

Florian SAVONITTO.I. Invocabilité de la Charte : des réponses attenduesA. L'invocabilité de l'article 8 de la Charte en QPC : une double question enfin poséeB. L'invocabilité de l'article 5 de la Charte en QPC : une récurrence de la question source d'interrogationII. Applicabilité de la Charte : un champ en proie à un tiraillement ininterrompuA. L'extension du champ d'application de la CharteB. La réduction du champ d'application de la CharteIII. Intensité du contrôle de la Charte : un renforcement continuA. Le glissement vers un contrôle des garanties légales de la combinaison des articles 1^{er} et 3 de la CharteB. Le rayonnement du contrôle de l'OVC de protection de l'environnementC. Les errements du contrôle du principe de précaution

Les célébrations de la seconde décennie de la Charte de l'environnement détonnent par rapport aux festivités organisées en l'honneur de ses 10 ans qui s'étaient déroulées dans une ambiance plutôt feutrée. A Nanterre, Bordeaux, Lyon ou encore Lille, ses vingt ans ont donné lieu à des manifestations scientifiques d'envergure en 2024 et 2025, selon qu'il soit retenu comme date de naissance par les uns ou les autres soit le vote en termes identiques par les assemblées parlementaires le 24 juin 2004 du *Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement*, soit la promulgation de la *Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*.

Le succès de cette Déclaration des droits et devoirs environnementaux dans les amphithéâtres universitaires contraste avec l'engouement rencontré dans le prétoire du Conseil constitutionnel. En 2024, le juge constitutionnel n'a rendu que trois décisions dans lesquelles l'une des dispositions ou exigences de la Charte est

citée. Il faut remonter à l'année 2018 pour connaître un débit aussi faible. Autrement dit, il s'agit de l'année la moins prolifique depuis l'essor de la jurisprudence constitutionnelle environnementale qui a vu en 2019, l'introduction d'un contrôle des objectifs législatifs environnementaux[1], en 2020, la reconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement[2] et le renforcement de l'intensité du contrôle du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé[3], en 2022, la première déclaration d'inconstitutionnalité prononcée sur un autre fondement que l'article 7 de la Charte[4], et en 2023, la consécration d'une liberté de choix des générations futures et des autres peuples ainsi que d'un devoir incombant au législateur actuel de veiller à ladite liberté[5]. Cette faiblesse statistique déjoue même certains pronostics. Il était attendu que le point culminant de ce mouvement jurisprudentiel révivificateur soit atteint justement en 2024, à savoir la dernière année de la présidence de Laurent Fabius. Les justiciables au premier rang desquels les associations de protection de l'environnement auraient pu déployer des stratégies contentieuses pour profiter des dernières opportunités que leur offrait la période durant laquelle la Charte a connu un enrichissement sans pareil. L'initiative aurait été d'autant plus judicieuse qu'il était difficile de penser que le prochain trio appelé à remplacer dans le premier trimestre 2025 Laurent Fabius, Corinne Luquiens et Michel Pinault soit autant attaché aux questions environnementales. Ainsi, il aurait pu être espéré que ces neuf années passées rue de Montpensier se concluent sur un coup d'éclat environnemental dans l'espoir de renforcer davantage encore cette ligne de force d'un bilan présidentiel qui n'a cessé d'être mise en avant dans la communication du Conseil constitutionnel, à travers ses rapports d'activité et ses communiqués de presse.

Le président n'a d'ailleurs pas hésité à faire quelques appels du pied par l'entremise de ses discours, loin d'être passés inaperçus[6]. Ainsi, Laurent Fabius a donné un entretien à *Paris Match* le 7 décembre 2024 dans lequel il a rappelé la jurisprudence novatrice du Conseil constitutionnel qui l'a conduit, en 2023, à interpréter le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé à la lumière du dernier alinéa du préambule de la Charte où les « générations futures » sont mentionnées. Il s'est alors interrogé sur l'éventualité d'obliger le législateur à tenir compte « des intérêts présents, mais aussi des intérêts des générations futures (...) afin de maîtriser ce grave problème de la dette et s'assurer que la sincérité du débat budgétaire est parfaitement respectée »[7]. Nombreux pourraient penser l'idée saugrenue et qu'elle est le fruit de l'« imagination galopante »[8] de Laurent Fabius. Pourtant, l'examen des jurisprudences étrangères réclame de la prendre au

sérieux. La Cour constitutionnelle italienne a reconnu « un principe d'équité intergénérationnelle »[\[9\]](#) en matière budgétaire en 2021, tandis que la Cour constitutionnelle belge a sollicité l'article 7 *bis* de la Constitution qui se réfère aux « objectifs de développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale »[\[10\]](#) pour s'appuyer sur le « concept de solidarité intergénérationnelle afin de justifier l'introduction en droit belge de la règle d'or budgétaire »[\[11\]](#). L'hypothèse prend davantage de corps à la lecture de l'alinéa 7 du préambule de la Charte qui associe expressément « le développement durable » et « la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Surtout, le contentieux constitutionnel de la Charte a démontré que ses dispositions pouvaient servir d'autres desseins que la protection de l'environnement. La catégorie des « intérêts fondamentaux de la Nation » consacrée au 6^e alinéa de son Préambule a pu ainsi être appliquée dans le domaine « sécuritaire »[\[12\]](#), tantôt en matière de secret de défense nationale[\[13\]](#), tantôt dans le cadre de la lutte contre la manipulation de l'information[\[14\]](#). Eu égard à ses références au « progrès social » et au « développement économique », le principe de conciliation reconnu à l'article 6 de la Charte a vocation à s'exporter en dehors du champ environnemental. Il s'est ainsi déjà opposé à des dispositions législatives à propos desquelles la nature environnementale n'est pas profondément marquée[\[15\]](#). Néanmoins, les péripéties rencontrées dans le vote de la loi de finances pour 2025 ont sûrement compromis les chances que les sages aient à s'interroger dans un avenir proche à la mobilisation de la Charte aux fins de créer « une garantie constitutionnelle pour les générations futures contre les dettes publiques excessives »[\[16\]](#).

Dans son discours tenu le 6 février 2025 pour le 75^e anniversaire de la CEDH, le Président du Conseil constitutionnel a affirmé cette fois-ci que « le droit à l'environnement est une condition des autres droits »[\[17\]](#). Cette précision n'est pas anodine. « Certains principes font l'objet d'une sollicitude particulière de la part du juge constitutionnel, en particulier (...) des principes dont le respect est considéré comme une condition de la démocratie, de la souveraineté nationale ou de l'exercice des autres droits et libertés (...) ce qui se traduit notamment par un renforcement du contrôle de proportionnalité »[\[18\]](#). C'est le cas de la liberté personnelle[\[19\]](#) et de la liberté d'expression et de communication[\[20\]](#) considérées comme une condition de la démocratie ou de l'exercice des autres droits et libertés. Leurs atteintes doivent passer l'épreuve du triple test de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité à l'objectif poursuivi. Si le contrôle du grief tiré de l'article 1^{er} a été dernièrement rehaussé, la protection contentieuse qui lui est offerte n'est pas,

pour l'heure, la plus élevée dans la jurisprudence constitutionnelle. Ce commentaire présidentiel prépare toutefois le terrain à une éventuelle évolution contentieuse et ne peut qu'encourager les velléités à saisir le Conseil constitutionnel.

Malgré ces signaux, les sages ne se sont prononcés, en 2024, que sur deux QPC dans lesquelles la Charte est citée[21]. Ce bilan n'est pas si modeste dans l'histoire du contentieux constitutionnel environnemental. Sur la dernière décennie, seules deux années connaissent un nombre de QPC plus élevé. Leur proportion aurait pu d'ailleurs être plus importante en 2024 si le Conseil d'Etat avait été plus clément dans l'exercice du filtrage. A deux reprises, la juridiction suprême de l'ordre administratif s'expose au reproche d'un « bouchonnage ».

La première QPC litigieuse qui aurait pu – voire dû – justifier un renvoi a été rejetée sur le fondement du caractère sérieux le 13 octobre 2023[22]. L'association nationale des élus du littoral et l'association des maires de France soutenaient notamment la violation de l'article 4 de la Charte par l'article L. 321-18 du code de l'environnement. Ce grief a été déclaré inopérant au motif que « l'opération de renaturation prévue par les dispositions précitées », qui comprend la démolition de l'ensemble des installations, des constructions ou des aménagements et les actions ou opérations de dépollution nécessaires, « ne constitue pas, en tant que telle, la réparation d'un dommage à l'environnement ». L'interprétation audacieuse de cette disposition législative méritait sûrement que le Conseil constitutionnel se prononce sur ce grief, d'autant plus que le principe de contribution à la réparation des dommages à l'environnement a rarement fait l'objet d'une appréciation dans la jurisprudence constitutionnelle[23]. Un renvoi justifié sur le caractère nouveau aurait pu notamment se concevoir au regard de la transformation de son maniement qui vise « la portée particulière et précise d'un principe constitutionnel, et non plus l'existence hypothétique d'un nouveau principe constitutionnel »[24].

La seconde QPC dénuée de sérieux qui a donné lieu à un rejet discutable a été rendue le 3 octobre 2024[25]. La Confédération paysanne contestait l'article 54 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies à l'aune de l'article 1^{er} de la Charte éclairé par le septième alinéa de son préambule, et des principes de prévention et de précaution. Les multiples griefs fondés sur « le droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » invitaient à regarder la QPC comme sérieuse aux fins de donner au Conseil constitutionnel l'opportunité de compléter et de préciser la novation jurisprudentielle née un an plus tôt à peine. Le grief fondé sur l'article 5 de la Charte aurait pu également justifier un renvoi mais, cette fois-ci, sur

le fondement du caractère nouveau : le Conseil constitutionnel ne s'est jamais, semble-t-il, prononcé sur son invocation dans le cadre du contrôle ouvert par l'article 61-1 de la Constitution. Si l'emploi de la formule « en tout état de cause » suggère son inopérance au cas d'espèce, le Conseil d'Etat aurait fait preuve de subtilité en saisissant ce prétexte pour forcer les sages à adopter une position de principe sur la mobilisation du principe de précaution dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de la loi. Le nombre et la nature des griefs incitaient donc à davantage de souplesse dans l'appréciation des critères du filtrage aux fins de consolider une jurisprudence récente en cours de construction ou de mettre définitivement un terme à un débat contentieux qui perdure depuis bien trop longtemps.

Lors du dernier trimestre, le juge administratif a néanmoins desserré quelque peu son étau en matière de filtrage. En est une première illustration la QPC^[26] déposée par l'association One Voice dirigée contre les articles L. 413-10 et L. 413-11 du code de l'environnement qui encadrent le droit de détention, d'exploitation et d'exposition au public des animaux sauvages par les établissements de cirques selon qu'ils sont itinérants ou fixes. Plusieurs griefs sont énoncés : le principe d'égalité devant la loi en ce que les dispositions législatives interdiraient aux seuls établissements itinérants de détenir des animaux d'espèces non domestiques, ce qui créerait une différence de traitement injustifiée avec les sauvages détenus et destinés au spectacle dans les établissements fixes ; le « principe de dignité de tous les êtres vivants doués de sensibilité » découlant du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine garanti par le Préambule de la Constitution de 1946 ; le PFRLR interdisant d'exercer publiquement des mauvais traitements envers les animaux qui trouverait son fondement législatif dans la loi Grammont du 2 juillet 1850 relative aux mauvais traitements exercés sur les animaux domestiques ; le principe constitutionnel prescrivant l'éducation et la formation à l'environnement résultant de l'article 8 de la Charte ; l'incompétence négative fautive au législateur d'avoir épuisé totalement sa compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution en excluant délibérément du champ de l'interdiction les animaux non domestiques des cirques fixes ; un principe constitutionnel de protection de la diversité biologique, composante nécessaire de la garantie du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, qui découlerait, des articles 1^{er}, 5 et 6 de la Charte de 2004. Seul le caractère nouveau justifie le renvoi de cette QPC : le Conseil d'Etat tient uniquement compte de la première invocation dans le cadre du contrôle *a posteriori* de l'article 8 de la Charte et de la demande de consécration inédite d'un PRFLR environnemental. Cette double nouveauté

s'accompagne néanmoins d'un silence total sur l'autre alternative du troisième critère du filtre. Le juge administratif tait les autres griefs qui seront portés à notre connaissance grâce à la décision rendue par le Conseil constitutionnel[27] et ne mentionne nullement le « sérieux » des griefs jugés « nouveaux » comme le Conseil d'Etat[28] et la Cour de cassation[29] ont déjà pu l'opérer dans le passé en pareilles circonstances. Surtout à la lecture des conclusions de la rapporteure publique Maïlys Lange[30], on comprend que la QPC n'a guère de chance de prospérer devant les sages, tant elle partage ses doutes sur le sérieux des griefs présentés, y compris les deux présentés comme étant originaux. Dès lors, le juge administratif a fait preuve ici d'une certaine souplesse dans l'exercice de sa mission de filtrage en ce qu'il avait « matière » à faire obstacle au renvoi de cette QPC au Conseil constitutionnel. La seconde illustration de la clémence du Conseil d'Etat réside dans le renvoi de la QPC[31] posée par les associations « Préservons la forêt des Collettes » et « Stop mines 03 » ainsi que 46 particuliers. Dirigée contre l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, la contestation fondée sur les articles 1^{er} et 2 de la Charte, l'article 16 de la DDHC de 1789 et l'article 34 de la Constitution est jugée sérieuse, malgré les conclusions en sens contraire de son rapporteur public[32]. Ce nouveau signe d'ouverture du Conseil d'Etat laisse à penser que la juridiction suprême de l'ordre administratif n'a pas été totalement insensible aux appels du pied lancés par le président de la juridiction qui occupe l'autre aile du Palais Royal.

La proportion de décisions rendues dans le cadre du contrôle *a priori* est réduite en 2024 à une seule unité. Cette extrême faiblesse qui ne s'était pas reproduite depuis 2017 explique la pauvreté annuelle du contentieux constitutionnel. *La loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire* est la seule durant l'année à avoir fait l'objet d'une saisine parlementaire dans laquelle des griefs fondés sur la Charte de l'environnement ont été présentés. Parmi les quatre dispositions ciblées, les députés de la NUPES reprochaient à ses deux premiers articles la méconnaissance de l'OVC de protection de l'environnement et des articles 1^{er}, 3 et 7 de la Charte de 2004. Ce litige constitutionnel n'a d'ailleurs pas suscité d'attente particulière dans la société. Aucune contribution extérieure n'a été adressée au juge constitutionnel, ce qui est suffisamment inhabituel dans le contentieux environnemental pour être relevé[33]. L'activité réduite du Parlement à la suite de la dissolution présidentielle du 9 juin 2024 est un facteur d'explication. Moins de lois ont été votées et leur objet se prêtait aussi sûrement moins à l'invocation de la Charte[34]. De manière générale, le Conseil constitutionnel a été moins sollicité que

les autres années dans le cadre du contrôle de la loi basé sur l'article 61 de la Constitution[35].

Mais plus que leur nombre, c'est surtout le contenu de ces trois décisions qui donne l'apparence d'un sérieux coup de froid soufflé sur le « Printemps » que connaît la Charte depuis 2019. Des observatrices avisées ont pu ainsi conclure que « pour le vingtième anniversaire de sa création, l'application de la Charte par le Conseil constitutionnel n'a pas donné lieu à une grande décision. (...) l'interprétation de la Charte a été mise au repos »[36]. Assurément, 2024 ne sera pas un grand cru. Déjà aucune déclaration d'inconstitutionnalité ou réserve d'interprétation n'a été prononcée sur le fondement de l'une des dispositions invoquées de la Charte. La décision n°2024-1109 DC du 18 octobre 2024 exclut par principe cette hypothèse. Aucun grief tiré de la Charte n'est présenté à l'encontre des dispositions de la *Loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée*. Elle ne sert pas ici de glaive mais de bouclier à l'article L. 372-1 du code de l'environnement. L'OVC de protection de l'environnement est mobilisé par le juge constitutionnel pour justifier les atteintes au droit de propriété et à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la DDHC de 1789. Ensuite, les griefs environnementaux n'occupent pas non plus nécessairement une place centrale. La pauvreté de la motivation contribue également à les cantonner dans ce rôle mineur. C'est particulièrement le cas dans la décision n°2024-1102 QPC du 12 septembre 2024. Le Conseil constitutionnel se contente d'affirmer dans le dernier paragraphe de sa décision n°2024-1102 QPC que les dispositions de l'article 100 de la *Loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024* « ne méconnaissent pas (...) en tout état de cause l'article 4 de la Charte de l'environnement ». Le peu d'attention que lui prête le Conseil constitutionnel conduit nécessairement l'observateur à s'en désintéresser et à porter son regard sur les griefs qui ont fait l'objet de plus amples développements, à savoir les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques.

L'année 2024 ne devrait pas pour autant tomber dans l'oubli. En premier lieu, certains aspects procéduraux sortent de l'ordinaire. Un très grand nombre de requérants sont à l'origine de chacune des deux QPC, sans toutefois atteindre les sommets de la QPC du 27 octobre 2023. S'agissant de celle jugée le 12 septembre 2024, il est compté 14 sociétés d'aéroport et d'autoroute qui ont déposé un mémoire aux fins d'abroger l'article 100 de la *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024*[37]. Concernant celle jugée le 18 octobre 2024, 24 auteurs sont identifiés parmi lesquels figurent des particuliers, des groupements

forestiers, des fédérations et des sociétés[38]. A ceux-ci s'ajoutent de multiples observations en intervention présentées par des associations, fédérations et autres groupements. L'une de ces observations n'est d'ailleurs pas commune, dans la mesure où c'est la première fois que le Président du Sénat prend « la plume en QPC »[39], qui plus est, dès l'ouverture des échanges écrits. Sachant que les dispositions législatives contestées prenaient leur source dans une initiative législative sénatoriale, Gérard Larcher a sûrement revêtu le costume de défenseur de la loi, et a sorti, une fois n'est pas coutume, le représentant du Premier ministre de son isolement institutionnel.

En deuxième lieu, l'année 2024 délivre tout de même quelques enseignements qui pourraient s'avérer riches pour les contentieux à venir, surtout si l'analyse ouvre les portes à la contribution du juge administratif dans l'interprétation de la Charte de l'environnement. A ce titre, 2024 devient moins incolore. C'est la première fois[40] que le Conseil d'Etat vérifie les limitations apportées par le législateur à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé éclairé par le septième alinéa du Préambule de la Charte, selon le modèle de contrôle inventé par le Conseil constitutionnel dans sa QPC du 27 octobre 2023. C'est aussi la première fois que l'application de la Charte par le Conseil d'Etat a des répercussions dans le cadre du référé-liberté de l'article L. 521-2 du CJA. Par sa décision du 18 octobre 2024[41], il confirme l'ordonnance du juge des référés du TA de Toulouse qui a suspendu l'exécution de l'arrêté préfectoral du 27 septembre 2024 autorisant le prélèvement de dix lagopèdes alpins pour la campagne de chasse 2024-2025 au motif qu'il portait une atteinte grave et manifestement illégale au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Il est alors fait « une application originale et inédite de la Charte de l'environnement dont l'article premier sert, pour la première fois, de fondement à la protection de la biodiversité »[42]. Au-delà de ces marqueurs jurisprudentiels indélébiles, il ne faudrait pas croire pour autant que l'interprétation de la Charte a fait du surplace. Même si on est loin d'un déplacement tectonique des plaques à l'image de la QPC du 27 octobre 2023, il est repéré certains glissements interprétatifs qui pourraient être annonciateurs de grandes tendances du contentieux constitutionnel environnemental. En outre, si ces enseignements se font plus discrets et moins « tape-à-l'œil », ils ont le mérite de couvrir un large spectre en ce qu'ils intéressent aussi bien l'invocabilité de la Charte (I), son application (II) que l'intensité de son contrôle (III).

I. Invocabilité de la Charte : des réponses attendues

20 ans après son écriture, la Charte de 2004 n'a pas encore livré tous ses secrets. De nombreux mystères entourent toujours l'invocabilité de ses dispositions. Certaines questions restent donc toujours sans réponse. Trois raisons expliquent l'origine de l'observation d'un tel silence. Les juges de la Charte n'ont jamais eu l'opportunité de répondre à ces questions, faute aux requérants de les leur avoir posées. Les juges de la Charte ont pu également les éluder, trouvant d'autres moyens qui les dispensaient d'y répondre. Les juges de la Charte auraient pu enfin y apporter une réponse sans que les observateurs ne l'aient repérée, ce qui laisse à penser que ces mystères sont toujours irrésolus. 2024 a donné lieu, semble-t-il, à l'exploration de ces registres à travers les questions de l'invocabilité des articles 5 et 8 de la Charte en QPC.

A. L'invocabilité de l'article 8 de la Charte en QPC : une double question enfin posée

Dans son discours fondateur d'Orléans du 3 mai 2001, le Président Jacques Chirac aspirait à ce que la France devienne « le creuset d'un nouvel art de vivre pour le XXI^e siècle ». Et dans son projet de Charte de l'environnement dans laquelle seraient inscrits les principes de responsabilité, de précaution, d'intégration, de prévention et de participation, il accordait, dès l'origine, un rôle notable à l'éducation et à la formation à l'environnement : « parce que l'écologie est au cœur de la citoyenneté, elle doit faire partie des programmes d'enseignement dès l'école primaire, pour apprendre à nos enfants les lois de la nature et les gestes qui la protègent. C'est ainsi que se diffusera, dans toute la société, une culture de respect de l'environnement, inséparable d'une éducation civique de ce nom ».

L'association One Voice s'inscrit dans cette pensée chiraquienne. Elle soutient que « la pérennisation de l'exposition de jeunes enfants à la souffrance animale dans les cirques »^[43] fixes serait contraire à un « principe constitutionnel prescrivant l'éducation et la formation à l'environnement »^[44].

Dans sa critique constitutionnelle des articles L. 413-10 et L. 413-11 du code de l'environnement, l'association One Voice pose une question doublement inédite : L'article 8 de la Charte consacre-t-il un principe constitutionnel opposable au législateur ? Ce principe énoncé à l'article 8 de la Charte relève-t-il de la catégorie « des droits et libertés que la Constitution garantit » invocables en QPC ? Ces deux questions n'avaient jamais été posées, ni à l'une des deux Cours suprêmes de l'ordre administratif ou judiciaire, ni au Conseil constitutionnel. Il n'est donc pas

surprenant que le Conseil d'Etat ait renvoyé cette QPC sur le fondement du caractère nouveau sachant qu'il a été rappelé lors de sa décision du 3 décembre 2009 que « le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce critère, imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application »[\[45\]](#). Ainsi, le renvoi est justifié au motif que l'article 8 de la Charte est une totale inconnue[\[46\]](#) dans le contentieux constitutionnel[\[47\]](#).

Pour autant, ces deux interrogations n'ont aucune assurance de se voir apporter une réponse. Plusieurs options s'offrent aux sages. La première consiste à déclarer le grief inopérant, à l'instar du sort réservé au principe de précaution dans le champ de l'article 61-1 de la Constitution. Les sages se dispensent alors de répondre aux deux questions. L'article 8 restera donc dans la catégorie des dispositions dont on n'ignore l'invocabilité en QPC, tels les articles 5, 9 et 10 de la Charte. Il figurera également toujours aux côtés des articles 9 et 10 de la Charte et de tous les alinéas de son préambule à propos desquels on ne sait toujours pas s'ils renferment une exigence constitutionnelle de nature à donner lieu à un contrôle de constitutionnalité de la loi. La deuxième alternative consiste à dénier à l'article 8 de la Charte la qualité de droit ou liberté constitutionnel. Il rejoindra alors le « club » composé des 7 alinéas du préambule et de l'article 6 de la Charte. Cette solution a néanmoins l'inconvénient d'éluder l'autre question. La troisième conduit les sages à reconnaître que l'article 8 appartient à la catégorie fixée à l'article 61-1 de la Constitution et ainsi à répondre aux deux questions posées.

Des trois scénarios imaginés, le deuxième est sûrement celui qui a le plus de chance d'être réalisé. D'une part, le renvoi sur le fondement du caractère nouveau incitera le Conseil constitutionnel à répondre à la question de l'invocabilité de l'article 8 de la Charte. Mais il est à craindre une réponse négative qui le conduira, d'autre part, à ne pas s'aventurer sur la nature de l'exigence constitutionnelle. En effet, sa formulation n'invite pas à lui accorder un tel label. Certes, l'emploi du verbe « devoir » – ici conjugué – le rapproche des énoncés des articles 3 et 4 de la Charte invocables en QPC. Mais, il figure également à l'article 6 et au 7^e alinéa du préambule qui n'ont pas été rattachés à la catégorie de l'article 61-1 de la Constitution. La rapporteure du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement à l'Assemblée nationale confirme cette approche[\[48\]](#). Selon elle, « s'il consacre bien un objectif à valeur constitutionnelle, d'ordre général, par l'emploi du verbe « *devoir* », il n'assigne pas un contenu impératif à ces enseignements »[\[49\]](#). Ses effets sont des plus limités sachant que l'ambition

affichée est juste de reconnaître « cette nécessité » d'« éveiller les consciences à la compréhension des phénomènes complexes mis en jeu par le développement durable et l'environnement »[\[50\]](#). Il est porté alors à connaître le même destin en QPC que les alinéas du Préambule du Charte qui ont été regardés pour les cinq premiers comme la formulation de « constats » et pour les deux derniers comme l'énonciation d'« objectifs »[\[51\]](#). De plus, les seules dispositions de la Charte qui se sont vus accorder la qualité de droits et libertés constitutionnels sont celles qui identifient expressément leurs titulaires. Les articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 7 commencent tous par les termes « chacun » ou « toute personne ». En revanche, l'article 8 ne présente pas cette mention. L'article 6 en étant également dépourvu, les sages, par la voie du *Commentaire*, en ont déduit qu'il « ne détermine qu'un objectif à destination des pouvoirs publics et n'institue pas un droit ou une liberté dont les particuliers pourraient se prévaloir »[\[52\]](#). Enfin, si l'article 8 fait bien expressément référence « aux droits et devoirs définis par la présente Charte »[\[53\]](#), auxquels « l'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice », la formulation retenue laisse à penser qu'il n'est pas lui-même « une source de libertés »[\[54\]](#) et de droits constitutionnels. Autrement dit, cette disposition ne s'inclut pas parmi celles de la Charte qui énoncent les droits et devoirs environnementaux. Elle est en quelque sorte extérieure à cette catégorie à laquelle elle renvoie. En définitive, le deuxième scénario devrait l'emporter, à savoir que l'antépénultième article de la Charte n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit, sans pour autant que le Conseil constitutionnel n'ait à se prononcer sur l'existence d'un principe constitutionnel de l'éducation au respect de l'environnement qui a des illustrations dans de nombreux instruments internationaux[\[55\]](#). Au-delà du cas d'espèce, cette position, si elle est retenue, jette une ombre sur le destin en QPC des deux dispositions qui la suivent. Au regard de leur formulation voisine et de leurs effets attendus[\[56\]](#), les articles 9 et 10 de la Charte sont portés à connaître le même sort réservé à son antépénultième disposition. Leur avenir en QPC ne serait pas toutefois définitivement scellé. Ces dispositions « *croupion* » de la Charte pourraient toujours servir de guide d'interprétation des sept premiers articles de la Charte, à l'instar des alinéas de son préambule qui sont, par eux-mêmes, non invocables dans le champ de l'article 61-1 de la Constitution ou bien faire l'objet d'une combinaison avec un autre article, selon un procédé devenu dorénavant récurrent dans le contentieux constitutionnel environnemental.

B. L'invocabilité de l'article 5 de la Charte en QPC : une récurrence de la question source d'interrogation

Le Conseil constitutionnel est réputé avoir gardé le silence sur la question de l'invocabilité de l'article 5 de la Charte dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* de la loi. La QPC n°2013-346 QPC du 11 octobre 2013 avait pourtant donné l'opportunité aux sages de trancher ce débat qui s'est présenté pour la première fois devant eux. Or, celui-ci avait judicieusement « botté en touche » [\[57\]](#) en déclarant inopérant ce grief et fait ainsi obstacle à une utilisation à rebours du principe de précaution par une société pétrolière texane [\[58\]](#). Ce débat s'est réouvert deux ans plus tard à l'occasion de la QPC dirigée contre l'article 1^{er} de la *Loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 qui prévoient la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement, contenant ou ustensile comportant du bisphénol A et destiné à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires*. Le Conseil d'Etat l'avait jugée nouvelle dans la mesure où les dispositions législatives « portent à la liberté d'entreprendre une atteinte non justifiée par le principe de précaution énoncé par l'article 5 de la Charte de l'environnement », ce qui « soulève une question relative à la portée de cette disposition constitutionnelle, s'agissant de mesures de suspensions comme celle qui est en cause » [\[59\]](#). Cette fois-ci, les sages se sont murés dans le silence, ce qui est étonnant vu que ces mesures restrictives étaient prises, selon l'exposé des motifs de la loi, au nom du principe de précaution. La décision n°2015-480 QPC du 17 septembre 2015 ne dit pas un mot sur la Charte de 2004. Ils n'ont pas jugé nécessaire de l'évoquer : d'une part, le grief soumis à leur appréciation était fondé sur la liberté d'entreprendre et non sur l'article 5 de la Charte, l'association se contentant juste de les inviter à se prononcer « en passant sur le caractère invocable ou non du principe de précaution (...) et sur le champ d'application de cet article » [\[60\]](#) ; d'autre part, la mesure législative contestée poursuivait l'objectif de protection de la santé [\[61\]](#) et non de protection de l'environnement, ce qui ne réclamait pas alors la convocation de la Charte de l'environnement. Le mystère de l'invocabilité du principe de précaution restait donc irrésolu.

Surtout depuis cette QPC posée par l'Association Plastics Europe, le Conseil d'Etat n'a plus jamais renvoyé de QPC au Conseil constitutionnel qui présentait un grief fondé sur l'article 5 de la Charte. En 2022, il est déclaré inopérant au regard de la nature pérenne de l'interdiction énoncée par le 16^e alinéa du III de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement d'exposer à la vente pour tout commerce de

détail des fruits et légumes non transformés qui seraient sous conditionnement plastique[62]. Par trois fois dans la décision du 3 octobre 2024[63], le Conseil d'Etat réitère sa position à l'encontre de l'article 54 de la *Loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*. Il est reproché au législateur de s'être abstenu de prévoir, d'une part, des dispositions spécifiques destinées à prémunir les agriculteurs contre les effets néfastes des ondes électromagnétiques émises par les installations photovoltaïques, d'autre part, des dispositions spécifiques visant à limiter les atteintes à la biodiversité au-delà des exigences d'ores et déjà en vigueur et, enfin, de se borner à faire valoir l'absence de mécanisme de prévention du risque d'incendie spécifique à l'implantation des installations agrivoltaïques en se contentant de renvoyer à un autre régime juridique applicable en la matière. A chaque fois, le juge administratif conclut à l'inopérance du grief. Il se focalise uniquement sur le caractère sérieux pour rejeter la QPC qui, en vain, s'appuyait également sur les articles 3 et 1^{er} éclairé par l'alinéa 7 du préambule. Il ne mobilise jamais le caractère nouveau, ce qui interpelle nécessairement dans la mesure où, outre le précédent de 2015, cette branche du troisième critère du filtrage a déjà justifié le renvoi de QPC qui réclamaient de préciser la portée d'une disposition constitutionnelle ayant connu des applications par le passé dans le cadre du contrôle *a priori* mais dont l'invocation restait encore une inconnue[64] dans le contrôle *a posteriori*. Le Conseil d'Etat aurait-il alors renoncé à trancher définitivement ce débat contentieux désormais vieux de près d'une quinzaine d'années[65] ? Cette position jurisprudentielle végétative étonne d'autant plus que le Conseil d'Etat a souvent pris l'initiative lorsqu'il s'est agi d'éclaircir la portée des dispositions de la Charte en matière QPC. Ont été regardées comme nouvelles les QPC qui mobilisaient pour la première fois le principe de participation de l'article 7[66], un droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé résultant de la combinaison des quatre premiers articles de la Charte avec son préambule[67], un principe constitutionnel prescrivant l'éducation et la formation à l'environnement énoncé à l'article 8 de la Charte.

Mais l'abstention de l'activation de la nouveauté pourrait trouver une autre explication : le Conseil d'Etat a pu estimer que le Conseil constitutionnel avait finalement déjà tranché le débat. Dans une QPC du 21 mars 2019, le juge constitutionnel a conclu que l'article 388 du code civil ne méconnaît « pas non plus le principe de précaution ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit »[68]. En examinant ce grief soulevé par l'une des parties intervenantes ultérieurement au renvoi de la Cour de cassation, les sages auraient confirmé que

le principe de précaution appartient à la catégorie de l'article 61-1 de la Constitution. Il n'y aurait dès lors plus lieu de mobiliser dorénavant le caractère nouveau de la question sachant que la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui aurait apporté une réponse. Ce précédent oublié de la doctrine devrait donc la conduire à admettre que l'article 5 de la Charte est invocable dans le cadre du contrôle *a posteriori*.

La fragilité du précédent de 2019 oblige néanmoins à davantage de mesure. D'une part, le grief tiré du principe de précaution n'a été examiné que dans le dernier paragraphe balai de sa décision et la motivation qui lui est consacrée est des plus brèves. D'autre part, le *Commentaire* est silencieux sur le contrôle auquel se seraient livrés les sages sur cette disposition de la Charte. Ce mutisme contraste avec la littérature accordée sur le site du Conseil lorsqu'ont été accueillis pour la première fois les griefs fondés sur le principe de participation, le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, et la liberté de choix des générations futures et des autres peuples. Enfin et surtout, la disposition législative examinée ne relève pas du domaine environnemental. L'article 388 du code civil autorise le recours à un examen radiologique osseux aux fins de contribuer à la détermination de l'âge d'une personne. Les autres normes constitutionnelles qui lui sont opposées sont le droit à la protection de la santé humaine et le principe de dignité de la personne humaine et de l'inviolabilité du corps humain. Or en l'absence d'un vecteur environnemental^[69], la jurisprudence constitutionnelle^[70] comme administrative^[71] fait habituellement obstacle à l'application de la Charte de l'environnement si les dispositions contestées n'intéressent que la santé humaine^[72]. Ces circonvolutions conduisent alors à prétendre que la décision du 21 mars 2019 serait doublement exceptionnelle : les sages auraient innové en reconnaissant, pour la première fois, l'invocabilité du principe de précaution en QPC et opéré un revirement jurisprudentiel en contrôlant des dispositions législatives à l'objet strictement sanitaire, c'est-à-dire non environnemental, au regard d'une exigence constitutionnelle de la Charte de 2004. Il apparaît donc aventureux de déduire de si grandes conséquences de quelques mots situés dans un paragraphe balai d'une décision qui ne cite jamais la Charte de l'environnement en dehors du principe de précaution.

En définitive, le Conseil d'Etat serait avisé de stimuler le Conseil constitutionnel dans le but qu'il clarifie sa position sur l'invocabilité de l'article 5 de la Charte dans le cadre du contrôle *a posteriori*. Déclarer systématiquement l'inopérance de ce grief ne participe pas à sortir de cette impasse. Il serait plus fructueux de

ressusciter l'usage du caractère nouveau en vue de caresser l'espoir que les sages résolvent enfin ce mystère vieux d'une quinzaine d'années en arrêtant une jurisprudence de principe.

II. Applicabilité de la Charte : un champ en proie à un tiraillement ininterrompu

Aucun mouvement de fond ne se dessine en 2024 concernant le champ d'application de la Charte de l'environnement. Sa délimitation évolue au gré des forces contradictoires qui l'animent et le déforment sans que cette tension permanente auquel il est soumis s'exerce davantage dans un sens plutôt que dans un autre. Il s'ensuit que, selon les décisions rendues par le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'Etat, les unes étirent le terrain de la Charte (A) tandis que d'autres le réduisent (B).

A. L'extension du champ d'application de la Charte

Dans la décision du 3 octobre 2024, le Conseil d'Etat vérifie, pour la première fois^[73], les limitations apportées par le législateur à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé éclairé par le septième alinéa du Préambule de la Charte, selon le modèle de contrôle inventé par le Conseil constitutionnel dans sa QPC du 27 octobre 2023. En dépit de sa longueur^[74], l'apport de cette décision reste néanmoins assez pauvre au-delà de l'application de ces deux dispositions de la Charte à une autre hypothèse que la création et l'exploitation d'un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs : les énergies renouvelables et plus particulièrement l'agrivoltaïsme^[75]. Sur ce volet, il est reproché à l'article 54 de la loi n°2023-175 du mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables de s'être abstenu de prévoir des dispositions spécifiques destinées, d'une part, « à éviter ou à limiter l'artificialisations des sols dans le cadre de l'implantation de parcs photovoltaïques sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers », et d'autre part, « à prémunir les agriculteurs contre les effets néfastes des ondes électromagnétiques émises par les installations photovoltaïques qu'ils seraient amenés à implanter ». Le législateur est enfin critiqué pour ne pas avoir rendu obligatoire la constitution préalable de garanties financières en vue de financer le démantèlement des installations de production d'énergie photovoltaïque requérant la délivrance d'un permis de construire ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable.

Le Conseil d'Etat aboutit à la conclusion que le législateur n'a pas privé de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et procède au rejet de ces trois griefs tirés de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte comme ne présentant pas de caractère sérieux. Mais le raisonnement suivi par la Haute juridiction administrative est marqué d'un certain flou. Il ressort, tout d'abord, du *modus operandi* qui est suivi. Dans sa décision du 27 octobre 2023, le Conseil constitutionnel subordonne l'application du contrôle de l'article 1^{er} éclairé par l'alinéa 7 aux mesures législatives « susceptibles de porter une atteinte grave et durable à l'environnement ». Or l'appréciation de ce seuil n'est pas opérée en amont du contrôle exercé par le Conseil d'Etat. La question de la gravité et de la durabilité des atteintes environnementales est abordée ultérieurement dans sa motivation à l'occasion des différentes dispositions législatives citées aux fins de démontrer que le dispositif législatif contesté n'est ni lacunaire ni insuffisant. Mais selon la méthodologie fixée par les sages, l'examen de cette double condition aurait dû être un préalable et faire l'objet d'une appréciation autonome. Il aurait dû intervenir avant même de reconnaître que les limitations législatives apportées au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé sont justifiées par l'OVC de protection de l'environnement, en ce que « le législateur a entendu favoriser la production de ce type d'énergie renouvelable »^[76]. Un doute naît également de savoir si l'article 1^{er} éclairé par le septième alinéa du Préambule est, à chaque fois, réellement concerné. Contrairement aux premier et troisième griefs, nulle allusion n'est faite aux « générations futures » lorsqu'il est reproché aux dispositions de l'article 54 de la loi APER de ne pas « prémunir les agriculteurs contre les effets néfastes des ondes électromagnétiques émises par les installations photovoltaïques qu'ils seraient amenés à implanter ». Une telle critique aurait pu se placer sous le seul sceau du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. La motivation ne laisse pas transparaître la mobilisation de l'alinéa 7 qui, semble-t-il, ne s'imposait pas. Tout au plus, il sera retenu de cette décision « l'approche « positive » »^[77] de ce qu'est susceptible d'inclure les « garanties pour les générations »^[78]. A l'occasion du contrôle du troisième grief, le juge administratif affirme que la faculté d'imposer des garanties financières, « loin de mettre en cause la garantie pour les générations futures que représentent les obligations de réversibilité, de démantèlement et de remise en état, (...) n'a fait que renforcer son effectivité »^[79]. Ce tryptique – réversibilité, démantèlement et constitution de garanties financières – fait néanmoins l'objet de réserves tant qu'il n'a été pas confirmé par le Conseil constitutionnel. La décision de non-renvoi prive d'une telle opportunité. Autrement dit, c'est l'office du Conseil d'Etat en tant que juge du filtre qui est une nouvelle fois dans le viseur. D'un autre côté, le Conseil

constitutionnel n'a pas saisi non plus l'occasion d'apprécier cette disposition législative lorsque la loi APER a été soumise à son examen dans le cadre du contrôle fondé sur l'article 61 de la Constitution[80]. Et finalement, l'observateur se rend compte que l'innovation suscitée par la QPC *Association Meuse Nature Environnement*[81] aurait pu naître 6 mois plus tôt, qui plus est, dans le cadre du contrôle *a priori*, ce qui met en lumière, à la fois, la retenue dont peut faire preuve le Conseil constitutionnel dans l'exercice de ses fonctions et les limites de l'imagination argumentative des saisissants.

Diverses associations de protection de l'environnement entendaient que le Conseil constitutionnel poursuive le « véritable « *audit* » »[82] du Code de l'environnement déclenché par la constitutionnalisation du principe de participation qui l'a conduit à « une totale réorganisation et réécriture »[83] de son titre sur ce sujet. Il s'agissait une nouvelle fois[84] de viser l'article L. 120-1 du code de l'environnement issu ici de *l'Ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement*. Mais le Conseil d'Etat a fait obstacle à la remise en cause constitutionnelle de cette « disposition chapeau »[85] qui s'emploie à « définir non seulement ce à quoi sert la participation du public mais aussi les droits qui permettent de la garantir »[86]. L'originalité de la décision rendue le 12 juillet 2024[87] ne porte pas sur le contrôle exercé sur les garanties de la participation et notamment sur les quatre droits reconnus au public à partir du deuxième paragraphe de l'article contesté : accéder aux informations pertinentes nécessaires à une participation effective ; demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans le cadre des dispositions législatives ; disposer d'un délai raisonnable pour formuler des observations et des propositions ; être informé de la manière dont il a été tenu compte des résultats de la participation. Elle concerne l'appréciation portée sur le premier paragraphe de l'article L. 120-1 qui définit les quatre finalités de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement : l'amélioration de la qualité de la décision publique et la contribution à sa légitimité démocratique ; la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ; la sensibilisation et l'éducation à la protection de l'environnement ; l'amélioration et la diversification de l'information environnementale. Certes, il n'est pas nouveau que le contrôle de constitutionnalité s'étende désormais aux objectifs environnementaux. Depuis 2019, le Conseil constitutionnel « a abandonné sa jurisprudence antérieure qui regardait comme inopérante toute contestation au fond d'une disposition programmatique »[88]

fondée sur le 20^e alinéa de l'article 34 de la Constitution. . Le juge constitutionnel étend ainsi son contrôle aux dispositions des lois de programmation qui définissent ou déterminent les objectifs de l'action étatique, lesquelles, en l'espèce, intervenaient en matière climatique[89]. La disposition législative qui fixait l'objectif de la décarbonation complète du secteur des transports terrestres à l'horizon 2050 se voit alors opposée le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Néanmoins, ce « nouveau contrôle » demeure « limité » : les sages se cantonnent à un « contrôle de l'absence d'inadéquation manifeste des objectifs assignés à l'action de l'Etat pour la mise en œuvre de l'exigence constitutionnelle qu'ils poursuivent »[90]. Le Conseil d'Etat a suivi cette évolution contentieuse en acceptant désormais de contrôler les objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'article L. 100-4 du Code de l'énergie[91].

En examinant la constitutionnalité de l'intégralité des dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, la Cour suprême de l'ordre administratif offre alors une nouvelle illustration, bien que discrète, du contrôle des objectifs environnementaux définis par le législateur. Pour autant, la décision de 2024 ne s'inscrit pas pleinement dans les lignes jurisprudentielles tracées par le précédent de 2019, tant en ce qui concerne les dispositions contrôlées que les normes de référence de son contrôle. D'une part, les objectifs législatifs ne sont ici, ni chiffrés, ni exclusivement environnementaux. En effet, « la qualité de la décision publique et sa légitimité démocratique ne sont pas des objectifs propres au droit de l'environnement : ils expriment les soubassements théoriques et philosophiques de la procédure administrative en général »[92]. D'autre part, il leur est opposé cette fois-ci l'article 7 de la Charte et non le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. En l'espèce, il est reproché au législateur « d'avoir omis de préciser les modalités d'une telle participation »[93]. Le Conseil d'Etat balaie d'un revers de main ce grief d'incompétence négative qu'il juge dénué de sérieux. Il se refuse à opérer une lecture isolée de cette disposition législative qui recourt à des standards généraux, tels que « l'information pertinente » ou « le délai raisonnable ». Celle-ci n'est mise en œuvre que par le truchement de l'application d'autres dispositions de ce même code qui déterminent les procédés de participation du public[94] selon « les catégories de décisions »[95] en jeu. Une fois associée à l'article L. 123-19-1 vu qu'il s'agissait, en l'espèce, de contester des dispositions réglementaires prises par l'Etat, le Conseil d'Etat peut alors conclure que le cadre défini par l'article L. 120-1 du code de l'environnement ne souffre d'aucune lacune et qu'il est conforme aux exigences imposées par l'article 7 de la Charte. A tout le moins, il est à regretter la brièveté de la motivation adoptée, à

défaut d'une décision de renvoi. Cette QPC se présentait pourtant comme une belle opportunité d'éclaircir les dernières « zones d'ombres » [\[96\]](#) qui affectent encore les procédés de participation du public en matière environnementale.

La décision n°2024-868 DC du 17 mai 2024 rendue par le Conseil constitutionnel présente également une extension discrète de l'application de la Charte de l'environnement. Parmi les quatre articles de la *Loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire* visés dans la saisine parlementaire, les députés de la NUPES contestent la conformité de la première de ses dispositions qui attribuent à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, certaines missions auparavant exercées par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ils lui reprochent plus précisément de confier à cette autorité administrative indépendante (AAI) nouvellement créée les fonctions cumulées d'expertise et de décision dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Cette fusion remettrait en cause le « modèle de sûreté français » qui repose sur « une forte séparation entre les fonctions d'expertise et celles de gestions du risque » qui poursuit « l'objectif (...) de ne pas faire reposer sur les épaules des experts le poids de la décision, garantissant ainsi l'indépendance de leur jugement » [\[97\]](#). Le « danger (...) en matière d'environnement ainsi que de santé publique » [\[98\]](#) présenté par ce cumul des fonctions au sein d'une même entité administrative n'est pas partagé par le Conseil d'Etat. Dans son avis sur ledit projet de loi, il reconnaît que « la disparition de l'IRSN et le regroupement de ses services avec ceux de l'actuelle ASN, au sein d'une AAI, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel » [\[99\]](#). Le choix est ouvert « d'opter soit pour un modèle où l'organisme chargé d'élaborer les normes en matière de sûreté et de radioprotection et d'en contrôler l'application est structurellement distinct de l'organisme chargé de lui apporter un soutien technique en matière d'expertise, comme tel est le cas aujourd'hui de l'IRSN à l'égard de l'ASN, soit pour un modèle où ces deux fonctions sont réunies au sein d'une même entité » [\[100\]](#).

Dans le contentieux constitutionnel, la question du cumul des fonctions au sein des AAI est habituellement traitée sous l'angle des principes d'indépendance et d'impartialité qui découlent de l'article 16 de la DDHC de 1789 lorsqu'elles exercent un pouvoir de sanction. Il est donc plus rare, sinon inédit, que ce terrain donne lieu à la mobilisation de la Charte de l'environnement, et plus encore de son article 1^{er}. En effet, l'applicabilité du droit de vivre dans un environnement équilibré et

respectueux de la santé, même combiné avec le principe de prévention des atteintes à l'environnement, est habituellement subordonnée à ce que la disposition législative contestée soit « susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement »^[101] ou « susceptible de porter atteinte à l'environnement »^[102]. Dès lors, les saisissants s'exposaient à ce que les griefs tirés des articles 1^{er} et 3 de la Charte soient déclarés inopérants, faute de regarder la répartition des fonctions au sein d'une autorité administrative comme la source d'une atteinte environnementale ou génératrice de conséquences environnementales. Autrement dit, le lien qu'entretient la disposition législative avec l'environnement n'était pas des plus évidents, pour ne pas dire très éloigné. Le Conseil constitutionnel se dispense de motiver cette condition préalable à son contrôle. La circonstance que l'article 1^{er} de la loi « clarifie par ailleurs le fait que la sûreté nucléaire intègre la protection de la santé humaine et de l'environnement »^[103] explique probablement le choix de ce silence, de telle sorte qu'il lui semblait sûrement aller de soi que la disposition législative soumise à son examen était nécessairement de nature environnementale. L'examen du nouvel article L. 592-1 du code de l'environnement au regard des articles 1^{er} et 3 de la Charte n'en reste pas moins le signe d'un assouplissement des conditions d'applicabilité de la Charte. Les sages ne sont pas attachés outre mesure à passer au crible environnemental les dispositions qu'ils s'apprêtent à contrôler à l'aune de la Charte. Davantage de dispositions législatives aux conséquences plus ou moins directes sur l'environnement sont donc portées à se voir opposer ses exigences. Cette décision apparaît alors comme une nouvelle pierre posée discrètement par le Conseil constitutionnel à la construction d'une jurisprudence constitutionnelle environnementale qui a vocation à s'étendre au-delà de sa sphère naturelle.

Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé symbolise cette « écologie humaniste »^[104] que Jacques Chirac a souhaité ardemment inscrire au cœur du pacte républicain avec la Charte de l'environnement. Sa dimension anthropocentrée a été soulignée dans la jurisprudence constitutionnelle. Dans la décision du 10 décembre 2020^[105], les sages pointent explicitement que les produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes prévus par les dispositions législatives contestées, outre les conséquences sur l'environnement, « induisent des risques pour la santé humaine »^[106]. Dans le *Commentaire* sur la décision n°2022-991 QPC du 13 mai 2022, il est mis en lumière l'exigence d'un lien, même faible, entre l'atteinte environnementale et l'homme. L'examen du grief tiré de l'article 1^{er} de la Charte est alors suspendu à la double condition que les dispositions

législatives contestées soient « susceptibles de nuire à l'environnement et d'engendrer indirectement des conséquences néfastes pour l'homme »[\[107\]](#).

Le Conseil d'Etat avait évidemment en tête cette exigence lorsqu'il a reconnu pour la première fois le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA[\[108\]](#). Dans ses conclusions qui appelaient à l'ouverture de cette nouvelle voie de droit, le rapporteur public rappelait « l'idée que ce sont les êtres humains qui sont les sujets du droit à la protection de l'environnement, les atteintes à ce dernier se répercutant au final sur eux »[\[109\]](#). « Raisonner en termes de proximité »[\[110\]](#) devait tout autant manifester ce lien entre l'atteinte environnementale et la situation individuelle du requérant que prévenir le « risque d'une extension incontrôlée du domaine du référé-liberté »[\[111\]](#). Pour parer la crainte d'ouvrir une tribune plutôt qu'un prétoire, la Cour suprême de l'ordre administratif a alors imposé une série de conditions selon lesquelles l'atteinte portée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé « doit affecter directement la situation ou les intérêts de celui qui s'en prévaut. « Chacun » ne signifie pas « tout le monde » ni « n'importe qui » mais désigne « toute personne » au sens juridique, admise à faire état d'une atteinte grave et manifestement illégale née de l'action ou de la carence de l'autorité publique, en lien avec sa situation individuelle ou les intérêts qu'elle entend défendre »[\[112\]](#). Pour illustrer cette atteinte à la « situation personnelle » de l'auteur du recours, le Conseil d'Etat fait d'ailleurs référence à la détérioration grave et directe de « ses conditions ou de son cadre de vie »[\[113\]](#), sans compter qu'il appartient au requérant « de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour »[\[114\]](#) lui de bénéficier d'une mesure relevant du référé-liberté « dans le délai très bref prévu »[\[115\]](#) de quarante-huit heures.

L'ordonnance du Conseil d'Etat du 18 octobre 2024[\[116\]](#) qui « constitue la première application positive »[\[117\]](#) de l'article 1^{er} de la Charte de 2004 dans le cadre de la procédure de référé-liberté » aurait pu se heurter à la dimension anthropocentrée du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. En effet, la juridiction administrative a fait obstacle à « un arrêté (...) de nature à compromettre, pour une espèce particulièrement fragile, les efforts de conservation de cette espèce dans son aire de distribution »[\[118\]](#). Autrement dit, l'article 1^{er} de la Charte a été appelé à s'appliquer en vue de préserver la biodiversité indépendamment de l'intérêt que l'homme pourrait retirer de la survie du lagopède alpin dans les Pyrénées françaises. C'est ainsi tourner le dos à la philosophie

dominante de la Charte selon laquelle « à travers la nature, c'est encore et toujours l'homme qu'il s'agit de protéger »[\[119\]](#). La nature de l'auteur initial du recours n'est pas étrangère au contournement des obstacles tirés « de l'approche anthropocentrée du droit à l'environnement et de la nécessité de démontrer une atteinte grave à son propre environnement individuel »[\[120\]](#). L'action des associations environnementales a ainsi pour effet de privilégier « une approche objective du référé-liberté »[\[121\]](#), ce qui contribue à parfaire la protection de l'environnement. C'est au final une nouvelle illustration du rôle moteur que jouent les associations dans « la mise en œuvre juridictionnelle de la Charte »[\[122\]](#). Néanmoins, l'affaiblissement de « l'exercice de subjectivisation de ce droit »[\[123\]](#) de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé a un revers : il concourt à sa dilution avec les autres exigences constitutionnelles environnementales, au premier rang desquels les principes de préservation et de prévention de l'environnement[\[124\]](#) issus des articles 2 et 3 de la Charte.

B. La réduction du champ d'application de la Charte

Par la décision n°2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, le Conseil constitutionnel a mis un coup d'arrêt au mouvement d'extension tous azymuts de la catégorie de l'OVC de protection l'environnement fondé sur divers alinéas du Préambule de la Charte. Cette exigence constitutionnelle n'a pas étendu ses tentacules jusqu'à la sécurité incendie et la protection des paysages. Elles ont été expressément exclues de son champ à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de l'article L. 372-1 du code de l'environnement qui était l'une des quatre dispositions de la *Loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée* contestées par les auteurs de la QPC et ses parties intervenantes.

Son objet consiste à imposer aux propriétaires fonciers la mise en conformité avant le 1^{er} janvier 2027 de leurs clôtures implantées, sauf exception, dans les zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme ou, en l'absence d'un tel règlement, dans les espaces naturels. Pour les nouvelles clôtures comme pour toutes celles édifiées moins de trente ans avant la publication de la loi du 2 février 2023, elles doivent respecter une distance de trente centimètres au-dessus du sol et une hauteur limitée à un mètre vingt dans le but de permettre la libre circulation des animaux.

Quatre séries de griefs lui sont opposés : la méconnaissance du droit de propriété, de la garantie des droits, du principe d'égalité devant la loi et de la liberté

d'entreprendre.

Concernant la première critique relative au droit de propriété, elle se décompose en trois branches : d'une part, l'article L. 372-1 du code de l'environnement instituerait une privation de propriété contraire à l'article 17 de la DDHC de 1789 en imposant aux propriétaires fonciers la mise en conformité des clôtures implantées sur leur terrain au risque sinon de s'exposer à une destruction totale ou partielle de leur clôture sans indemnisation ; d'autre part, il porterait une atteinte de nature disproportionnée au droit de propriété énoncé à l'article 2 de la DDHC de 1789 en imposant des dimensions aux clôtures qui n'assureraient plus une protection de leurs biens contre les intrusions ; enfin, il serait entaché d'incompétence négative dans des conditions affectant le droit de propriété eu égard à l'emploi de termes aussi imprécis qu'« espaces naturels » ou « clôtures ». Concernant la deuxième critique relative à la garantie des droits protégés par l'article 16 de la DDHC de 1789, il est reproché à ces dispositions de porter atteinte à des situations légalement acquises en prévoyant que l'obligation de mise en conformité ne vise pas que les clôtures installées après la publication de la loi du 2 février 2023 mais s'applique aussi à celles régulièrement édifiées jusqu'à trente ans avant son entrée en vigueur. Concernant la troisième critique relative au principe d'égalité devant la loi issu de l'article 6 de la DDHC de 1789, l'article L. 372-1 du code de l'environnement instaurerait une différence de traitement injustifiée entre propriétaires selon que leurs clôtures aient été édifiées plus de trente ans ou moins de trente ans avant la date de la publication de loi du 2 février 2023. Concernant la quatrième critique relative à la liberté d'entreprendre, il ferait obstacle, eu égard aux dimensions imposées aux clôtures, à l'exploitation commerciale de certains enclos cynégétiques réservés au petit gibier.

Les requérants n'invoquent donc aucune disposition de la Charte aux fins d'obtenir l'abrogation des dispositions législatives contestées. La Charte est employée pour servir, non de « glaive », mais de « bouclier » à l'article L. 372-1 du code de l'environnement. Plus précisément, l'OVC de protection de l'environnement n'est mobilisé qu'aux seules fins de justifier les atteintes législatives au droit de propriété et à la garantie des droits proclamés respectivement à l'article 2 et 16 de la DDHC. L'analyse des autres griefs ne nécessite pas de s'interroger sur les buts parlementaires visés[\[125\]](#).

En premier lieu, le Conseil constitutionnel identifie, sur la base des travaux préparatoires, trois objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a adopté les dispositions législatives qui viennent limiter « le droit pour le propriétaire de clore

son bien foncier » [\[126\]](#), composante du droit de propriété nouvellement consacrée : « permettre la libre circulation des animaux sauvages dans les milieux naturels » ; « faciliter l'intervention des services de lutte contre l'incendie » ; « éviter une dégradation des paysages ». Le premier de ces objectifs s'apparente comme une grande poupée gigogne qui en contient trois plus petites dans la mesure où les sages affirment que « le législateur a entendu permettre la libre circulation des animaux sauvages dans les milieux naturels afin de prévenir les risques sanitaires liés au cloisonnement des populations animales, de remédier à la fragmentation de leurs habitats et de préserver la biodiversité ». Il n'est dès lors pas surprenant que l'objectif de libre circulation des animaux sauvages dans leurs milieux naturels ait été regardé comme appartenant à la catégorie de l'OVC de protection de l'environnement tant chacune de ces trois miniatures pouvait s'en prévaloir. A ce titre, la préservation de la « diversité biologique » aurait pu mériter un traitement différencié. Son inscription au 5^e alinéa du Préambule invitait à une consécration autonome comme objectif à valeur constitutionnelle, ou du moins à ne pas l'apprécier seulement comme l'un des démembrements d'un autre objectif intégré à cette catégorie constitutionnelle. Mais le Conseil a sûrement éprouvé une réticence à faire œuvre d'innovation. Cette promotion aurait créé une rupture avec la jurisprudence administrative qui se refuse à élever la conservation et la protection de la biodiversité au-dessus d'un motif d'intérêt général [\[127\]](#). Cette position jurisprudentielle n'incite pas à le regarder comme un principe constitutionnel en puissance, en dépit des vaines tentatives vouées à l'opposer à des dispositions législatives [\[128\]](#).

En revanche, les deux autres objectifs n'ont pas été rattachés à cette catégorie constitutionnelle ancrée dans les 2^e, 3^e, 6^e et 7^e alinéas du préambule de la Charte [\[129\]](#). Les sages les ont désignés explicitement comme des motifs d'intérêt général. L'étonnement n'est pas de rigueur concernant la finalité intéressant la « sécurité incendie » [\[130\]](#). Ce n'est pas la première fois dans le contentieux constitutionnel que des dispositions législatives prises aux fins de faciliter la lutte contre les incendies – en l'espèce, de forêt – sont reconnues comme poursuivant un but d'intérêt général et sont opposées au droit de propriété qu'elles restreignent [\[131\]](#). Une élévation au rang constitutionnel eut été concevable si le juge constitutionnel acceptât de regarder l'objectif de lutte contre les incendies comme une petite poupée s'emboîtant dans celle plus grande de la protection de l'environnement, ce qui n'aurait pas été insensé au regard des dégradations causées par de tels feux à l'environnement, même si elles vont au-delà de cette sphère. Mais les sages ont confirmé que ces deux finalités n'entretiennent aucun

lien, ce qui privera à l'avenir de ce label constitutionnel les dispositions législatives qui poursuivent uniquement la lutte contre les incendies.

En revanche, l'exclusion de la protection des paysages éveille davantage la curiosité. L'article L. 110-1 du code de l'environnement reconnaît les « paysages diurnes et nocturnes » comme faisant « partie du patrimoine commun de la nation ». Il n'aurait pas été incohérent qu'ils soient inclus au sein de l'ensemble constitutionnel supposé plus vaste qu'est « l'environnement, patrimoine commun des êtres humains ». La Commission Coppens regardait d'ailleurs « le maintien (...) de la diversité des espaces et paysages naturels »^[132] comme l'un des aspects à prendre en compte au même titre qu'un « bon état des milieux de vie, à faible niveau de pollution »^[133] pour apprécier les deux qualités que l'environnement doit, selon ses membres, revêtir, à savoir « sain » et « équilibré »^[134]. Pour autant, les travaux préparatoires ne sont pas ici décisifs au regard des choix opérés par le Constituant. La référence aux paysages est liée tantôt à la question du « bien-être »^[135], tantôt à la « dimension culturelle de l'environnement »^[136]. Or, ni l'une ni l'autre ne figurent plus dans le *Projet de loi constitutionnelle* rédigé par le Gouvernement devant la difficulté à « saisir » le bien-être « comme objet juridique »^[137] et devant le risque « d'enfermer la notion [d'environnement] dans une définition rigide »^[138]. Au final, le choix a été fait de s'en remettre à l'interprétation du juge.

Or, les sages ont toujours adopté une position claire : les paysages sont exclus de l'environnement, tel qu'il est entendu par la Charte de l'environnement. Dès 2011, ils ont déclaré comme inopérants les griefs tirés des articles 1^{er}, 3 et 7 de la Charte qui étaient dirigés contre des dispositions législatives intéressant les autorisations d'emplacement de bâches publicitaires de dimensions exceptionnelles. Ils ont jugé que ces dispositions sources d'atteintes paysagères « n'entrent pas dans le champ d'application de la Charte de l'environnement »^[139]. Le Commentaire se fait même plus précis : « si les bâches et les dispositifs publicitaires, en raison de leur impact visuel, peuvent porter atteinte « à la qualité paysagère du cadre de vie » ou à l'esthétique d'un site, ils n'emportent en eux-mêmes aucune conséquence sur l'environnement selon la définition par extension qu'en donne le Préambule de la Charte (ressources, équilibre et milieu naturels) »^[140]. En 2013, un doute naît. Le juge constitutionnel examine des dispositions législatives au regard du principe de conciliation qui, selon les saisissants, « risquent de porter atteinte aux paysages »^[141]. Mais les articles 26 et 29 de la *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la*

tarification de l'eau et sur les éoliennes se voient opposer l'article 6 de la Charte en raison de leur objet – « le développement des énergies renouvelables »^[142] – et non au motif des atteintes visuelles engendrées par les éoliennes dont le législateur a entendu favoriser l'implantation. En 2023, le Conseil constitutionnel reste silencieux devant la définition de l'environnement présenté par les députés du groupe parlementaire du Rassemblement national : « La protection de l'environnement vise (...) à maintenir un équilibre entre le progrès humain et la qualité des milieux (biotopes et paysages) dans lesquels nous vivons en vue de garantir à la population un environnement sain également respectueux de la santé »^[143]. Il ne se réfère pas aux « paysages » pour déduire que le législateur a poursuivi l'OVC de protection de l'environnement lorsqu'il a adopté les dispositions législatives contestées visant à « favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie »^[144].

En désignant la protection du paysage comme un but d'intérêt général et non comme un OVC de protection de l'environnement, la décision du 18 octobre 2024 s'emploie donc à consolider, en dépit parfois d'« un raisonnement moins net »^[145], une ligne jurisprudentielle inflexible née dès les premières applications de la Déclaration des droits et devoirs environnementaux. Le silence de la Charte à son endroit a, semble-t-il, favorisé cette interprétation restrictive. Il aurait pu en être autrement si le Constituant avait osé faire le choix de son inscription. Et il est nul besoin ici de recourir au procédé aventureux de l'uchronie^[146]. Il suffit de jeter un regard sur la richesse de la jurisprudence constitutionnelle^[147] transalpine qui bénéficie d'un fondement textuel explicite avec l'article 9 de la Constitution italienne selon lequel « La République (...) protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation ».

Cette interprétation restrictive du champ de l'OVC de protection de l'environnement est renouvelée, en second lieu, à l'occasion du contrôle du grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits. Le Conseil constitutionnel a été porté à déterminer les objectifs poursuivis par le législateur après avoir reconnu que l'article 372-1 du code de l'environnement est à l'origine d'une atteinte à des situations légalement acquises : l'obligation de mise en conformité des clôtures existantes depuis le 2 février 1993, « y compris lorsque celles-ci ont été régulièrement édifiées »^[148]. Une nouvelle fois, trois finalités lui sont reconnues : la réduction du nombre d'enclos étanches en milieu naturel eu égard aux conséquences sur l'environnement de leur multiplication au cours des trente dernières années ; la sécurité incendie ; la protection des paysages. Sans surprise,

les sages désignent les deux derniers comme des motifs d'intérêt général. Le premier est, en revanche, rattaché à la catégorie de l'OVC de protection de l'environnement. En outre, il n'est pas sans lien avec l'OVC dégagé sous l'empire du contrôle du droit de propriété. La référence aux conséquences environnementales résultant de la prolifération des enclos étanches en milieu naturel renvoie nécessairement aux trois branches qui composent la finalité relative à la liberté de circulation des animaux sauvages, c'est-à-dire prévenir les risques sanitaires liés au cloisonnement des populations animales, remédier à la fragmentation de leurs habitats et préserver la biodiversité. Ce double exercice de délimitation et de clarification auquel s'est livré le Conseil constitutionnel se révélera au final essentiellement utile pour l'avenir. En l'espèce, l'enjeu de rattacher la sécurité incendie et la protection des paysages à cette exigence constitutionnelle était ici faible. Leur exclusion n'a nullement influé le contrôle exercé sur les fondements du droit de propriété et de la garantie des droits.

La QPC du 12 septembre 2024 apporte une nouvelle illustration d'une application restreinte de la Charte de l'environnement. Plusieurs sociétés d'aéroport et d'autoroute contestent l'article 100 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024^[149] qui institue la taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance. Il lui est reproché principalement de méconnaître, à plusieurs titres, les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Mais à côté de ces deux griefs qui constituent l'enjeu central de ce litige constitutionnel^[150], les parties intervenantes sollicitent également l'article 4 de la Charte au motif que « les entreprises de transport aérien (...) contribueraient déjà à la réparation des dommages causés par leurs émissions de gaz à effet de serre »^[151]. Les justiciables invoquent alors une sorte de « principe du *non bis in idem* environnemental »^[152] selon lequel « lorsqu'une personne contribue une fois, dans les conditions définies par la loi, à la réparation des dommages qui résultent de son activité pour l'environnement, le législateur ne peut lui imposer d'y contribuer une autre fois »^[153]. La logique poursuivie est finalement simple : l'auteur d'un dommage à l'environnement n'a pas à contribuer une nouvelle fois à sa réparation, s'il l'a déjà réparé intégralement. La QPC sur la taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance se présente comme l'image inversée de la QPC sur le préjudice écologique^[154]. En 2021, le législateur se voit reproché d'avoir fixé un seuil en dessous duquel l'auteur du dommage n'a pas obligation de le réparer. En 2024, le législateur est sommé de respecter un seuil au-dessus duquel l'auteur du dommage n'a plus à devoir le réparer. En 2021, le Parlement est blâmé pour n'avoir pas « assez » préservé l'environnement ; en 2024 pour l'avoir

« trop » protégé. Contre cet « excès », les sociétés d'aéroport n'hésitent pas à mobiliser le principe selon lequel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement. Autrement dit, ils procèdent à une utilisation à rebours de la Charte de l'environnement^[155], à la condition toutefois que la disposition législative contestée soit regardée comme protectrice de l'environnement ou plus précisément, comme une mesure fiscale comportementale destinée à protéger l'environnement.

Le Conseil constitutionnel ne suit pas cette logique sans pour autant s'en expliquer. Dans le dernier paragraphe de sa décision, il se contente d'affirmer « que les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus la liberté d'entreprendre, ni en tout état de cause l'article 4 de la Charte de l'environnement, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ». Les silences entretenus par la décision et le Commentaire ne concourent pas à comprendre ce qui a motivé les sages à déclarer inopérant ce grief. Seuls les échanges durant l'audience^[156] apportent une dose d'explication. Deux visions se font face sur les conditions d'accueil du grief de la Charte : d'un côté le représentant du Premier ministre insiste sur « l'objet exclusif » de cette taxe qui « poursuit un objectif de rendement ». Selon lui, « Sa dimension environnementale (...) ne se retrouve que dans l'affectation du produit de cette taxe à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour financer les lourds investissements du *Plan d'avenir pour les transports*. (...) La taxe poursuit aucune finalité incitative mais un seul objectif de rendement qui, pour 2024, était de l'ordre attendu de six cent millions d'euros » ; de l'autre, les représentants des parties requérantes reconnaissent « une forme de mixité dans les objectifs de cette taxe », allant même jusqu'à citer, en guise de conclusions, les propos qu'aurait tenus le ministre de l'Economie et des finances le 27 septembre 2023 devant la Commission des finances pour attester de la coloration verte de cette mesure fiscale incitative : cette taxe « ne vise qu'à faire en sorte que les activités polluantes qui utilisent les énergies fossiles et brunes financent la transformation écologique du pays et le transport ferroviaire ». Il est alors compris – surtout après l'intervention de François Sénors –, que du « débat sur la nature de cette taxe », il en résultera une « incidence sur la nature du contrôle ». En effet, les sages ont déjà admis par le passé faire varier l'intensité de leur contrôle en fonction de la nature de la taxe soumise à leur examen^[157]. « Le Conseil met en œuvre un contrôle plus exigeant en matière de fiscalité incitative qu'en matière de fiscalité de rendement. (...) dès lors que le but du législateur est de susciter un comportement, le Conseil constitutionnel (...) opère un contrôle qui va au-delà de la simple erreur

manifeste d'appréciation » et « vérifie que l'assiette et le taux sont en adéquation avec l'objectif poursuivi par la loi »[\[158\]](#). En 2024 est en jeu un autre aspect du contrôle. De la nature de la taxe dépend, en l'espèce, son périmètre. De deux choses l'une : soit il s'agit d'une taxe de rendement, et les griefs environnementaux seront déclarés inopérants ; soit il s'agit d'une taxe incitative, c'est-à-dire « des mesures fiscales comportementales (...) destinées à protéger l'environnement »[\[159\]](#), et les griefs environnementaux feront l'objet d'un examen. Cette dernière alternative est illustrée par la QPC[\[160\]](#) sur la « TGAP-carburant ». Celle-ci avait « pour objet de favoriser le développement des biocarburants, moins émetteur de GES que les carburants d'origine fossile, tout en tenant compte des capacités d'approvisionnement des distributeurs »[\[161\]](#). Le Conseil reconnaît que « l'objectif poursuivi n'était pas de sanctionner ces opérateurs [incorporant une part de biocarburants supérieure au plafond fixé par la loi] ou de les soumettre à une nouvelle taxe de rendement, mais bien d'inciter à un changement de pratiques dans ce secteur fortement émetteur de GES »[\[162\]](#). Aucun obstacle ne s'est alors dressé à l'accueil des griefs tirés des articles 3 et 4 de la Charte dirigés contre les dispositions de l'article 266 quinquies du code des douanes. La jurisprudence constitutionnelle a déjà montré, qui plus est, des signes de souplesse dans l'appréciation des buts poursuivis par une mesure fiscale. A titre d'exemple, les sages ont reconnu que la taxe sur les boues d'épuration avait pour « objet (...) de financer un fonds d'indemnisation des dommages causés par l'épandage des boues tout en évitant de dissuader les producteurs de s'orienter vers l'épandage ». Selon eux, « il y a une double finalité qui, si elle n'est pas directement « incitative », est à tout le moins « non dissuasive » »[\[163\]](#). La thèse de la « mixité » plaidée par les représentants des parties intervenantes apparaissait comme une condition préalable à l'appréciation du principe selon lequel toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement. Elle n'a pas convaincu les membres du Conseil. Ils ont estimé que le législateur n'a été animé que d'une seule intention lors du vote de l'article 100 de la *Loi de finances pour 2024* : « assurer le financement d'investissements publics dans le secteur des transports »[\[164\]](#). De la poursuite du seul « objectif de rendement budgétaire »[\[165\]](#), il en est alors déduit l'inopérance du grief tiré de l'article 4 de la Charte. La rigueur dont fait preuve le Conseil dans l'appréciation de la nature de ce prélèvement n'est pas tant à blâmer ici. Il est surtout à regretter l'impression donnée que l'application de la Charte dépend de l'intention du législateur, qui est parfois difficile à sonder avec certitude.

Depuis l'arrêt *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*[\[166\]](#), l'« écran conventionnel

vis-à-vis d'une norme européenne dérivée »[\[167\]](#) constitue un autre obstacle au contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires qui assure soit la transposition d'une directive communautaire précise et inconditionnelle soit l'application d'un règlement du droit de l'Union[\[168\]](#). Si une règle ou un principe général équivalent au principe constitutionnel invoqué existe en droit de l'Union européenne, il revient au juge administratif, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen après avoir vérifié la conformité à cette norme communautaire que ce décret transpose ou applique ou bien, dans le cas contraire, de saisir la CJUE via le mécanisme du renvoi préjudiciel. Autrement dit, « le constitutionnalisme environnemental s'efface derrière ce que l'on pourrait appeler le « communautarisme environnemental » »[\[169\]](#) sauf l'hypothèse de l'inexistence d'un principe équivalent. Cet effacement a été mis en œuvre dans l'arrêt *Société Arcelor* où il était question justement de la conformité d'un décret de transposition d'une directive sur les quotas d'émission de gaz à effet de serre au regard du principe constitutionnel d'égalité. Et cet effacement n'épargne pas les principes de la Charte de 2004 comme en témoigne notamment les arrêts *AGPM*[\[170\]](#) et *Confédération paysanne et autres*[\[171\]](#) à propos du principe de précaution.

Dans la décision du 23 octobre 2024[\[172\]](#) qui met « fin à la saga juridictionnelle concernant le Roundup Pro 360 »[\[173\]](#), le Conseil d'Etat illustre à nouveau cette restriction à l'application de la Charte de l'environnement, toujours à propos de son article 5. La société Bayer Seeds s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'Etat. Sur le fondement du principe constitutionnel de précaution, les juges du fond ont annulé l'autorisation de mise sur le marché accordée par l'ANSES[\[174\]](#) du Roundup Pro 360, un produit phytopharmaceutique contenant comme substance active du glyphosate, et commercialisé par la société Monsanto. La requérante leur reproche d'avoir jugé opérant le moyen fondé sur l'article 5 de la Charte. L'autorisation litigieuse a été délivrée conformément à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, en application du règlement (CE) n°1107/2009 du 21 octobre 2009. Selon les juges du fond, ces dispositions réglementaires « ne comportent pas de prescriptions inconditionnelles mais supposent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation »[\[175\]](#). La contestation cible donc cette marge de manœuvre, condition du déclenchement du contrôle de constitutionnalité. Le Conseil d'Etat rallie la position défendue par la société Bayer Seeds. Le contrôle de la validité de la décision autorisant la mise sur le marché de ce produit phytopharmaceutique doit s'opérer au regard du principe du précaution, non pas constitutionnel, mais à l'aune de son équivalent européen tel qu'il est garanti par le droit de l'Union européenne et rappelé à l'article 1, § 4 du règlement (CE) n°

1107/2009 du 21 octobre 2009. Pour autant, si cette critique a été accueillie, ses effets restent très superficiels[176] : le Conseil d'Etat procède à une substitution de motifs en cassation et conclut au rejet de la requête. La solution contentieuse est finalement indifférente à la valeur constitutionnelle ou européenne de la norme de référence du contrôle. Il faudrait pour autant se garder de penser que les principes européen et constitutionnel de précaution sont de parfaits jumeaux[177].

Considérer le principe européen de « portée au moins équivalente » au principe constitutionnel ne fait pas obstacle à ce que la portée du premier aille au-delà de la portée du second. Le périmètre plus étendu d'application du principe européen de précaution[178] invite à ce constat. Dès lors, la plus-value des exigences de la Charte doit être recherchée en dehors des « doublons » entre le droit constitutionnel environnemental et le droit environnemental de l'Union européenne. Les multiples influences externes de la Charte ainsi que certaines décisions du Conseil constitutionnel[179] encouragent à prédire[180] que le texte de 2004 ne renfermerait « aucune règle ou principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France », même si un ultime espoir demeure que le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé appartienne à cette catégorie qui se réduit pour l'instant au seul principe interdisant de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits[181]. Et encore[182], les dernières avancées de la CJUE l'ont conduite à affirmer que certains instruments du droit dérivé « contribuent (...) à la sauvegarde du droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être »[183]. Les progrès environnementaux du droit de l'Union européenne compromettent sérieusement le constat établi en 2004 selon lequel « l'affirmation du droit à un environnement de qualité s'imposant au législateur français est (...) nouvelle » et même « unique en Europe »[184].

III. Intensité du contrôle de la Charte : un renforcement continu

Les décisions rendues en 2024 ne devraient pas tomber dans l'oubli. Tout d'abord, la décision du 17 mai 2014 illustre le volet « offensif » de la Charte. Il est fait référence, pour la première fois, à l'interdiction du législateur de priver de « garanties légales des exigences de caractère constitutionnel » à l'occasion du contrôle des articles 1^{er} et 3 de la Charte (A). Ensuite, la décision du 18 octobre 2024 met en lumière le volet « défensif » de la Charte. L'OVC de protection de l'environnement bonifie les objectifs d'intérêts général poursuivis par les dispositions législatives contestées à un point tel que le Conseil constitutionnel

s'attache à ne vérifier pour chacun d'eux que les atteintes manifestement disproportionnées au droit de propriété énoncé à l'article 2 de la DDHC (B). Enfin, 2024 met à l'épreuve une position jurisprudentielle ancienne du Conseil constitutionnel : le Conseil d'Etat a envoyé le signal qu'il était réfractaire à toute évolution de sa jurisprudence relative aux modalités de contrôle du principe de précaution, ligne jurisprudentielle qui se démarque de celle adoptée par le juge constitutionnel en 2008 (C).

A. Le glissement vers un contrôle des garanties légales de la combinaison des articles 1^{er} et 3 de la Charte

Pour la première fois, le Conseil constitutionnel évoque le contrôle des garanties légales à l'occasion de dispositions législatives examinées à l'aune des articles 1^{er} et 3 de la Charte : « Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »[\[185\]](#). La décision du 17 mai 2024 franchit discrètement un palier supplémentaire dans l'intensité du contrôle exercé sur le fondement des exigences constitutionnelles de la Charte. Pour prendre la pleine mesure de la hauteur ce nouveau pas jurisprudentiel, il est nécessaire de se référer aux décisions passées du Conseil constitutionnel.

Les décisions des 17 octobre 2014 et 10 décembre 2020 ont éclairci le régime juridique de l'article 1^{er} de la Charte dans le contentieux constitutionnel. Dans la première, il a reconnu l'autonomie du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé pour qu'il devienne « un droit subjectif invocable en tant que tel »[\[186\]](#). Dans la seconde, il renseigne sur les modalités d'exercice de son contrôle et, par la même occasion, en renforce son intensité. Auparavant réduit « au contrôle de la dénaturation »[\[187\]](#), le législateur se voit désormais interdire de priver ce droit environnemental de garanties légales. Ainsi, les limites qui lui sont apportées « ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »[\[188\]](#). Ce régime juridique apparaît dorénavant fixé sachant qu'il se retrouve par la suite à plusieurs reprises dans la jurisprudence constitutionnelle[\[189\]](#).

Mais cette nouvelle grille de contrôle appliquée à l'article 1^{er} de la Charte dans la

décision du 10 décembre 2020 vient se superposer à d'autres régimes juridiques. Plusieurs cohabitent selon que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est, soit combiné avec l'un des deux autres articles qui suit, soit interprété à l'aune de l'alinéa du Préambule qui le précède. Quel que soit le cas, il en découlait alors un contrôle à l'intensité réduite, ou du moins d'une intensité qui n'atteignait pas la hauteur de celui exercé sur le seul fondement du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. L'attelage avec le principe de prévention se démarque néanmoins des deux autres. Il n'en résulte pas d'invention normative à l'instar de l'obligation de vigilance environnementale[190], de la liberté de choix des générations futures et des autres peuples ou du devoir incombant au législateur actuel de veiller à cette dite liberté[191]. S'il est combiné avec l'article 3[192], le Conseil effectue, sans créer d'exigence constitutionnelle à l'appellation nouvelle, un contrôle « limité »[193] dont la teneur de la « norme (...) dégagée »[194] se résume à ce qu'il « incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions »[195]. Il était alors possible de douter de la plus-value apportée par l'article 1^{er} dans cette combinaison, sachant qu'il en découlait aussi un « contrôle de la dénaturation » et que le Conseil constitutionnel avait tiré la même portée normative de la combinaison des articles 3 et 4 de la Charte[196].

L'application de ce tandem est à nouveau sollicitée par la contestation de l'article L. 592-1 du code de l'environnement qui confie à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) – la nouvelle AAI qui résulte de la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) – des fonctions d'expertise et de décision dans les domaines de la sûreté nucléaire. Le classicisme caractérise, dans un premier temps, le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel. De la citation des articles 1^{er} et 3 de la Charte, il en est déduit comme à l'habitude qu'« il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions »[197]. En revanche, le second temps s'inscrit dans la nouveauté puisque, pour la première fois, il est fait référence à l'interdiction du législateur de priver de « garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ». Cette mention ne figurait ni dans la décision de 2012[198] inauguratrice de ce contrôle à deux têtes, ni dans la « décision historique »[199] de 2022[200] qui a prononcé la première déclaration d'inconstitutionnalité sur un autre fondement de la Charte que

l'article 7, à savoir ici les articles 1^{er} et 3. Or, le recours à la notion de « garanties légales des exigences constitutionnelles » « induit un certain approfondissement du contrôle de constitutionnalité » [\[201\]](#). Le rehaussement de l'intensité du contrôle de l'article 1^{er} de la Charte avait suivi cette même voie. Mais en 2020, le Conseil constitutionnel s'était fait plus précis. Il avait ajouté à son considérant de principe que « les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ». En 2024, les sages n'apportent aucune indication sur l'intensité du contrôle exercé sur l'article L. 592-1 du code de l'environnement. Le Conseil rejette le grief après avoir constaté, d'une part, que les dispositions législatives contestées « n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les obligations auxquelles sont soumises les activités nucléaires civiles dont cette autorité est chargée de contrôler le respect » et, d'autre part, que d'autres dispositions de la loi défermée imposent une « distinction (...) entre les fonctions d'expertise et de décision » au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection lors du contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires. Le Conseil reste donc au milieu du gué. Il ne confirme pas pleinement cette avancée. Pour autant, cette retenue ne fait pas nécessairement obstacle à analyser la référence « aux garanties légales des exigences constitutionnelles » comme le signe annonciateur d'une nouvelle grille de contrôle appliquée à la « combinaison » [\[202\]](#) des articles 1^{er} et 3 de la Charte. La décision du 15 novembre 2018 [\[203\]](#) était également silencieuse sur la nature du contrôle du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Pourtant aujourd'hui, elle est regardée, après coup, comme le prélude à la consécration du contrôle normal [\[204\]](#). Si cette prédiction se vérifiait, la paire formée par les articles 1^{er} et 3 pourrait supplanter le couple fusionnel des articles 1^{er} et 2, assimilés comme « les deux faces d'une même médaille » [\[205\]](#), dont les effets dans le contentieux constitutionnel sont toujours attendus.

B. Le rayonnement du contrôle de l'OVC de protection de l'environnement

Qualifier la sécurité incendie et la protection des paysages de motifs d'intérêt général n'a pas eu d'incidence, en l'espèce, sur l'intensité du contrôle exercé sur les dispositions législatives contestées dès lors qu'elles poursuivaient une troisième finalité couverte par l'OVC de protection de l'environnement : la libre circulation des animaux sauvages dans les milieux naturels [\[206\]](#). Autrement dit, les deux objectifs d'intérêt général ont bénéficié du rayonnement de l'OVC de protection de l'environnement. L'examen de l'article L. 372-1 du code de l'environnement au

regard des exigences constitutionnelles de l'article 2 de la DDHC n'a pas donné lieu à un contrôle normal. Le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier que « le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les objectifs précités et le droit de propriété ». Il s'est donc cantonné à un contrôle restreint, limité « à la sanction des seules disproportions manifestes, laissant ainsi au législateur une marge de manœuvre supplémentaire dans la mise en œuvre de la conciliation, qui [est] moins strictement contrôlée »[\[207\]](#).

L'examen de la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété au regard de ces objectifs conduit les sages à apprécier le champ d'application des limitations apportées au droit de se clore[\[208\]](#). Les dispositions législatives contestées ne visent que les « clôtures implantées dans des zones naturelles ou forestières délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme ou, en l'absence d'un tel règlement, dans les espaces naturels ». Elles ne s'appliquent pas, d'une part, aux « habitations et sièges d'exploitation d'activités agricoles ou forestières situés en milieu naturel [qui] peuvent être entourés d'une clôture étanche, édifiée à moins de 150 mètres des limites de l'habitation ou du siège de l'exploitation, et d'autre part, à toute une série d'exceptions expressément énumérées au second alinéa de l'article L. 372-1 du code de l'environnement parmi lesquelles figurent « les clôtures des parcs d'entraînement, de concours ou d'épreuves de chiens de chasse, les clôtures des élevages équins, les clôtures érigées dans un cadre scientifique, les clôtures revêtant un caractère historique et patrimonial, les clôtures posées autour des parcelles sur lesquelles est exercée une activité agricole, les clôtures nécessaires au déclenchement et à la protection des régénérations forestières, ainsi que les clôtures nécessaires à la sécurité publique ». Dans le cadre du contrôle de ce grief, le Conseil constitutionnel ne prend même pas la peine d'apprécier le champ d'application temporel des mesures législatives contestées. Ni le délai laissé aux propriétaires pour mettre en conformité leurs clôtures existantes, à savoir le 1^{er} janvier 2027, ni l'exclusion de ce dispositif des clôtures édifiées avant le 2 février 1993 n'ont été soulignés alors que ces points concouraient à juger proportionnées les restrictions au droit de propriété. En point d'orgue de son raisonnement, le Conseil constitutionnel apprécie les effets de l'obligation de mise en conformité des clôtures au respect d'une distance de trente centimètres au-dessus du sol et une hauteur maximale fixée à un mètre vingt. Selon lui, ces caractéristiques ne font « pas obstacle à l'édification d'une clôture continue et constante autour d'un bien foncier afin de matérialiser physiquement le caractère privé des lieux pour en interdire l'accès aux tiers » quand bien même elles ne dissuaderont aucunement les intrusions[\[209\]](#). Les sages écartent alors le grief après avoir conclu que « le

législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les objectifs précités et le droit de propriété »[\[210\]](#). Les objectifs d'intérêt général – la sécurité incendie et la protection du paysage – se trouvent bonifiés par l'OVC de protection de l'environnement puisque leur contrôle s'aligne sur ce dernier. La pluralité des finalités poursuivies par le législateur profite finalement à la disposition législative contestée. Soumise seulement à un contrôle restreint, elle est moins portée à s'attirer les foudres de ce test de proportionnalité réduit à son strict minimum.

Qualifier la sécurité incendie et la protection des paysages de motifs d'intérêt général n'a pas eu non plus d'incidence, en l'espèce, sur l'intensité du contrôle exercé sur le grief tiré de la méconnaissance de la garantie des droits. Mais ici n'est pas en cause le rayonnement de l'OVC de protection de l'environnement attachée à la réduction du nombre d'enclos étanches en milieu naturel. Après avoir reconnu que l'obligation législative de mise en conformité des clôtures existantes porte atteinte à des situations légalement acquises et rappelé les limites à son champ d'application, y compris cette fois-ci temporelles, le Conseil constitutionnel conclut que « l'atteinte portée aux situations légalement acquises est, en l'espèce, justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants et proportionnée aux buts poursuivis »[\[211\]](#). Les sages ne tiennent donc pas compte de l'OVC de protection de l'environnement rabaissé ici au rang d'un simple objectif d'intérêt général et n'en tirent aucune conséquence quant à l'intensité du contrôle exercé. Le maintien d'un contrôle normal des mesures législatives contestées s'explique par la nature du grief invoqué. Les droits relevant de la sécurité juridique, tel que le droit au maintien des situations légalement acquises, bénéficient d'une protection renforcée par rapport aux droits économiques considérés comme des libertés de « second rang »[\[212\]](#). L'absence de mise en œuvre systématique du contrôle restreint lorsque la conciliation des droits et libertés met en jeu l'objectif de protection de l'environnement[\[213\]](#) devrait rassurer les détracteurs de la jurisprudence relative à la Charte de l'environnement. Malgré sa promotion constitutionnelle en 2020, le Conseil est loin de faire prévaloir « l'environnement sur tout »[\[214\]](#).

C. Les errements du contrôle du principe de précaution

Comme souvent devant le Conseil d'Etat, « un nombre significatif de décisions (...) porte sur le champ d'application du principe de précaution »[\[215\]](#). En 2024, c'est surtout la nature du contrôle fondé sur l'article 5 de la Charte qui suscite l'attention. En premier lieu, la décision *Syndicat des apiculteurs d'Occitanie* du 26 avril 2024[\[216\]](#) a rappelé que la licéité des mesures de précaution s'apprécie au regard

de l'ensemble des données scientifiques disponibles à la date à laquelle elle a été prise. Les études scientifiques ultérieures à la décision contestée sont sans incidence sur sa validité et seraient seulement susceptibles d'imposer aux autorités compétentes de la modifier. Il est alors possible de rallier la position défendue par Dorian Guinard dans le cadre de la saga juridictionnelle concernant le Roundup Pro 360 : « Il est en effet dommage, du point de vue de la protection de l'environnement – et même si nous comprenons cette position pour des raisons évidentes de sécurité juridique – que le juge ne statue pas en prenant en compte l'état de la science à la date de l'audience »[\[217\]](#).

En second lieu, cette même décision rappelle « la grille de contrôle du respect du principe constitutionnel de précaution dégagée par [la] jurisprudence stop THT[\[218\]](#) »[\[219\]](#) : un contrôle, d'un côté, normal sur l'appréciation de l'existence de risques, et de l'autre, restreint à l'erreur manifeste d'appréciation sur les mesures de précaution prises par l'administration. Ce « contrôle à double détente »[\[220\]](#) fait l'objet de contestation. Tout d'abord, son principe même a été remis en cause par les conseillers du TA de Lyon à l'origine de la saga du Roundup Pro 360 : ils ont opéré un contrôle entier dans l'un et l'autre cas. Le Conseil d'Etat s'est fermement opposé à cette évolution protectrice de l'environnement et a maintenu – même s'il s'agissait, en l'espèce, du principe européen de précaution – sa « politique jurisprudentielle »[\[221\]](#). Ensuite, le Conseil constitutionnel ne partage pas exactement la même « ligne jurisprudentielle »[\[222\]](#). L'article 5 de la Charte n'a connu de développement substantiel qu'une seule fois en vingt ans. Dans la décision du 19 juin 2008 sur la *Loi relative aux OGM*[\[223\]](#), il procède également à un « contrôle en deux temps »[\[224\]](#), mais celui-ci est : « restreint sur l'existence du risque, pour lequel le juge dépend largement de l'expert ; entier sur le contrôle approprié des mesures retenues »[\[225\]](#). A croire donc le *commentaire officiel*, la position du Conseil constitutionnel se révèle être à l'extrême opposé de celle du Conseil d'Etat. Dans ses conclusions sous la décision *Stop THT*, le rapporteur public invitait la Cour suprême de l'ordre juridictionnel administratif à adopter « un contrôle à double détente inversé »[\[226\]](#) eu égard justement à la ligne retenue par l'autre juridiction occupant également le Palais Royal. Le Conseil d'Etat a donc pris volontairement le contre-pied de la position du Conseil constitutionnel. Cette divergence jurisprudentielle ne s'est pour l'instant prêtée à aucune conséquence. La jurisprudence famélique sur l'article 5 de la Charte dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois n'en a pas donné l'occasion. Mais le Conseil d'Etat a envoyé le signal en 2024 qu'il était réfractaire à toute évolution. L'avenir nous dira si les sages comptent aligner les modalités du contrôle du principe de précaution

sur celles de la jurisprudence administrative. L'invocabilité en QPC n'est donc pas le seul secret qui entoure encore l'article 5 de la Charte.

En 2024, la jurisprudence constitutionnelle n'a pas connu un coup d'éclat à la hauteur de la nouvelle grille de contrôle appliquée, en 2020, à l'article 1^{er} de la Charte ou de la consécration, en 2023, de la liberté de choix des générations futures et des autres peuples fondée en partie sur le 7^e alinéa de son Préambule. Pour autant, il ne faudrait pas penser que l'interprétation de la Charte de 2004 a fait du surplace. Le Conseil constitutionnel semble avoir agi par petites touches qui sont autant de pierres sur lesquelles il pourra s'appuyer à l'avenir pour développer et enrichir les droits et devoirs environnementaux qu'elle définit.

Florian SAVONITTO

Maître de conférences en droit public

Université de Montpellier Paul-Valéry – CERCCLE

[1] CC n°2019-794 DC du 20 déc. 2019.

[2] CC n°2019-823 QPC du 31 janv. 2020.

[3] CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020.

[4] CC n°2021-968 QPC du 11 fév. 2022.

[5] CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

[6] F. Barques et S. Ferrari, « La protection des générations futures contre les dettes publiques excessives. Une garantie constitutionnelle qui nous manque ? », *AJDA*, 2025, p. 161.

[7] Voir la retranscription sur le site du Conseil constitutionnel de l'entretien accordé le 7 décembre 2024 à l'hebdomadaire Paris Match du Président Laurent Fabius sur le bilan de son mandat :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/retrouvez-l-entretien-du-president-du-conseil-constitutionnel-laurent-fabius-a-l-hebdomadaire-paris>

[8] X. Cabannes, « Le Conseil peut-il être le gardien de la situation financière de l'Etat ? », *Titre VII*, HS, *Le contrôle de constitutionnalité des lois financières*, HS, juill. 2024,

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-conseil-constitutionnel-peut-il-etre-le-gardien-de-la-situation-financiere-de-l-etat>

[9] Cour Constitutionnelle italienne, 10 nov. 2021, n°235/2021.

[10] Art. 7 bis de la Constitution belge : « Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles »

[11] M. El Berhoumi, L. Detroux, J. Clarenne, P.-O. de Broux, H. Lerouxel, et. *al.*, « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? » *Journal des tribunaux*, Vol. 2017, n°6699, p. 565-582 (30 septembre 2017)

<http://hdl.handle.net/2078/184383> ; Cour constitutionnelle belge, 28 avril 2016, n°62/2016.

[12] R. Radiguet, « L'exigence constitutionnelle de sauvegarde des « intérêts fondamentaux de la nation » : un « écocide » juridique ? », *JCP ACT*, n°20, 21 mai 2024, 2140.

[13] CC n°2011-192 QPC du 10 nov. 2011.

[14] CC n°2015-713 DC du 23 juill. 2015.

[15] A titre d'exemples : CC n°2005-514 DC du 28 avril 2005 ; CC n°2022-847 DC du 29 décembre 2022.

[16] F. Barques et S. Ferrari, « La protection des générations futures contre les dettes publiques excessives. Une garantie constitutionnelle qui nous manque ? », *art. cit.*, p. 161.

[17] https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2025-02/Discours_Laurent_Fabius_75%20ans_CEDH%20VFINALE.pdf

[18] F.-N. Buffet, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, complétant l'article 1^{er} de la constitution et relatif à la préservation de l'environnement*, Sen., n°554, 5 mai 2021, p. 40.

[19] CC n°2020-805 DC du 7 août 2020.

[20] CC n°84-181 DC du 10-11 oct. 1984 ; CC n°2009-580 DC du 10 juin 2009.

[21] CC n°2024-1102 QPC du 12 septembre 2024 et CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[22] CE, 13 oct. 2023, *Association nationale des élus du littoral et l'association des maires de France*, n°464202.

[23] CC n°2020-881 QPC du 5 fév. 2021.

[24] D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, 13^e ed., LGDJ-Lextenso, 2023, p. 267.

[25] CE, 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, n°494941.

[26] CE, 19 nov. 2024, *Association One Voice*, n°487936.

[27] CC n°2024-1121 QPC du 14 fév. 2025.

[28] CE, *Association France Nature environnement*, 18 juill. 2011, n°340551 ; CE, *Société Aéroports de la Côte d'Azur et autres*, 12 juin 2024, n°492584.

[29] Cass. civ., 3^e ch., *Michel Z. et autres*, 27 janv. 2011, n°10-40056.

[30] Les conclusions sont consultables sur le site *Ariane web*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[31] CE, 9 déc. 2024, *Association « Préservons la forêt des Collettes » et autres*, n°497567.

[32] Les conclusions sont consultables sur le site *Ariane web*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[33] Depuis leur publicité en février 2017, les décisions DC dans lesquelles la Charte est citée avaient toujours fait l'objet d'au moins une contribution extérieure.

[34] Des contre-exemples sont toutefois à citer : Loi n°2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole ; Loi n°2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au services des mobilités durables et solidaires sur les territoires ; Loi n°2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

[35] Les 5 autres lois qui ont été contestées dans le cadre du contrôle *a priori* ne comportaient aucun objet environnemental.

[36] M. Fleury et M.-A. Cohendet, « Chronique sur l'application de la Charte : un joyeux anniversaire ? », *RJE*, 2024, p. 827 et p. 822.

[37] CE, 12 juin 2024, *Société Aéroports de la Côte d'Azur*, n°492584.

[38] CE, 6^e ch., 24 juill. 2024, *Groupement forestier Forêt de Teillay et autres*, n°493887.

[39] S. Salles, « Chasse, enclos, droit de propriété versus continuité écologique : un point pour la faune sauvage ! », *Gaz. Pal.*, n°40, 10 déc. 2024, p. 6.

[40] CE, 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, n°494941.

[41] CE, ord., 18 oct. 2024, *Comité écologique ariégeois*, n°498433.

[42] R. Radiguet, « La chasse d'un oiseau menacé porte atteinte à la Constitution ! », [*Énergie - Env. - Infrastr. 2024, comm. 119*](#).

[43] V. les conclusions de Maïlys Lange consultables sur le site *Ariane web*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[44] CE, 19 nov. 2024, *Association One Voice*, n°487936.

[45] CC n°2009-595 DC du 3 déc. 2009.

[46] Le caractère nouveau avait aussi justifié le renvoi de QPC fondées sur les alinéas du Préambule de la Charte, l'article 1^{er} de la Charte et le principe de participation sur lesquels le Conseil constitutionnel ne s'était jamais prononcé, ni en QPC ni en DC : Cass. civ, ch. 3, 27 janv. 2011, *M. Michel Z.*, n°10-40056 ; CE, 18 juill. 2011, *Association France Nature Environnement*, n°340551 et 340539 ; Cass. civ., ch. 3, 17 mai 2014, *Société Casuca*, n°13-22608

[47] CE, 30 octobre 2024, *M. A... B...*, n°496581 ; le rapporteur Jean-François de Mongolfier affirme que ne suffit pas à conférer à la QPC un caractère nouveau la circonstance que n'a jamais été jugée l'invocation de l'article 5 de la Constitution dans le cadre du contrôle de l'article 61-1. Il relève notamment que « le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé à plusieurs reprises sur la portée des principes constitutionnels énoncés à l'article 5 de la Constitution que ce soit dans le cadre du contrôle *a priori* des lois (...) ou d'une QPC », Les conclusions sont consultables sur le site *Ariane web*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>.

[48] Des précautions doivent toutefois être prises à l'égard de ce rapport dans la mesure où Nathalie Kosciusko-Morizet a avoué récemment, même si ces propos ne sont plus retranscrits après le montage de la vidéo, qu'elle avait édulcoré le contenu de la Charte et minoré à dessein la portée de ses dispositions pour s'assurer du vote parlementaire du projet de loi constitutionnelle, Webinaire consacré au 20^e anniversaire de la Charte de l'environnement, organisé par l'Association des journalistes de l'environnement, 10 fév. 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=Z0V8faHJCsQ>

[49] N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n°992) relatif à la Charte de l'environnement*, A.N., n°1595, 12 mai 2004, p. 128.

[50] *Ibid.*, p. 44.

[51] *Comm. CC n°2014-394 QPC du 7 mai 2014*, p. 7.

[52] *Comm. CC n°2012-283 QPC du 23 nov. 2012*, p. 10.

[53] Une mention similaire figure dans le Préambule de la Constitution de 1958 qui évoque les « droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ».

[54] Il s'agit de l'expression employée par le rapporteur Jean-François de Mongolfier dans ses conclusions sous l'arrêt, CE, 30 octobre 2024, *M. A... B...*, n°496581, art. cit.

[55] N. Hutten, *La protection de l'environnement dans la Constitution française. Contribution à l'étude de l'effectivité différenciée des droits et principes constitutionnels*, Thèse dact., 2011, p. 426.

[56] « L'article 9 est de portée générale. Il a pour objet d'encourager au développement des programmes de recherche en environnement et de sensibiliser l'ensemble des chercheurs à leur responsabilité éminente à l'égard de l'ensemble de la société (...) Son article 10 donne clairement mandat de respecter les principes de la Charte aux diplomates ainsi qu'aux négociateurs français des conventions internationales et des actes de l'Union européenne. À ce titre, il concourt à orienter les négociations européennes dans le sens d'une politique ambitieuse et responsable en matière de préservation de l'environnement », N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n°992) relatif à la Charte de l'environnement*, op. cit., p. 44-45.

[57] V. Goesel-Le Bihan, « Le Conseil constitutionnel « botte-t-il en touche » lorsqu'il ne statue pas sur le grief tiré de l'article 5 de la Charte de l'environnement ? Le juge constitutionnel et le principe de précaution », RFDA, 2017, p. 1047.

[58] F. Savonitto, « Pas de Charte pour les ennemis de l'environnement ? Le Conseil constitutionnel face aux utilisations à rebours de la Charte de 2004 », *La Revue des Droits de l'homme*, 2025, n°27, <https://journals.openedition.org/revdh/21614#ftn78>

[59] CE, 17 juin 2015, *Association Plastics Europe*, n°387805.

[60] *Comm.* CC n°2015-480 QPC du 17 sept. 2015, p. 7.

[61] CC n°2015-480 QPC du 17 sept. 2015.

[62] CE, 28 fév. 2022, *Syndicat Alliance plasturgie et composites du futur*, n°458440.

[63] CE 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, n°494941.

[64] Par ex, l'article 15 de la DDHC de 1789 : CE, 30 mars 2015, *M. A... B... et autres*, n°387322 ; v. D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, *Droit du contentieux*

constitutionnel, op. cit., p. 267 et s.

[65] J. Bétaille, « Le principe de précaution, un « droit » garanti par la Constitution ? », *RFDC*, 2016, n°105, p. 29.

[66] CE, 18 juill. 2011, *Association France Nature Environnement*, n°340551 et 340539 ; CC n°2011-183/184 QPC du 14 oct. 2011.

[67] CE, 2 août 2023, *Association Meuse Nature Environnement et autres*, n°467370 ; CC n°2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

[68] CC n°2018-768 QPC du 21 mars 2019.

[69] Comm. CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020, p. 16 ; CE, 12 avril 2013, *Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres*, n°342409.

[70] CC n°2021-821 DC du 29 juill. 2021.

[71] CE, 28 janv. 2021, *M. C. F. et autres*, n° 439764 ; CE, 19 mai 2022, *M. C. A.*, n°454621.

[72] « Ce qui relève spécifiquement du domaine de la santé, comme l'acte chirurgical, la vaccination ou encore ce qui se passe à l'intérieur de l'hôpital (...) ne sera pas couvert par l'article 5 de la Charte. (...) La santé n'est pas au cœur d'un tel texte », N. Kosciusko-Morizet, Compte-rendu de la 2^e séance du 26 mai 2004, *A.N.*

[73] CE, 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, n°494941.

[74] D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2024 », *Questions constitutionnelles*, 24 mars 2025, <https://questions-constitutionnelles.fr/chronique-de-jurisprudence-constitutionnelle-2024/>

[75] R. Radiguet, « Filtre « solaire » du Conseil d'Etat pour un développement radieux du droit des générations futures à un environnement équilibré et respectueux de la santé ? », *JCP ACT*, n°51-52, 23 déc. 2024, 2345.

[76] CE, 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, n°494941.

[77] R. Radiguet, « Filtre « solaire » du Conseil d'Etat pour un développement

radieux du droit des générations futures à un environnement équilibré et respectueux de la santé ? », *art. cit.*

[78] CE, 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, n°494941.

[79] CE, 3 oct. 2024, *Confédération paysanne*, préc.

[80] CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023.

[81] CC n° 2023-1066 QPC du 27 oct. 2023.

[82] Ch. Testard, « La participation du public en matière environnementale, un modèle aux allures de cage dorée », in *Florilèges du droit de l'environnement*, J.-P. Boivin, N. Foulquier et Ch. Huglo (dir.), La Mémoire du droit, 2024, p. 393.

[83] *Ibid.*, p. 393.

[84] CC n°2012-282 QPC du 23 novembre 2012

[85] Ch. Testard, « La participation du public en matière environnementale, un modèle aux allures de cage dorée », *art. cit.*, p. 407.

[86] *Ibid.*, p. 407.

[87] CE, 12 juillet 2024, *Association Etangs de France et autres*, n°489605, 489623, 489690, 489693, 489758, 489772, 489821

[88] *Comm.*, CC n°2019-794 DC du 20 déc. 2019.

[89] CC n°2019-794 DC du 20 déc. 2019.

[90] *Comm.*, CC n°2019-794 DC du 20 déc. 2019.

[91] CE, 19 nov. 2020, n° 427301, *Cne Grande-Synthe* ; R. Radiguet, « Objectif de réduction des émissions de gaz... à effet normatif ? », *JCP A.*, 2020, 2337 ; pour une analyse récente centrée sur l'office du Conseil d'Etat en matière de filtrage des QPC, voir V. Barbé, « Pas de QPC pour un rapport annexé à une loi de programmation », *AJDA*, 2024, n°27, p. 1501.

[92] Ch. Testard, « La participation du public en matière environnementale, un

modèle aux allures de cage dorée », *art. cit.*, p. 407.

[93] CE, 12 juillet 2024, *Association Etangs de France et autres*, n°489605, 489623, 489690, 489693, 489758, 489772, 489821.

[94] « On ne trouve pas de cas où l'article L. 120-1 se serait appliqué seul puisque, de deux choses l'une : soit il existe une procédure particulière de participation du public et c'est elle qui s'applique ; soit il n'en existe pas et c'est, selon le cas, les articles « balais » L. 123-19-1 ou L. 123-19-2 qui s'appliquent. Il est vrai, néanmoins, outre les objectifs qu'il fixe, l'article L. 120-1 garantit aussi les droits du public. Vous pourriez donc admettre, au total, que toute procédure de participation du public met – implicitement mais nécessairement – en œuvre l'article L. 120-1, dont elle est indissociable », v. Les conclusions du rapporteur public Frédéric Puigserver consultables sur le site *Ariane web*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[95] CE, 12 juillet 2024, *Association Etangs de France et autres*, n°489605, 489623, 489690, 489693, 489758, 489772, 489821.

[96] Ch. Testard, « La participation du public en matière environnementale, un modèle aux allures de cage dorée », *art. cit.*, p. 408.

[97] V. Saisine déposée par la NUPES le 17 avril 2024, p. 4

[98] *Ibid.*, p. 7.

[99] CE, 14 déc. 2023, *Avis sur un Projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire*, n°407671.

[100] CE, 14 déc. 2023, *Avis sur un Projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire*, n°407671.

[101] CC n°2014-394 QPC du 7 mai 2014 ; CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020.

[102] CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022 ; CC 2022-843 DC du 12 août 2022.

[103] Voir l'exposé des motifs de la *Loi relative à l'organisation de la gouvernance*

de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

[104] V. l'exposé des motifs de la Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte.

[105] CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020.

[106] CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020.

[107] Comm. CC n°2022-991 QPC du 13 mai 2022.

[108] CE, 20 sept. 2022, *M. B... C... et Mme A... C...*, n°451129.

[109] Les conclusions de M. Philippe Ranquet sont consultables sur le site *Ariane web*,
<https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[110] *Ibid.*

[111] *Ibid.*

[112] T. Rombauts-Chabrol, « Une liberté fondamentale : une révolution ? », *JCP ACT*, n°28, 17 juill. 2023, p. 35.

[113] CE, 20 sept. 2022, *M. B... C... et Mme A... C...*, n°451129.

[114] CE, 20 sept. 2022, *M. B... C... et Mme A... C...*, préc.

[115] CE, 20 sept. 2022, *M. B... C... et Mme A... C...*, préc.

[116] CE, 18 oct. 2024, *Ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques*, n° 498433.

[117] R. Radiguet, « Le lagopède alpin sain et sauf en territoire pyrénéen », *AJDA*, 2025, p. 552.

[118] CE, 18 oct. 2024, *Ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques*, n° 498433.

[119] Laurent Fonbaustier, « Environnement et pacte écologique – Remarques sur la philosophie d'un nouveau « droit à » », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2004, n°15.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/environnement-et-pacte-ecologique-remarques-sur-la-philosophie-d-un-nouveau-droit-a>

[120] T. Rombauts-Chabrol, « Une liberté fondamentale : une révolution ? », *art. cit.*, p. 35-36.

[121] R. Radiguet, « Le lagopède alpin sain et sauf en territoire pyrénéen », *art. cit.*, p. 552.

[122] A. M. Lecis Cocco Ortu, « Les stratégies des associations dans le contentieux constitutionnel de la Charte : un bilan de la contribution apportée à l'évolution jurisprudentielle », *La Revue des droits de l'homme*, 2025, n°27, <https://journals.openedition.org/revdh/21652>

[123] V. conclu. Ph. Ranquet sous CE, 20 sept. 2022, *M. B... C... et Mme A... C...*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[124] CE, Sect., *Avis sur un projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables*, 15 et 22 sept. 2022, n°40732 ; CE, Sect., *Avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants*, 27 oct. 2022, n°5405769. Sur ce point, voir la précéden­ce chronique.

[125] Le Conseil constitutionnel ne fait aucune allusion à l'OVC de protection de l'environnement pour rejeter les autres griefs : ceux tirés de la liberté d'entreprendre et de l'incompétence sont balayés d'un revers de main sans aucune motivation ; ceux fondés sur les articles 17 et 6 de la DDHC sont écartés, soit en raison de « l'absence de privation du droit de propriété », soit parce que la différence de traitement entre les propriétaires fonciers est en rapport direct avec l'objet de la loi du 2 février 2023 qui établit cette différence de situation.

[126] CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[127] « Les dispositions litigieuses (...) ne portent pas à la libre administration des

collectivités territoriales une atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général de lutte contre le changement climatique ainsi que de conservation et de protection de la biodiversité poursuivi par le législateur. Par suite, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales ne présente pas un caractère sérieux » CE, 24 juill. 2024, *Commune de Cambrai*, n°492005.

[128] « Le second alinéa de l'article L. 2151-2 du code de la santé publique, qui ne méconnaît pas non plus le principe de précaution ou le cinquième alinéa du Préambule de la Charte de l'environnement ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution », CC n°2021-821 DC du 29 juill. 2021 ; « Ce déséquilibre profond est constitutif d'une atteinte disproportionnée à l'objectif constitutionnel de protection de la biodiversité et de l'environnement », v. la saisine déposée par les députés du Groupe parlementaire Rassemblement national sur CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023.

[129] CC n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020.

[130] Comm. CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[131] « Considérant, en second lieu, d'une part, qu'en permettant l'établissement d'une servitude de passage et d'aménagement dans les propriétés privées pour faciliter la lutte contre les incendies de forêts, les dispositions contestées poursuivent un but d'intérêt général », CC n°2011-182 QPC du 14 oct. 2011.

[132] *Rapport de la Commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, La Documentation française, 2003, p. 21.

[133] *Ibid.*, p. 21.

[134] *Ibid.*, p. 21.

[135] *Ibid.*, p. 21.

[136] N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement*, AN, n° 1595, 12 mai 2004, p. 118.

[137] N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement*, AN, n° 1595, 12 mai 2004, p. 16.

[138] N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement*, AN, n° 1595, 12 mai 2004, p. 119.

[139] CC n°2012-282 QPC du 23 nov. 2012.

[140] Comm. CC n°2012-282 QPC du 23 nov. 2012, p. 15-16.

[141] CC n°2013-666 DC du 11 avril 2013.

[142] CC n°2013-666 DC du 11 avril 2013.

[143] V. la saisine déposée par les députés du Groupe parlementaire Rassemblement national sur CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023.

[144] CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023.

[145] L. Peyen, « Fin de captivité pour la nature : le désengrillagement des espaces naturels est conforme à la Constitution », *JCP ACT*, n°1, 7 janv. 2025, p. 35.

[146] Les membres du groupe des communistes à l'Assemblée et au Sénat en 1975 et 1976 ont proposé une proposition de loi constitutionnelle dans le but de substituer au Préambule de la Constitution de 1958 une « Déclaration des Libertés » de 89 articles dans laquelle la 3^e partie consacrée aux « droits à la culture et à l'information » contient un article 56^[146] selon lequel « La République assure la protection de la nature et sa mise en valeur rationnelle en vue de satisfaire les besoins de la population sans discrimination. Elle prend les mesures nécessaires à la protection de la flore et de la faune, la conservation des paysages, la liberté d'accès aux sites, l'élimination des nuisances dues au bruit, à la pollution et à toutes autres dégradations du cadre de vie », Proposition de loi constitutionnelle portant déclaration des libertés, A.N., 20 déc. 1975, n°2128 ; Proposition de loi constitutionnelle portant déclaration des libertés, Sén., 3 fév. 1976, n°200.

[147] M.-P. Elie, « La protection constitutionnelle de l'environnement en Italie, une œuvre jurisprudentielle » in V. Chiu et A. Le Quinio, *La protection de l'environnement par les juges constitutionnels*, L'Harmattan, 2021, p. 147.

[148] CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[149] CE, 12 juin 2024, *Société Aéroports de la Côte d'Azur*, n°492584.

[150] La liberté d'entreprendre est également invoquée mais les sages rejettent ce grief dans le dernier paragraphe sans aucune motivation.

[151] CC n°2024-1102 QPC du 12 sept. 2024.

[152] M. Fleury et M.-A. Cohendet, « Chronique sur l'application de la Charte : un joyeux anniversaire », *RJE*, 2024, n°4, p. 827.

[153] *Ibid.*, p. 827.

[154] CC n°2020-881 QPC du 5 fév. 2021.

[155] F. Savonitto, « Pas de Charte pour les ennemis de l'environnement ? Le Conseil constitutionnel face aux utilisations à rebours de la Charte de 2004 », *Revue des droits de l'homme*, 2025, n°27, <https://journals.openedition.org/revdh/21614>

[156] V. la vidéo accessible sur le site du Conseil constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/20241102QPC.htm>

[157] Par ex., CC n°2012-251 QPC du 8 juin 2012 ; CC n°2015-482 QPC du 17 sept. 2015 ; CC n°2021-946 QPC du 19 nov. 2021

[158] Comm. CC n°2021-946 QPC du 19 nov. 2021, p. 9

[159] Comm. CC n°2021-946 QPC du 19 nov. 2021, p. 9

[160] CC n°2021-946 QPC du 19 nov. 2021

[161] Comm. CC n°2021-946 QPC du 19 nov. 2021, p. 3

[162] Comm. CC n°2021-946 QPC , p. 3.

[163] Comm. CC n°2012-251 QPC du 8 juin 2012, p. 9.

[164] CC n°2024-1102 QPC du 12 sept. 2024.

[165] CC n°2024-1102 QPC du 12 sept. 2024.

[166] CE, 8 fév. 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n°287110.

[167] S. Jolivet, « Le constitutionnalisme environnemental en droit administratif

français : progrès et limites », *art. cit.*

[168] CC n°2018-765 DC du 27 juillet 2018.

[169] CC n°2018-765 DC du 27 juillet 2018.

[170] CE, 1^{er} août 2013, Association générale des producteurs de maïs, n° 358103.

[171] CE, 3 oct. 2016, *Confédération paysanne et autres*, n°388649.

[172] CE, 23 oct. 2024, *Société Bayer Seeds*, n°456108.

[173] D. Guinard, « Clap de fin pour le Roundup Pro 360. De l'effectivité du principe de précaution : oui, mais lequel ? », *JCP ACT*, n°7, 17 fév. 2025, 2056.

[174] Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

[175] CAA Lyon, 29 juin 2021, *Association Criigen*, n° 19LY01017 et 19LY01031 ; D. Guinard, « L'interdiction de la commercialisation du Roundup Pro 360 : quand le juge administratif vient pallier les carences scientifiques de l'Administration », *JCP ACT*, n°44-45, 2 nov. 2021, 2329.

[176] V. les conclusions de la rapporteure publique Marie-Gabrielle Merloz consultables sur Ariane web,
<https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>

[177] CC n°2017-749 DC du 31 juill. 2017.

[178] « Dans une même décision, le juge peut être amené à appliquer le principe de précaution « tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne » tout en refusant d'appliquer l'article 5 de la Charte de l'environnement, et ce, alors même que le premier « a une portée garantissant l'effectivité du second. Cette solution apparaît cohérente si l'on s'en tient à la lettre de la Charte de l'environnement car même combiné avec l'article 1^{er}, l'article 5 ne paraît pas susceptible de s'appliquer aux risques sanitaires sans la médiation d'une atteinte à l'environnement. Il n'en demeure pas moins que d'un point de vue théorique, dans les domaines qui ne relèvent pas du droit de l'UE, la santé humaine est moins bien protégée que l'environnement puisque le principe de précaution ne

peut pas s'y appliquer, du moins explicitement », N. Hutten, « Le principe de précaution vingt ans après sa constitutionnalisation. Un bilan en trompe l'oeil », *AJDA*, 2025, p. 492.

[179] CC n°2005-31 REF du 24 mars 2005 et CC n°2017-749 DC du 31 juill. 2017 pour ce qui concerne l'article 5 de la Charte ; CC n°2018-768 DC du 26 juill. 2018 pour ce qui concerne l'article 9 de la Charte.

[180] H. Delzangles, « La Charte de l'environnement et les normes externes », *in Les 10 ans de la Charte de l'environnement. 2005-2015*, C. Cerda-Guzman et F. Savonitto (dir.), Institut Universitaire Varenne, 2016, p. 164.

[181] CC n°2021-940 QPC du 15 oct. 2021 et CC n°2022-843 DC du 12 août 2022 ; à noter que le juge constitutionnel n'a pas saisi l'opportunité de se prononcer sur l'article 9 de la Charte, CC n°2018-768 DC du 26 juill. 2018.

[182] L. Navel, « Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé comme principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France : une élucubration ? », *JCP ACT*, n°28, 17 juillet 2023, p. 37.

[183] « Les règles établies par la directive 2010/75 sont ainsi la concrétisation des obligations de l'Union en matière de protection de l'environnement et de la santé humaine, qui découlent, notamment, de l'article 191, paragraphes 1 et 2, TFUE. (...) Eu égard au lien étroit existant entre la protection de l'environnement et celle de la santé humaine, la directive 2010/75 (...) « contribue ainsi à la sauvegarde du droit de tout un chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, visé au considérant 27 de cette directive »

[184] N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n°992) relatif à la Charte de l'environnement*, A.N., n°1595, 12 mai 2004, p. 80.

[185] CC n°2024-868 DC du 17 mai 2024.

[186] Comm. CC n°2014-422 QPC du 17 oct. 2014.

[187] Comm. CC n°2012-282 QPC du 23 oct. 2012.

[188] CC n°2020-809 DC du 10 déc. 2020 ; CC n°2022-991 QPC du 13 mai 2022 ; CC n°2022-843 DC du 12 août 2022.

[189] Par ex. : CC n°2022-991 QPC du 13 mai 2022 ; CC n°2022-843 DC du 12 août 2022 ; CC n°2023-848 DC du 9 mars 2023.

[190] CC n°2011-116 QPC du 8 avril 2011.

[191] CC n°2023-106 QPC du 27 oct. 2023.

[192] CC n°2012-282 QPC du 23 nov. 2012.

[193] *Comm.* CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

[194] *Comm.* CC n°2021-971, préc.

[195] CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

[196] CC n°2011-116 QPC du 8 avril 2011.

[197] CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

[198] CC n°2012-282 QPC du 23 nov. 2012.

[199] F. Savonitto, « Une décision environnementale historique », *Le blog du CERCOP*, questions constitutionnelles, 4 juin 2022.

[200] CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022.

[201] M. Haulbert, « La prise en compte dans le contrôle de constitutionnalité des lois des garanties légales des exigences constitutionnelles », *Titre VII*, 2022, n°8, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-prise-en-compte-dans-l-e-controle-de-constitutionnalite-des-lois-des-garanties-legales-des>

[202] *Comm.* CC n°2021-971 QPC du 18 fév. 2022, p. 11.

[203] CC n°2018-772 DC du 15 nov. 2018.

[204] D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun et J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 949.

[205] N. Kosciusko-Morizet, *Rapport sur le Projet de loi constitutionnelle (n°992) relatif à la Charte de l'environnement*, *op. cit.*, p. 82.

[206] CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[207] V. Goesel Le Bihan, « Conciliation entre principes dans la jurisprudence constitutionnelle relative à la protection de l'environnement », *Titre VII*, 2024, n°13, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/conciliation-entre-principes-dans-la-jurisprudence-constitutionnelle-relative-a-la-protection-de-l>

[208] M. Brenaut et G. Sebban, « Lutte contre la « solognisation » des espaces ruraux et forestiers. La loi Cardoux limitant le droit de se clore déclarée conforme à la Constitution », *Droit rural*, 2025, n°2, étu. 4.

[209] *Ibid.*

[210] CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[211] CC n°2024-1109 QPC du 18 oct. 2024.

[212] V. Goesel-Le Bihan, « Le contrôle de l'objectif poursuivi par le législateur dans la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2014, n°98, p. 269.

[213] « D'éventuelles restrictions aux droits relevant de la sécurité juridique ou aux droits de premier rang feraient en revanche l'objet d'un contrôle plus approfondi, c'est-à-dire d'un contrôle entier et, le cas échéant, d'un triple test de proportionnalité », V. Goesel Le Bihan, « Conciliation entre principes dans la jurisprudence constitutionnelle relative à la protection de l'environnement », *art. cit.*

[214] P. Steinmetz, « Les « Sages » feront-ils prévaloir l'environnement sur tout ? », *Le Figaro*, 31 août 2022, p. 17 ; v. aussi, J.-E. Schoettl, N. Lenoir et J.-Cl. Magendie, « Les droits des « générations futures » ne doivent pas servir d'arme juridique à un décroissantisme anti-occidental », *Le Figaro*, 7 fév. 2024.

[215] S. Jolivet et J. Malet-Vigneaux, « La Charte de l'environnement devant les juges administratif et judiciaire (juillet 2022 – juin 2024) », *RJE*, 2024, p. 835.

[216] CE, 26 avril 2024, *Syndicat des apiculteurs d'Occitanie*, n°467728.

[217] D. Guinard, « L'interdiction de la commercialisation du Roundup Pro 360 : quand le juge administratif vient pallier les carences scientifiques de l'Administration », *art. cit.*

[218] CE, 12 avril 2013, *Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres*, n°342409.

[219] V. les conclusions de la rapporteure publique Marie-Gabrielle Merloz sous CE, 23 oct. 2024, *Société Bayer Seeds SAS*, n°456108, consultables sur Ariane web, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>.

[220] V. les conclusions du rapporteur public Alexandre Lallet sous CE, 12 avril 2013, *Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres*, n°342409, consultables sur Ariane web, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>.

[221] D. Guinard, « L'interdiction de la commercialisation du Roundup Pro 360 : quand le juge administratif vient pallier les carences scientifiques de l'Administration », *art. cit.*

[222] D. Guinard, « Clap de fin pour le Roundup Pro 360. De l'effectivité du principe de précaution : oui, mais lequel ? », *JCP ACT*, n°7, 17 fév. 2025, 2056.

[223] CC n°2008-564 DC du 19 juin 2008.

[224] Comm. CC n°2008-564 DC du 19 juin 2008, p. 12.

[225] Comm. CC n°2008-564 DC, préc.

[226] V. les conclusions du rapporteur public Alexandre Lallet sous CE, 12 avril 2013, *Association Coordination Interrégionale Stop THT et autres*, n°342409, consultables sur Ariane web, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/rechercher-une-decision-arianeweb>.