**CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT**

<index type="MANUEL" napp="81203" int="FRANCE, droit et institutions"><index type="MANUEL" napp="85712" int="FRANCE, histoire, de 1974 à nos jours">Le 28 février 2005, la loi constitutionnelle visant à intégrer la Charte de l'environnement dans la <index type="MANUEL" napp="16672" int="CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1958">Constitution française du 4 octobre 1958 a été adoptée par le Parlement réuni en Congrès. Cette révision de la Constitution s’est démarquée radicalement des précédentes pour deux raisons. La première est fondamentale puisqu'il s'est agi d'introduire une nouvelle génération de <index type="MANUEL" napp="81174" int="ENVIRONNEMENT, droit et politique">droits et particulièrement celui de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé. La seconde correspond au fait que la modification s’est exercée, pour la première fois, dans le préambule de la Constitution – c’est-à-dire non seulement dans l'ordonnancement juridique de celle-ci mais également au niveau même où sont affirmés les <index type="MANUEL" napp="16428" int="CINQUIÈME RÉPUBLIQUE">grands principes fondateurs de la Ve République. Conjointement aux aspects juridiques ou philosophiques s’est profilé un débat souvent virulent sur le rôle de la science, les perspectives économiques et la judiciarisation de la société.

# Origine et élaboration de cette loi

L'inscription dans la Loi fondamentale du droit à l'environnement n'était pas une idée nouvelle en France. Elle figurait déjà dans le rapport de Louis Armand de 1970, « 100 mesures pour l'environnement », qui conduisit à la mise en place, l'année suivante, du premier ministère de l'Environnement. L'idée resurgit durant la campagne présidentielle de 1974, puis en décembre 1975 avec la création de la Commission spéciale pour les libertés. Cette dernière – présidée par Edgar Faure et où intervinrent Raymond Aron, Louis Leprince-Ringuet, André Malraux et Georges Vedel – avait pour objectif de préparer une Charte des libertés et <index type="MANUEL" napp="16666" int="DROITS FONDAMENTAUX">droits fondamentaux qui aurait été intégrée dans le préambule de la Constitution. En 1976, Jean Lecanuet, alors garde des Sceaux, proposa la reconnaissance d'un droit à la qualité de la vie au sein du préambule de la Constitution de 1946, expressément visé par celui de la Constitution de 1958. Il en fut de même en 1989 au travers d'une proposition de Laurent Fabius, et en 1995, par des propositions de Ségolène Royal et d'Édouard Balladur. Les Verts et le groupe communiste avaient également prôné la reconnaissance constitutionnelle au travers de l'adjonction de nouveaux articles au sein de la <index type="MANUEL" napp="16657" int="DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN (26 août 1789)">Déclaration des droits de l'homme. L'idée fut reprise en février 2000 par un groupe comprenant des personnalités politiques aussi diverses que Raymond Barre, Julien Dray, Yves Cochet, Roselyne Bachelot et Pierre Méhaignerie.

Seul, toutefois, le projet de Charte, soutenu par <index type="MANUEL" napp="82650" int="CHIRAC JACQUES (1932-2019)">Jacques Chirac, a suscité un écho significatif au-delà d'un cercle réduit de spécialistes. Lancée à Orléans (Loiret), le 3 mai 2001, l'idée devait être reprise et précisée en mars de l'année suivante dans un discours prononcé à Avranches (Manche) lors de la campagne pour l'élection présidentielle.

Le projet fut présenté en Conseil des ministres en juin 2002 et le paléontologue <index type="MANUEL" napp="98029" int="COPPENS YVES (1934-2022)">Yves Coppens chargé le mois suivant par <index type="MANUEL" napp="57912" int="BACHELOT ROSELYNE (1946- )">Roselyne Bachelot, alors ministre de l'Écologie et du Développement durable, d'animer une commission pour préparer les textes de la Charte à la faveur d'une large concertation. Au terme de ses travaux, au printemps de 2003, un projet en dix articles était transmis au ministre de l'Écologie et du Développement durable pour être enfin, après avis du Conseil d'État, adopté en Conseil des ministres le 25 juin 2003. L'Assemblée nationale adopta le texte le 1er juin 2004 et le Sénat le 24 juin suivant. Enfin, la Charte fut finalement approuvée par le Parlement réuni en Congrès, le 28 février 2005, par 531 voix contre 23.

Elle fut par ailleurs fortement contestée dans ses orientations. Pour certains, elle n'allait pas assez loin et ne revêtait qu'une valeur symbolique alors que d'autres prédisaient que son entrée en vigueur conduirait à une amplification de la judiciarisation des affaires publiques, à l'avènement d'une société de déresponsabilisation et même à l'arrêt de la recherche, voire de la croissance économique française.

# Les enjeux économiques

Sur les dix articles que comporte la Charte de l’environnement proprement dite, quatre (art. 4, 5, 6 et 9) font directement référence aux impacts économiques.

<index type="MANUEL" napp="22540" int="DÉVELOPPEMENT DURABLE">L'article 6 exprime le principe d'intégration du développement durable dans les politiques publiques. Il fixe l'ambition de voir l'action de l'État concilier les sphères sociales, économiques et environnementales.

L'article 9 affirme que la <index type="MANUEL" napp="19103" int="RECHERCHE SCIENTIFIQUE">recherche et <index type="MANUEL" napp="95637" int="INNOVATION TECHNOLOGIQUE">l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement. Cet article aurait pu paraître évident sans la controverse à propos de l'objet de l'article 5, le <index type="MANUEL" napp="14240" int="PRINCIPE DE PRÉCAUTION">principe de précaution. Ce dernier fut le plus contesté et la majorité du débat sur la Charte se focalisa sur la question de son inscription dans la Constitution. La commission Coppens fut elle-même divisée puisque deux versions de la Charte furent présentées par elle au gouvernement, l'une mentionnant expressément le principe, l'autre se contentant d'une référence minimale : « Les autorités publiques mettent en œuvre, par précaution, des procédures d'évolution et prennent les mesures appropriées. »

L'argument principal des opposants au principe de précaution était que celui-ci pouvait se comprendre comme une interdiction d'agir et ainsi freiner toute avancée scientifique ou économique. C'était la position de <index type="MANUEL" napp="23280" int="ACADÉMIE DES SCIENCES">l'Académie des sciences et du Medef. La première a donné son avis le 18 mars 2003 : « L'Académie des sciences recommande que le principe de précaution ne soit pas inscrit dans des textes à valeur constitutionnelle ou dans une loi organique car il pourrait induire des effets pervers, susceptibles d'avoir des conséquences désastreuses sur les progrès futurs de notre bien-être, de notre santé et de notre environnement. » <index type="MANUEL" napp="1928" int="MEDEF (Mouvement des entreprises de France), ex-CNPF">Le Medef, quant à lui, a organisé une conférence de presse le 13 janvier 2004 pour exprimer sa crainte que l'application du principe pousse à « ne plus faire un certain nombre de recherches en France ». Pour répondre à cette inquiétude, un appel des scientifiques en faveur de la Charte fut lancé le 4 mars 2004. Il soulignait que, loin d'être un frein, le principe de précaution peut être un stimulant au développement des recherches puisqu'il implique un effet d'évaluation des risques, de réduction des incertitudes et un investissement en recherche-développement pour élargir l'éventail des options possibles.

Après l'arbitrage du président de la République Jacques Chirac, sous l'impulsion décisive de Nicolas Hulot, ce fut la variante incluant le principe de précaution qui fut présentée à l'Assemblée nationale. Celle-ci, tout en le précisant, en réduisit quelque peu la portée. Le texte revint ainsi aux conditions de la loi Barnier de 1995 (relative au renforcement de la protection de l'environnement) qui exige l'apparition d'un dommage « grave et irréversible » là où le texte de la commission donnait « difficilement réversible ».

L'objectif de <index type="MANUEL" napp="5339" int="DOMMAGES RÉPARATION DES DOMMAGES">réparation, énoncé à l'article 4, fut également discuté et deux variantes furent proposées. La critique principale, formulée essentiellement par les Verts, reposait sur le fait que cet article serait une régression par rapport à la conférence de Rio de 1992 ou à la loi Barnier en ce qu'il ne se réfère pas au principe <index type="MANUEL" napp="27654" int="POLLUEUR-PAYEUR PRINCIPE">pollueur-payeur. Selon ce dernier, le pollueur doit payer à hauteur des dommages qu'il cause, alors qu'au titre de la réparation (non élevée au rang d'un principe), il doit seulement y contribuer. Recul pour les uns, cet article représente, pour d'autres, une avancée en ce qu'il touche désormais les atteintes au milieu naturel sans qu'elles soient obligatoirement constitutives d'une pollution. Ses partisans firent également observer que l'expression de la solidarité nationale peut être souhaitée lors d'une catastrophe écologique et que certains problèmes environnementaux, par leur nature et l'ampleur de leurs conséquences, peuvent difficilement être réparés intégralement, à l'exemple du dérèglement climatique. En effet, dans ces cas aussi complexes, le principe pollueur-payeur ne peut s'appliquer, les responsabilités ne pouvant être clairement définies et les montants financiers étant trop importants pour entrer dans ce cadre.

# Les enjeux juridiques

Une des premières difficultés pour les membres de la commission fut de traduire concrètement la demande présidentielle d'un « adossement » à la Constitution. Plusieurs choix étaient envisageables. Au final, la commission Coppens et le Parlement se fixèrent sur une référence à la Charte au sein du préambule de la Constitution – à égalité avec la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et le Préambule de 1946 –, une Charte en dix points et la modification de l'article 34 de la Constitution afin de marquer la <index type="MANUEL" napp="20068" int="COMPÉTENCE, droit">compétence du législateur sur les questions environnementales.

Ce dernier point mérite d'être souligné puisque l'environnement n'avait pas été porté dans les prérogatives du législateur français. Cela ne l'avait certes pas empêché de voter des textes majeurs, comme la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ou la loi Barnier du 2 février 1995, mais l'assise juridique était fragile. Le changement d'appellation de la Commission de la production et des échanges en « Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire », intervenu en 2002, est de ce point de vue révélateur d'une revendication forte du législateur.

Plus discutée était la question de la portée juridique de cet ancrage constitutionnel. L'effet immédiat, du moins postérieur à l'application effective de la Charte après sa promulgation, est la reconnaissance officielle du caractère constitutionnel de l'environnement. Derrière ce débat sur la hiérarchie des normes, deux points étaient particulièrement contestés.

Le premier fut, à nouveau, relatif à la reconnaissance constitutionnelle du principe de précaution et cela pour deux raisons. Tout d'abord, ce principe reste le seul de la Charte à former un principe directement objectable et non un objectif constitutionnel. Les autres « principes » du développement durable ne furent pas retenus ainsi formellement. Ensuite, parce que ses adversaires arguaient de l'inutilité de cette inscription dès lors que de nombreux <index type="MANUEL" napp="12635" int="INTERNATIONAL PRIVÉ DROIT">textes internationaux, ayant constitutionnellement une valeur supérieure à la loi, y faisaient déjà référence, à commencer par le traité de Maastricht de 1992. La jurisprudence européenne le reconnaît sans ambiguïté : le principe de précaution est considéré comme un principe général du droit communautaire.

Le second point de contestation, étroitement lié au premier, reposait sur le risque d'accroissement des contentieux. Le spectre d'une fragilisation économique, politique et sociale sous la multiplication des procès fut alors largement brandi. Il est effectivement probable que certains requérants excipent désormais du principe de précaution à l'appui de leur recours. Il reste qu'il s'agit d'une règle qui ne s'applique qu'aux autorités publiques. Si le principe paraissait conçu pour des litiges concernant la puissance publique, il a pu être invoqué et reconnu en matière de responsabilité civile (Cass. civ. 3, 18/5/2011, n° 10-17.645). Si montée du contentieux il y a, celle-ci devrait être rapidement endiguée par une jurisprudence clairement dissuasive.

# Les enjeux politiques et sociaux

Alors que l'idée de la constitutionnalisation du droit de l'environnement apparaissait soutenue par l'ensemble des mouvements politiques, les débats auxquels la Charte donna lieu démontrèrent des clivages importants et, pour tout dire, insoupçonnés. Alors que la droite parlementaire est souvent plus réticente vis-à-vis des problématiques environnementales et bien que le Medef eût engagé un profond lobbying, l'UMP (Union pour la majorité présidentielle, qui deviendra quelques mois plus tard l’Union pour un mouvement populaire puis, en 2015, Les Républicains) se prononça très majoritairement pour la Charte. Les socialistes, les communistes et les Verts s'abstinrent, refusant de soutenir le texte au motif qu'il n'allait pas assez loin. Le projet fut voté à l'Assemblée nationale sans difficulté par 328 députés (10 contre et 194 abstentions) puis par 172 sénateurs (92 contre et 47 abstentions). La perspective de créer à droite un réel mouvement écologique n'est pas totalement étrangère à cette situation.

Toutefois, et même si la concertation fut large et la participation des citoyens importante lors des quatorze assises régionales qui accompagnèrent notamment les travaux de la commission Coppens, le grand public se désintéressa massivement d'un sujet sur lequel il n'avait pas de prise directe. Certes, les Français pouvaient réclamer à 62 % (sondage CSA, décembre 2003) l'inscription de la Charte dans la Constitution mais, dans le même temps, 74 % n'avaient jamais entendu parler du projet avant le sondage et, sur les 26 % restants, qui donc en avaient « entendu parler », 76 % s'estimèrent mal informés. Bien que pouvant être d'une portée majeure pour l'avenir, le projet fut principalement médiatisé sous l'angle du débat d'experts et des controverses juridiques ou techniques, sans intérêt marqué du public.

Pour que la Charte soit définitivement adoptée et constitutionnalisée, le président de la République avait décidé de la soumettre au Congrès. Il n'avait pas souhaité emprunter la voie du référendum qui aurait présenté l'attrait d'être en conformité avec l'esprit de la Charte, notamment en ce qu'elle prône la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

# Bilan et perspectives

Depuis la constitutionnalisation de la Charte de l’environnement, force est de constater que celle-ci n’a entraîné ni les effetsnégatifs craints par ses opposants ni les conséquences positives espérées par ses promoteurs. Toutefois, son utilité s’est révélée en dehors des applications purement juridiques et ses retombées, pour symboliques qu’elles soient, ne sont pas négligeables.

Les opposants à cette constitutionnalisation avaient focalisé leur combat autour des principes de précaution et des risques pour l’innovation et la croissance française. La France aurait dû, selon eux, s’acheminer vers un blocage de sa recherche industrielle et une diminution de sa croissance économique. Ce qui n’a pas été le cas – à l’exception de l’année 2009 (–2,9 %), à la suite de la crise des subprimes, et de 2020 (–7,5 %), en raison de la pandémie de la Covid-19 – mais n’empêche pas ces opposants de continuer à pousser leur argumentation.

À l’inverse, les plus fidèles soutiens ont pu être déçus. Le droit de vivre « dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », pourtant érigé en premier article de cette Charte, n’a pas, bien sûr, empêché les ravages de la pandémie de Covid-19, ni que la France se retrouve régulièrement depuis 2019 mise en demeure pour son absence d’application de la directive européenne relative à la qualité de l’air (2008/50/CE) et plus précisément pour des dépassements « de manière systématique et persistante » des valeurs limites de concentration.

Chaque article de la Charte de l’environnement, pris isolément, pourrait être analysé dans ses effets et, pour beaucoup d’entre eux, on serait bien en peine de trouver des répercussions positives. C’est le cas notamment pour l’article 6, qui vise la promotion du développement durable, et l’article 8, qui porte sur l’éducation à l’environnement. Il en est de même pour l’article 10, qui stipule que la Charte inspire l’action européenne et internationale de la France. Il serait en fait bien difficile de trouver une seule politique portée par le pays qui aurait été inspirée par cette Charte.

Quant à l’article 5, le plus contesté, relatif au principe de précaution, il n’a guère eu le rôle d’accélérateur de la recherche que lui prédisaient ses plus fervents supporters.

Un élément essentiel de compréhension de la portée de la Charte de l’environnement est apparu en 2016 lorsque des parlementaires ont demandé au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la valeur constitutionnelle du principe de non-régression – qui signifie que, dans l’hypothèse où ce principe aurait été reconnu, la loi ne pourrait plus jamais être moins favorable à l’environnement qu’elle ne l’est à un moment donné. Ce principe n’est pas en lui-même inscrit dans la Charte de l’environnement, mais il était concevable d’envisager l’intégralité des dispositions législatives et réglementaires relatives à l’environnement comme faisant un ensemble qui empêcherait tout retour en arrière. Le juge constitutionnel ne l’a pas jugé ainsi, et la Charte de l’environnement ne protège donc pas de nouvelles lois pouvant être moins favorables à l’environnement.

En outre, l’ensemble de la jurisprudence indique au moins une certaine réserve dans l’application de la Charte, et aucun texte législatif majeur n’a été censuré pour entrave aux principes énoncés dans la Charte de l’environnement.

Ainsi, sur un sujet aussi sensible que la culture des organismes génétiquement modifiés (OGM), sur lequel les points de vue scientifiques sont encore très controversés, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi du 26 mai 2008 n’induisait pas une entrave au principe de précaution (décision no 2008-564 DC du 19 juin 2008). Et, sur l’enfouissement des déchets radioactifs, il a considéré que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, pourtant inscrit comme premier article de la Charte, pouvait être limité par des motifs d’intérêt général proportionnés à l’objectif poursuivi (décision no 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023).

L’application de la Charte par le Conseil constitutionnel aura tout de même produit quelques effets. C’est ainsi que le droit à la participation du public, institué à l’article 7 de la Charte, a servi de base à l’annulation partielle de la loi sur les installations classées, au motif qu’aucune disposition de celle-ci n’assurait « la mise en œuvre du principe de participation du public à l’élaboration des décisions publiques » (décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011).

En dehors même de l’application constitutionnelle de la Charte, et de ses effets que l’on peut juger relativement limités sur la législation française, une conséquence indirecte est apparue avec la généralisation des procès climatiques. La valeur constitutionnelle du droit à l’environnement, même si celui-ci ne mentionne pas explicitement le dérèglement climatique, sert de base aux plaintes déposées. Ainsi, en France, la ville de Grande-Synthe (département du Nord) a intenté un procès en janvier 2019 contre l’« inaction climatique » de l’État. Le Conseil d’État a jugé en juillet 2021 que les mesures actuelles ne sont pas « suffisantes pour atteindre les objectifs de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre d’ici à 2030 » et a condamné l’État à prendre toutes les mesures utiles sous neuf mois. Au même moment, un collectif de quatre associations sous l’étiquette « Affaire du siècle » a déposé un recours devant le tribunal administratif de Paris, en invoquant, entre autres, l’article 4 de la Charte de l’environnement qui prévoit que « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu’elle cause à l’environnement. » En première instance, le Tribunal a donné raison aux requérants en rappelant l’article 3 de la Charte qui indique que toute personne doit prévenir les atteintes à l’environnement ou « à défaut en limiter les conséquences. » Une nouvelle décision de ce même tribunal en décembre 2023, venant clore cette affaire, a jugé que le gouvernement français était désormais sur une bonne trajectoire de réduction des gaz à effet de serre.

L’insertion dans l’article 1er de la Constitution de la phrase « Elle garantit la préservation de l’environnement et de la biodiversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique » proposée en janvier 2021 par le président Macron est abandonnée faute de majorité parlementaire. Elle pourrait, si elle resurgit, donner un nouveau souffle au recoursmédiatique et juridique en matière environnementale.

Ces actions juridiques liées au dérèglement climatique sont désormais généralisées au plan international. Si les plaintes ne sont pas fondées exclusivement sur des références constitutionnelles, celles-ci leur procurent, à n’en pas douter, un élément juridique et médiatique.

Thierry

LIBAERT

Bibliographie

D. Bourg, « La Charte française de l’environnement : quelle efficacité ? », in *Vertig*O *– la revue électronique en sciences de l’environnement*, vol. 6, no 2, 2005 (https://doi.org/10.4000/vertigo.4323)

C. Cournil, « Enjeux et limites de la Charte de l’environnement face à l’urgence climatique », in *Revue française de droit constitutionnel*, no 122, pp. 345-368, 2020

M. Deffairi, « La portée constitutionnelle de la Charte de l’environnement », in *Titre VII*, no8, Conseil constitutionnel, 2022 (https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/avril-2022-n-8)

N. Kosciusko-Morizet, « Rapport parlementaire relatif à la Charte de l'environnement », in *Assemblée nationale*, no 1595, 19 mai 2004

J.-L. Pissaloux, « Charte de l’environnement », in *Dictionnaire : Collectivités territoriales et développement durable*, Lavoisier, pp. 97-105, 2017.

M. Prieur, « Promesses et réalisations de la Charte de l’environnement », in *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, avril 2004.