitutionnel. Ainsi, il juge que « ne relèvent du pouvoir réglementaire (...) que les mesures d’application des conditions et limites fixées par le législateur ». Autrement dit, quand la Charte de l’environnement prévoit l’intervention du législateur, seul ce dernier peut intervenir, le rôle du Gouvernement étant cantonné aux simples mesures d’applications des décisions prises par le législateur. En revanche, les mesures réglementaires antérieures à l’adoption de la Charte et étant intervenues dans le domaine législatif restent valables.

Cette solution s’explique par le souci tout d’abord de ne pas aller à l’encontre des positions prises par le Conseil constitutionnel. Mais, surtout, cela traduit le respect des juridictions françaises vis-à-vis des décisions du constituant. En effet, en adoptant de telles dispositions, le constituant a voulu renforcer les prérogatives du Parlement dans le domaine environnemental. Adopter une solution contraire aurait réduit à néant les efforts du pouvoir constituant.

En l’espèce, le décret du 1^o aout 2006, étant intervenu dans un domaine réservé par la Constitution au pouvoir législatif, est logiquement annulé par le Conseil d’Etat.

CE, ass., 3/10/2008, Com. d'Annecy

Vu la requête, enregistrée le 4 octobre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la COMMUNE D'ANNECY, représentée par son maire ; la COMMUNE D'ANNECY demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret n° 2006-993 du 1er août 2006 relatif aux lacs de montagne pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme ;
2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 12 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et l'article 34 ;

Considérant que le décret du 1er août 2006, pris pour l'application de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme, issu de l'article 187 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, introduit de nouvelles dispositions dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, relatives à la délimitation, autour des lacs de montagne, des champs d'application respectifs des dispositions particulières à la montagne et des dispositions particulières au littoral, aux termes desquelles : (...) Article R. 145-11. - La délimitation du champ d'application, autour des lacs de montagne de plus de mille hectares, des dispositions du présent chapitre et des dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre est effectuée soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative concordante des communes riveraines du lac. / Article R. 145-12. - I. - Lorsque la délimitation est effectuée à l'initiative de l'Etat, le préfet adresse aux communes riveraines du lac un dossier comprenant : / a) Un plan de délimitation portant sur l'ensemble du lac ; / b) Une notice exposant les raisons, tenant au relief, à la configuration des lieux, bâtis et non bâtis, à la visibilité depuis le lac, à la préservation sur ses rives des équilibres économiques et écologiques ainsi qu'à la qualité des sites et des paysages, pour lesquelles la délimitation proposée a été retenue. / L'avis des communes est réputé émis si le conseil municipal ne s'est pas prononcé dans le délai de deux mois à compter de l'envoi du projet au maire. / II. - Lorsque la délimitation est effectuée à l'initiative des communes, celles-ci adressent au préfet le dossier prévu au I du présent article, accompagné de la délibération de chaque conseil municipal. / Article R. 145-13. - Le dossier, accompagné des avis ou propositions des conseils municipaux, est soumis à enquête publique par le préfet dans les conditions prévues par les articles R. 123-7 à R. 123-23 du code de l'environnement. / A l'issue de l'enquête publique, le préfet adresse au ministre chargé de l'urbanisme le dossier de délimitation ainsi que le rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête et une copie des registres de l'enquête. / Article R. 145-14. - Le décret en Conseil d'Etat approuvant la délimitation est publié au Journal officiel de la République française. Il est tenu à la disposition du public à la préfecture et à la mairie de chacune des communes riveraines du lac. Il est affiché pendant un mois à la mairie de chacune de ces communes. ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant que l'article 34 de la Constitution prévoit, dans la rédaction que lui a donnée la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, que la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la

préservation de l'environnement ; qu'il est spécifié à l'article 7 de la Charte de l'environnement, à laquelle le Préambule de la Constitution fait référence en vertu de la même loi constitutionnelle que Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ; que ces dernières dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ;

Considérant que les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1er mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ;

Considérant, d'une part, que l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui se borne à énoncer des principes dont la portée a vocation à être définie dans le cadre d'autres lois, ne saurait être regardé comme déterminant les conditions et limites requises par l'article 7 de la Charte de l'environnement ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme : (...) Autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'Etat délimite, après avis ou sur proposition des communes riveraines, en tenant notamment compte du relief, un secteur dans lequel les dispositions particulières au littoral figurant au chapitre VI du présent titre s'appliquent seules. Ce secteur ne peut pas réduire la bande littorale de 100 mètres définie au III de l'article L. 146-4. Dans les autres secteurs des communes riveraines du lac et situées dans les zones de montagne mentionnées au premier alinéa, les dispositions particulières à la montagne figurant au présent chapitre s'appliquent seules. ; que ces dispositions n'avaient pas pour objet de déterminer les conditions et limites d'application des principes d'accès aux informations et de participation du public s'imposant au pouvoir réglementaire pour la délimitation des zones concernées ; qu'en l'absence de la fixation par le législateur de ces conditions et limites, le décret attaqué du 1er août 2006, dont les dispositions, qui prévoient, outre la mise en oeuvre d'une enquête publique, des modalités d'information et de publicité, concourent de manière indivisible à l'établissement d'une procédure de consultation et de participation qui entre dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, a été pris par une autorité incompétente ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la COMMUNE D'ANNECY est fondée à demander l'annulation du décret attaqué ;

Décide :

Article 1er : Le décret du 1er août 2006 est annulé.