



**La prise en compte des enjeux environnementaux
dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel
(dissertation)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
Introduction.....	3
I - Une amélioration progressive de la prise en compte des enjeux environnementaux par le Conseil constitutionnel	4
A - La reconnaissance constitutionnelle des principes environnementaux comme fondement à un contrôle de constitutionnalité fondé sur les enjeux environnementaux.....	4
1 - L'intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité comme socle d'une prise en compte constitutionnelle de l'environnement.....	4
2 - L'application des principes de la Charte dans le contrôle de constitutionnalité comme moyen de contraindre le législateur à une vigilance environnementale	4
B - L'exercice de plus en plus strict du contrôle environnemental des lois par le Conseil.....	6
1 - L'usage croissant des QPC dans un objectif de protection de l'environnement.....	6
2 - La densification de la jurisprudence constitutionnelle comme source d'obligation vis à vis du législateur	6
II - Une prise en compte en demi-teinte des enjeux environnementaux par le Conseil constitutionnel	7
A - Une efficacité du contrôle constitutionnel juridiquement limitée en matière environnementale	7
1 - Une protection environnementale subordonnée au respect d'autres principes constitutionnels	7
2 - Une portée juridique limitée des principes de la Charte.....	7
B - L'existence de pistes d'évolution en faveur d'un renforcement du contrôle environnemental sur l'État	9
1 - La densification des obligations internationales comme source de contrainte du législateur ..	9
2 - Le progressif « verdissement » du contentieux environnemental français	9

INTRODUCTION

« C'est ainsi que nous pouvons parler aujourd'hui non seulement de la protection internationale de l'environnement par le droit, mais aussi d'un droit au respect de l'environnement, progressivement reconnu en tant que droit fondamental de la personne humaine ». Cette citation d'Alexandre KISS, Président du Conseil européen du droit de l'environnement, tirée de son article « Environnement, droit international, droits fondamentaux » publiée aux Cahiers du Conseil constitutionnel (Cahiers N°15, Dossier Constitution et environnement, Janvier 2004), montre la prise en compte croissante des enjeux environnementaux par le droit, allant jusqu'à parler d'un droit fondamental au respect de l'environnement. Ce droit, ainsi qu'il sera vu est pris en compte de manière croissante par le Conseil constitutionnel alors que l'urgence climatique se fait de plus en plus pressante.

Le Conseil constitutionnel est l'organe chargé de veiller au respect de la Constitution. Le Conseil constitutionnel est défini par le titre VII (articles 56 à 63) de la Constitution de la Ve République. Il agit comme un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics dont les attributions concernent le contentieux électoral et référendaire, la conformité à la Constitution des lois, des règlements des assemblées et des engagements internationaux de la France. Le Conseil constitutionnel a connu une évolution notable puisque son rôle s'est étendu au contrôle du respect des droits fondamentaux, c'est à dire l'ensemble des droits subjectifs primordiaux de l'individu. Les enjeux environnementaux concernent la préservation de la biodiversité, la lutte contre les changements climatique et la protection des ressources naturelles. La prise en compte de ces enjeux par le Conseil constitutionnel s'opère à travers l'interprétation et l'application des normes constitutionnelles relatives à l'environnement, notamment la Charte de l'environnement de 2004.

Historiquement, la Constitution de 1958 ne comportait initialement aucune disposition environnementale. L'évolution de la société sur ces questions et la crise climatique grandissante ont conduit à des évolutions juridiques en la matière. En 2004, la Charte de l'environnement est intégrée dans le bloc de constitutionnalité. Cette intégration a notamment permis de reconnaître le droit à un environnement sain comme un droit à valeur constitutionnelle. Depuis lors, le Conseil constitutionnel a progressivement reconnu des principes environnementaux comme normes de référence pour le contrôle des lois. Cette prise en compte des enjeux environnementaux est ainsi historiquement particulièrement moderne mais, ainsi que nous le verrons, peut subir une évolution rapide pour une meilleure protection de l'environnement.

Au vu de ces éléments il convient de se demander dans quelle mesure le Conseil constitutionnel a-t-il intégré et renforcé les enjeux environnementaux dans sa jurisprudence, et quelles en sont les limites ?

Nous verrons tout d'abord comment le Conseil constitutionnel a progressivement intégré la protection de l'environnement dans le droit constitutionnel (I), avant d'analyser les limites et les perspectives d'évolution de cette prise en compte (II).

I - UNE AMELIORATION PROGRESSIVE DE LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Depuis l'adoption de la Charte de l'environnement en 2004, le Conseil constitutionnel a progressivement affirmé la valeur constitutionnelle des principes écologiques (A) et les a utilisés dans son contrôle des lois (B).

A - La reconnaissance constitutionnelle des principes environnementaux comme fondement à un contrôle de constitutionnalité fondé sur les enjeux environnementaux

La prise en compte des enjeux environnementaux par le Conseil constitutionnel repose en partie sur l'intégration formelle de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité (1). La Charte et les principes qui en découlent sont mis en application à travers le contrôle de constitutionnalité des lois (2).

1 - L'intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité comme socle d'une prise en compte constitutionnelle de l'environnement

La Charte de l'environnement, adoptée en 2004, reconnaît pour la première fois en France des droits et obligations environnementaux à valeur constitutionnelle. En 2005, une révision de la Constitution l'intègre dans le préambule de la Constitution de 1958, au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR). Dès lors, tous les principes reconnus au sein de la Charte ont valeur Constitutionnelle et peuvent être utilisés dans le contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil. Elle consacre notamment le principe de précaution, en son article 5, et le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en son article 1. Le principe de prévention est également prévu à l'article 3 et le principe du pollueur payeur, affirmant la responsabilité des acteurs économiques dans la dégradation de l'environnement, à l'article 4.

Le Conseil constitutionnel confirme pour la première fois la valeur constitutionnelle de la Charte dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, dite *Loi OGM*. Cette décision marque ainsi la possibilité pour la Charte d'être directement appliquée dans le contrôle de constitutionnalité des lois opéré par le Conseil. Depuis, la Charte va être à nouveau appliquée par le Conseil pour contrôler la constitutionnalité des lois.

2 - L'application des principes de la Charte dans le contrôle de constitutionnalité comme moyen de contraindre le législateur à une vigilance environnementale

Dès lors que la Charte a valeur constitutionnelle, le législateur a l'obligation de respecter les principes y étant reconnus. Toute loi contraire à un principe de la Charte de l'environnement serait inconstitutionnelle et se verrait censurée par le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a ainsi pu dans sa jurisprudence utiliser la Charte de l'environnement pour censurer des lois contraires à ses principes. Par exemple dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil affirme que le principe de précaution impose au législateur d'agir en cas de risques environnementaux avérés.

Dans cette décision, le Conseil avait été saisi d'une QPC (Question prioritaire de constitutionnalité) posée par l'union des industries de la protection des plantes et portant sur le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime qui contrôle l'utilisation des produits phytosanitaires, en avançant le caractère général et flou du principe de précaution. Dans sa décision, le Conseil valide la loi, en rappelant que le principe de précaution doit guider les politiques publiques. En conséquence, le législateur doit désormais prendre en compte les principes environnementaux, comme le principe de précaution, dans l'élaboration des lois.

La jurisprudence constitutionnelle devient désormais un outil de protection de l'environnement. Certains principes, comme le droit à un environnement sain, prévu à l'article 1 de la Charte, peuvent avoir un champ d'application très large. Ils peuvent ainsi s'appliquer à beaucoup de situation et permettre un large contrôle de constitutionnalité. Charge au Conseil de faire ensuite une utilisation extensive de la Charte pour assurer la protection de l'environnement.

B - L'exercice de plus en plus strict du contrôle environnemental des lois par le Conseil

Le Conseil constitutionnel multiplie les décisions sur le fondement de la Charte, notamment grâce à l'usage croissant des questions prioritaires de constitutionnalité (1) pour exercer un contrôle de plus en plus exigeant des lois sur les questions environnementales (2).

1 - L'usage croissant des QPC dans un objectif de protection de l'environnement

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les justiciables peuvent poser au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité. Elle permet à tout justiciable, au cours d'une instance, de contester la conformité d'une disposition législative aux droits et libertés garantis par la Constitution. Ce contrôle intervient ainsi après la promulgation de la loi. Il s'agit d'un contrôle *a posteriori* qui permet ainsi de renforcer la protection accordée aux droits fondamentaux des citoyens. L'introduction de la QPC a notamment permis aux citoyens et aux associations environnementales de demander l'annulation de lois, parfois anciennes, portant atteinte à l'environnement.

A titre d'exemple, une association a pu contester devant le Conseil constitutionnel une loi facilitant l'utilisation de certains pesticides en invoquant le principe de précaution, prévu par la Charte. Le Conseil, dans sa décision n° 2020-809 QPC du 10 juillet 2020, ne censure en l'occurrence pas la loi. Toutefois, il impose au législateur de justifier scientifiquement ses choix lorsqu'il prend des décisions impactant l'environnement. Le Conseil oblige ainsi le législateur à prendre en compte de manière poussée et justifiée les risques écologiques dans ses décisions. Les QPC, offrant aux citoyens un moyen direct de contester des lois polluantes, ont permis une densification de la jurisprudence du Conseil en matière environnementale fixant par conséquent une exigence accrue vis à vis du législateur en termes de protection de l'environnement.

2 - La densification de la jurisprudence constitutionnelle comme source d'obligation vis à vis du législateur

La multiplication des jurisprudences du Conseil constitutionnel se fondant sur la Charte, notamment grâce au mécanisme de la QPC, permet une densification des obligations à l'égard du législateur. La jurisprudence de plus en plus étoffée et le contrôle de plus en plus strict et exigeant du Conseil constitutionnel obligent le législateur à prendre davantage en compte les questions environnementales dans la loi.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs étendu les dispositions de la Charte sur lesquelles il peut se fonder dans le cadre d'une QPC. Initialement le Conseil avait considéré que seuls les articles 1 à 4 et 7 de la Charte étaient admissibles dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité. Les dispositions du préambule étaient par exemple exclues du contrôle de constitutionnalité (décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca*). Le Conseil a toutefois modifié sa jurisprudence et a finalement considéré le préambule de la Charte comme invocable dans sa décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021, *Loi de finances pour 2022*. Le Conseil montre ainsi que la Charte est un objet mouvant et adaptable et que son contrôle peut être adapté au fil du temps. Malgré ces éléments, il convient toutefois de relever un certain nombre de limites à la prise en compte des enjeux environnementaux par le Conseil constitutionnel.

II - UNE PRISE EN COMPTE EN DEMI- TEINTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Malgré des avancées notables dans la reconnaissance des principes environnementaux, la jurisprudence du Conseil constitutionnel reste limitée tant pour des raisons qui touchent à la valeur juridique et à la rédaction de la Charte qu'aux pouvoirs du Conseil (A). Cependant, face à l'urgence climatique et aux évolutions du contentieux environnemental, certains éléments laissent entrevoir un renforcement futur du contrôle constitutionnel en matière écologique (B).

A - Une efficacité du contrôle constitutionnel juridiquement limitée en matière environnementale

Bien que la Charte de l'environnement ait valeur constitutionnelle, son application reste contrainte par la nécessité d'articuler les enjeux écologiques avec d'autres principes constitutionnels (1) et par la portée parfois limitée de certains principes de la Charte (2).

1 - Une protection environnementale subordonnée au respect d'autres principes constitutionnels

L'environnement, comme beaucoup de droits fondamentaux, n'est pas un droit totalement absolu. Il est nécessairement mis en balance avec d'autres droits fondamentaux. Tout comme la liberté d'expression peut par exemple être mise en balance avec le principe de sauvegarde de la dignité humaine (qui est quant à lui un droit restrictif et absolu), la protection de l'environnement peut être amenée à être équilibrée avec le droit de propriété ou encore la liberté d'entreprendre qui sont des droits à valeur constitutionnelle. L'un comme l'autre peut être restreint pour trouver un équilibre entre des droits pouvant se trouver en contradiction dans une situation particulière.

Par exemple, dans la décision n° 2012-283 QPC du 11 octobre 2012, un industriel conteste une taxe écologique, arguant qu'elle porte une atteinte excessive à la liberté d'entreprendre. Le Conseil ne censure en l'espèce pas la taxe, mais rappelle que la protection de l'environnement doit être proportionnée et justifiée. Le Conseil fait alors un arbitrage entre le respect de l'environnement et les libertés économiques des citoyens. Cette possible restriction de la protection de l'environnement peut affaiblir l'applicabilité directe des principes environnementaux. Ces principes se trouvent en outre affaiblis par les limites de leur portée juridique.

2 - Une portée juridique limitée des principes de la Charte

Tout comme dans le cadre d'une mise en balance des principes de la Charte avec d'autres droits fondamentaux, ceux-ci peuvent être limités et leur utilisation n'est pas absolue. En ce qui concerne le principe de précaution, par exemple, celui-ci impose au législateur d'anticiper les risques environnementaux. Toutefois, le Conseil estime que ce principe laisse au législateur une certaine marge d'appréciation quant à l'interprétation du risque environnemental en question. Il a par exemple rappelé dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 avril 2013, en ce qui concerne l'interdiction de certains pesticides, que le principe de précaution ne doit pas être appliqué de manière excessive et infondée. De la même manière, le principe du pollueur-payeur (article 4) justifie des taxes écologiques, mais ne permet pas d'imposer des sanctions trop lourdes aux entreprises. Le principe de prévention (article 3)

n'a quant à lui jamais été utilisé pour censurer une loi, car le Conseil considère qu'il relève avant tout du législateur.

Le Conseil fait montre d'une double dynamique. D'une part, il n'hésite pas à restreindre d'autres droits au profit de la protection de l'environnement en validant des lois restreignant par exemple l'usage de certains pesticides au nom de la protection de la biodiversité. D'autre part, le Conseil n'a encore jamais censuré une loi pour insuffisance de protection environnementale. Il laisse ainsi une grande marge de manœuvre au Parlement, limitant l'impact de son contrôle. Cela est en grande partie dû aux attributions du Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel opère en effet strictement un contrôle de constitutionnalité des lois. Il ne fait ni de contrôle de conventionnalité des lois (touchant au respect des engagements internationaux par la loi), ni de contrôle de l'ambition ou de l'opportunité d'une loi. Le Conseil prend ses décisions en droit et non en opportunité.

De manière tout à fait inédite, ainsi, le Conseil constitutionnel conclue le considérant 3 de sa décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021, *Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* par la formule « *En tout état de cause, le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'injonction à l'égard du législateur.* ». Le Conseil constitutionnel reproche en effet aux requérants (60 députés) d'avoir fait porter leur requête sur l'insuffisance de la loi en général au regard du droit à un environnement sain protégé par l'article 1er de la Charte. Le Conseil a considéré qu'il pouvait contrôler la constitutionnalité d'une disposition précise au regard d'un principe qu'elle enfreindrait, mais s'est refusé un pouvoir d'injonction vis à vis du législateur qui ouvrirait un contrôle de l'ambition d'une loi au regard d'un principe de valeur constitutionnelle. Au sens du Conseil « *les requérants développent une critique générale des ambitions du législateur et de l'insuffisance de la loi prise en son ensemble. Ils ne contestent donc, pour en demander la censure, aucune disposition particulière de la loi déférée. Le grief dirigé contre l'ensemble de la loi ne peut dès lors qu'être écarté.* ». Le Conseil constitutionnel est ainsi limité dans ses pouvoirs pour contrôler le respect par l'État de l'environnement. Toutefois, un certain nombre d'évolution sociétales et dans le contentieux environnemental, y compris en dehors du seul Conseil constitutionnel, laisse apparaître des pistes d'évolution en faveur d'une meilleure protection de l'environnement.

B - L'existence de pistes d'évolution en faveur d'un renforcement du contrôle environnemental sur l'État

Face à ces limites, le Conseil constitutionnel et le contrôle exercé sur la législation pourraient évoluer sous l'effet de plusieurs dynamiques. L'influence du droit international et européen (1), l'évolution du contentieux environnemental en dehors de la seule jurisprudence du Conseil et la pression croissante de la société civile sur les gouvernements sont en effet des facteurs à ne pas négliger pour anticiper les évolutions possibles du contrôle des lois portant sur l'environnement (2).

1 - La densification des obligations internationales comme source de contrainte du législateur

La France est liée par un nombre croissant de traités internationaux portant sur l'environnement. L'Accord de Paris est ainsi un traité à la force contraignante imposant une réduction des émissions de gaz à effet de serre à la France. L'État doit soumettre dans le cadre de ce traité des contributions nationales déterminées et prendre des mesures pour les accomplir. Ces mesures peuvent ensuite être transcrites dans la loi lorsque cela est nécessaire pour les mener à bien (interdiction de certains types de polluants ou encadrement de certaines activités par exemple). Les États subissent une pression internationale grandissante pour agir sur les questions climatiques du fait de la multiplication d'instruments internationaux contraignants sur le climat et des décisions prises dans le cadre des COPs climat et biodiversité. Les juridictions internationales sont d'ailleurs de plus en plus mobilisées sur la question. Cela est par exemple le cas de la Cour internationale de Justice qui étudie actuellement un avis consultatif déposé par les Vanuatu sur les obligations des États en matière de changements climatiques ou encore du Tribunal international du droit de la mer qui a été saisi d'un avis consultatif par le groupe des États insulaires du Pacifique et qui a estimé que les États avaient l'obligation juridique de respecter l'environnement marin.

L'État est également contraint par le droit de l'Union qui impose aux États membres des objectifs environnementaux contraignants (directive européenne sur la qualité de l'air par exemple). La multiplication de ces normes, bien que leur respect ne peut être directement contrôlé par le Conseil constitutionnel, contraint le législateur et peut être un élément signalant au Conseil une nécessité de faire évoluer sa jurisprudence en faveur d'un meilleur contrôle du respect de l'environnement par la loi. Cette évolution se retrouve d'ailleurs à la fois dans le contentieux environnemental en dehors du seul Conseil constitutionnel et dans la pression croissante exercée par la société civile sur l'État.

2 - Le progressif « verdissement » du contentieux environnemental français

Les juridictions administratives disposent d'une marge de manœuvre plus grande que le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel se contente de contrôler la validité d'une loi au regard de la Constitution. Les juridictions administratives disposent quant à elles directement du pouvoir de condamner l'État. Le Conseil d'État, juridiction suprême de l'ordre administratif interne, a ainsi condamné l'État français de manière tout à fait inédite pour inaction climatique dans l'affaire Grande Synthèse en 2021. Le Conseil d'État a dans cette affaire enjoint l'État de prendre toutes les mesures permettant d'atteindre ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre et de lui transmettre un bilan annuel des mesures prises en la matière, pour notamment respecter l'Accord de Paris et le droit de l'Union. Cette décision impose véritablement de manière proactive une obligation de résultat à l'État pour respecter ses engagements climatiques.

Cette évolution du contentieux environnemental s'ancre dans un contexte de pression citoyenne croissante vis à vis des gouvernements pour agir en matière climatique. Un bon exemple de mobilisation citoyenne et judiciaire est celui de l'Affaire du siècle. Cette affaire est une campagne entamée par des associations pour poursuivre l'État français pour inaction climatique. La pétition déposée en ce sens a recueilli plus de deux millions de signatures et est la pétition la plus signée de France. En 2021, le tribunal administratif reconnaît la faute de l'État et ordonne en 2022 à l'État de prendre toutes les mesures utiles pour réparer le préjudice climatique causé par son inaction. Ce type

de campagne à la fois citoyenne et judiciaire contraint nécessairement le législateur et peut influencer les juges qui, comme tout être humain, font partie de la société et prennent part à ses évolutions.