

Charte de l'environnement : La QPC bute sur l'incipit

A propos de la décision n° 2014-394 QPC du 07 mai 2014

Véronique Champeil-Desplats



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/747>

DOI : 10.4000/revdh.747

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Véronique Champeil-Desplats, « Charte de l'environnement : La QPC bute sur l'incipit », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 19 mai 2014, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/747> ; DOI : 10.4000/revdh.747

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Tous droits réservés

Charte de l'environnement : La QPC bute sur l'incipit

A propos de la décision n° 2014-394 QPC du 07 mai 2014

Véronique Champeil-Desplats

- 1 La Charte de l'environnement, adossée à la constitution depuis la révision constitutionnelle du 1er mars 2005, se révèle être pleine de ressources contentieuses. Le Conseil constitutionnel les accueille néanmoins avec prudence. Après sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 (cons. 18) sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés et la position concordante du Conseil d'Etat dans l'arrêt du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy qui affirment solennellement la « *valeur constitutionnelle* » de « *l'ensemble des droits et devoirs* » qu'elle définit, on pensait pouvoir appréhender les propriétés contentieuses de la Charte en bloc. Avec la décision n° 2014-394 QPC du 07 mai 2014, Société Casuca, le Conseil constitutionnel confirme que, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité exercé à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), il entend faire preuve de casuistique et de nuance.
- 2 S'il rappelle, que l'ensemble de la Charte de l'environnement a une valeur constitutionnelle, il estime que chaque élément de ce même ensemble n'institue pas un droit ou une liberté que la constitution garantit (1°). Conséquence : ceux qui n'en énoncent pas sont exclus de la procédure de la QPC. Etre ou ne pas être un droit ou une liberté que la constitution garantit, là se pose donc la question prioritaire. La solution ici retenue par le Conseil fait preuve à la fois de subtilités et d'ambiguïtés (2°).

1°/- Etre ou ne pas être un droit ou une liberté que la constitution garantit

- 3 A certains égards, la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par la *Société Casuca* était cocasse. La société requérante contestait la constitutionnalité des articles 671 et 672 du Code civil en ce qu'ils permettraient « *au voisin d'exiger du propriétaire l'arrachage*

ou la réduction des arbres, arbustes et arbrisseaux plantés en bordure de son fonds sans qu'il ait à justifier d'un préjudice » (cons. 3). Elle invoquait plus particulièrement la méconnaissance du « Préambule » de la Charte de l'environnement, de ses articles 1^{er} à 4 et 6 ainsi que du droit de propriété.

- 4 Le Conseil rejette l'ensemble des arguments. Il profite de l'occasion pour apporter une précision non négligeable sur l'objet des alinéas introductifs de la Charte à propos desquels – observons-le au passage – il ne reprend pas explicitement la dénomination de « Préambule » que leur conférait la société requérante. Ainsi, après avoir rappelé que les sept alinéas qui précèdent les dix articles numérotés de la Charte de l'environnement « ont valeur constitutionnelle », le Conseil estime néanmoins qu'« aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (cons. 5). Pour mémoire, ces alinéas proclament :

« Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;
 Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;
 Que l'environnement est le *patrimoine* commun des êtres humains ;
 Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;
 Que la *diversité biologique*, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;
 Que la *préservation de l'environnement* doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;
 Qu'afin d'assurer un *développement durable*, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

- 5 Pour le Conseil constitutionnel, ce long incipit de la Charte aurait donc un objet distinct de celui des articles numérotés (ou d'une partie au moins) qu'il introduit. Autrement dit, pour monter en généralité, le Conseil rompt l'unité narrative et fonctionnelle de la Charte de l'environnement, en suggérant que ce que dit le « Préambule » ou la partie introductive d'un texte juridique peut être dissocié de l'objet de ce sur quoi il porte.
- 6 En l'occurrence, tandis que le Conseil constitutionnel rappelle que les quatre premiers articles numérotés de la Charte de l'environnement instituent des droits et libertés garantis par la constitution (cons. 7) (voir la décision pionnière n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement) – ADL du 15 avril 2011 par Cédric Rouhac) tout comme il l'a également admis jusqu'à présent pour l'article 7 (Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, Association France Nature Environnement [Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement]), il invite à penser que sa partie introductive doit être interprétée autrement. Oui, mais comment ?
- 7 Si l'on se situe sur un strict plan lexicographique ou sémantique, on ne saurait précisément répondre. Alors que le Conseil s'avance sur ce que les alinéas introductifs de la Charte de l'environnement ne disent pas, il reste muet sur ce qu'ils disent. Sur ce point, la lecture des décisions qui avaient procédé à une semblable appréciation à propos de l'article 6 de la Charte (« *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* »), et que la décision commentée confirme, n'aident pas beaucoup (voir les décisions n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, M.

Antoine de M [Classement et déclassement de sites], et n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC [Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches]). On y trouve la même affirmation sèche: « *cette disposition n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

- 8 Si l'on se situe maintenant sur un plan fonctionnel, la position du Conseil constitutionnel prend davantage sens, mais elle n'est pas exempte d'interrogations.

2°/- Ambiguïtés et subtilités

- 9 S'agissant des conséquences juridiques de l'exclusion de l'incipit de la Charte de l'environnement du champ des droits et libertés que la constitution garantit, le Conseil est limpide. Les alinéas qui le composent « *ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* » (cons. 5). Ainsi, tout en confirmant que les alinéas introductifs de la Charte ont une valeur constitutionnelle, le Conseil circonscrit leur portée contentieuse. Cette solution présente ses ambiguïtés et ses subtilités.
- 10 Il faut, pour le comprendre, rappeler que la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014 n'est pas la première QPC à faire référence aux alinéas introductifs de la Charte. Le 20^{ème} considérant de la décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, Mme Ekaterina B., épouse D. et autres [Secret défense] offre à cet égard à lire : « *le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation et l'intégrité du territoire* ». Bien que ce considérant se réfère à la Charte dans son ensemble, il s'agit de son 6^{ème} alinéa introductif qui est plus particulièrement visé. Celui-ci proclame en effet que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ».
- 11 Si l'on revient alors à la lettre du texte du 5^{ème} considérant de la décision à la 7 mai 2014 selon lequel les alinéas introductifs de la Charte « *ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* », il y a matière à questionnement. Plusieurs hypothèses sont ouvertes.

a) Première hypothèse : le Conseil constitutionnel a momentanément souffert d'amnésie.

- 12 L'explication est possible mais peu vraisemblable. Il suffit de se reporter au dossier documentaire qui accompagne la décision du 7 mai 2014 pour ne pas douter que le service juridique du Conseil a accompli, en pleine possession de ses moyens, son travail, et qu'il n'a non plus compté laisser la décision du 10 novembre 2011 dans un éventuel inaperçu.

b) Deuxième hypothèse : le Conseil constitutionnel est incohérent.

- 13 On ne saurait totalement l'exclure mais, en l'occurrence, d'autres pistes explicatives semblent intellectuellement plus riches et satisfaisantes. Ou alors, on le verra, l'incohérence n'est pas tout à fait là où l'on croit la voir ; elle résulte d'un raisonnement plus complexe.

c) Troisième hypothèse : le Conseil constitutionnel opère un revirement de jurisprudence.

- 14 Si la pertinence même de l'usage du concept de revirement de jurisprudence en matière constitutionnelle est débattue, le Conseil n'écarte pas, à son sujet, cette hypothèse (Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 20, juin 2006). L'explication pourrait donc être recevable, à ceci près que le « revirement » dont il serait ici question est de faible ampleur. L'opposition établie entre un échantillon de deux décisions peut-elle, en effet, sans affaiblir l'usage de ce concept juridique, être qualifiée de « revirement », qui plus est « jurisprudentiel » ?

d) Quatrième hypothèse : le Conseil constitutionnel privilégie une approche casuistique.

- 15 Dans cette hypothèse, il n'y aurait rien de contradictoire, ni d'incohérent entre les deux décisions en cause du Conseil dès lors que l'on prend la peine de se livrer à un exercice approfondi de comparaison des différentes circonstances dans lesquels sont invoqués et mobilisés les alinéas introductifs de la Charte de l'environnement. La référence faite au 6^{ème} alinéa dans la décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, qui paraît en porte-à-faux eu égard à l'affirmation générale de la décision du 7 mai 2014, pourrait trouver au moins deux justifications venant sauver la cohérence des solutions retenues par le Conseil.
- 16 La première justification reposerait sur le fait que, dans la décision du 10 novembre 2011, le 6^{ème} alinéa introductif de la Charte de l'environnement n'est pas invoqué seul mais combiné à d'autres articles de la Constitution, à savoir les articles 5 (« le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire ») et 20 alinéa premier (« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation »). Or, en raisonnant par analogie, on pourrait conclure que le 6^{ème} alinéa introductif de la Charte bénéficie, en l'espèce, de ce que le Conseil laisse par ailleurs entendre à propos de l'article 6 de la Charte : « sa méconnaissance ne peut, **en elle-même**, [souligné par nous] être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution » (décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, précitée, cons. 22). Si la méconnaissance de l'article 6 ne peut être invoquée « en elle-même », cela signifierait *a contrario* qu'elle pourrait l'être en combinant l'article à d'autres dispositions constitutionnelles invocables dans le cadre d'une QPC, comme le Conseil a pu l'admettre des incompétences négatives ou des principes et objectifs à valeur constitutionnelle relatifs à la qualité de la loi, (décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer], cons. 9 ; voir Serge Slama, « Conformité à la Constitution de la réforme sur la « suspension » des fonctionnaires retraités outre-mer », in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 3 août 2010, M. Alain Cachard et Association des pensionnés civils et militaires en Nouvelle-Calédonie).
- 17 Une telle analyse soulève toutefois deux difficultés de taille. D'une part, on perçoit mal en quoi les articles 5 et 20 de la Constitution instituent davantage des droits et libertés que le 6^{ème} alinéa de la Charte de l'environnement. D'autre part, la lecture attentive de la décision du 7 mai 2014 présente une nuance rédactionnelle qui, si elle ne relève pas de la coquille ou de l'inattention – et il est vraisemblable qu'elle n'en relève point –, affaiblit

cette explication. En effet, tandis que, s'agissant de l'article 6 de la Charte, le Conseil reprend une rédaction identique à ces décisions précédentes qui en rejettent l'invocation « en elle-même » (« sa méconnaissance ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité », cons. 6), le Conseil n'insère pas cette incise à propos des alinéas introductifs de la Charte. Ces alinéas, nous dit-il, « ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité » (cons. 5). Ce silence conduit à penser que les alinéas introductifs de la Charte ne sont pas (dorénavant ?) du tout invocables à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. A ce stade du raisonnement, on se reviendrait donc aux hypothèses précédentes : soit le Conseil est incohérent, soit il opère un revirement.

- 18 Reste une seconde justification, la plus satisfaisante selon nous, si l'on veut sauver sur un plan technique la cohérence des deux décisions du Conseil constitutionnel. Dans la décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil conclut – prêtons à nouveau attention aux mots – que les alinéas introductifs « ne peuvent être invoqués à l'**appui** [souligné par nous] d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ». Or, dans la décision du 10 novembre 2011, le 6^{ème} alinéa n'est pas invoqué « à l'appui » de la QPC. Il l'est par le Conseil constitutionnel lui-même, précisément pour délimiter la portée des droits et libertés constitutionnellement garantis invoqués par les requérants. Le Conseil rappelle, comme à l'habitude, que les droits et libertés doivent être conciliés avec d'autres exigences constitutionnelles : « tant le principe de la séparation des pouvoirs que l'existence d'autres exigences constitutionnelles [...] imposent d'assurer une conciliation qui ne soit pas déséquilibrée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que la recherche des auteurs d'infractions et les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation » (cons. 22).

e) Cinquième hypothèse : le Conseil fait preuve de pragmatisme institutionnel

- 19 Il existe enfin une dernière façon de comprendre et d'analyser l'exclusion opérée par la décision du 7 mai 2014 de l'ensemble des alinéas introductifs de la Charte de l'environnement des dispositions invocables dans le cadre d'une QPC. Il ne s'agit plus ici de procéder à l'exégèse technique de la rédaction des décisions du Conseil mais de s'interroger sur la finalité, disons, « instrumentale » de cette exclusion. Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il décidé d'exclure totalement – si l'on accepte que l'absence de l'incise « en elle-même » n'est pas une omission involontaire – ces alinéas du champ des dispositions invocables à l'appui d'une QPC alors qu'on aurait pu les y inclure, sinon seuls, « en eux-mêmes », du moins articulés à des énoncés auxquels le Conseil reconnaît la qualité « de droits et libertés que la constitution garantit » ? Cette éventualité a d'ailleurs paru suffisamment sérieuse à la Cour de cassation pour déterminer sa décision de renvoi au Conseil constitutionnel (« mais attendu qu'au regard du préambule de la Charte de l'environnement, la question, qui porte sur l'application d'une disposition constitutionnelle dont le Conseil constitutionnel n'a pas encore eu l'occasion de faire application, est nouvelle », décision de renvoi, Cour de cassation, 2014-294, QPC).
- 20 Pour décider comme il l'a fait, on se rangera à l'hypothèse selon laquelle le Conseil a vraisemblablement ici pris la mesure du vaste potentiel argumentatif ouvert par la généralité des alinéas introductifs de la Charte. Lors de la décision du 10 novembre 2011,

les membres du Conseil n'avaient peut-être pas idée que les requérants puissent se réapproprier l'incipit de la Charte auxquels ils s'étaient référés pour répondre à la question qu'il examinait. Mais voilà : si la QPC ne conduit pas toujours l'imagination au pouvoir, elle stimule sans aucun doute le pouvoir de l'imagination. Les requérants, leurs avocats, ont rapidement su traduire dans la généralité des dispositions constitutionnelles la singularité des contentieux de la vie ordinaire. De ce point de vue, les circonstances qui ont pu mener la Société Casuca au Palais Royal sont significatives. On subodore une affaire de chicane quotidienne comme il en existe entre des millions de voisins sur des thuyas invasifs qui, grâce aux vertus de la QPC, peut s'ériger en spectacle dans les plus hauts prétoires de la République, grandie par la solennité de déclarations inspirées sur « *l'émergence de l'humanité* », « *l'influence croissante* » de l'homme « *sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution* », « *l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines* » ou encore les « *intérêts fondamentaux de la Nation* ».

- 21 C'est peut-être alors moins parce « *qu'aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » que les alinéas introductifs de la Charte de l'environnement « *ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* », que parce que, pour des raisons de régulation du contentieux, il est préférable qu'ils ne puissent être invoqués « *à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* », que le Conseil s'est trouvé contraint de décider « *qu'ils n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

*

- 22 **Conseil constitutionnel, décision n° 2014-394 QPC du 07 mai 2014, Société Casuca [Plantations en limite de propriétés privées] – Communiqué et commentaire**

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

RÉSUMÉS

Après la décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008 du Conseil constitutionnel et, dans son sillage, l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 octobre 2008, Commune d'Annecy affirmant la valeur constitutionnelle de « l'ensemble des droits et devoirs » que la Charte de l'environnement définit, on pensait pouvoir appréhender en bloc les propriétés contentieuses de ce texte adossé à la constitution. Plus nuancé, le Conseil constitutionnel confirme, lors de la décision n° 2014-394 QPC du 07 mai 2014, Société Casuca, que, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, il privilégie une approche casuistique des énoncés de la Charte. Il étend à tous les alinéas qui introduisent ses articles numérotés ce qu'il avait déjà considéré à propos de son article 6 : « *aucun d'entre eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit* ».

Conséquence : ils ne peuvent être invoqués « à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution ». La QPC bute sur l'incipit : la position a ses subtilités et ses ambiguïtés.

INDEX

Mots-clés : Charte de l'environnement, préambule, Question prioritaire de constitutionnalité, droits et libertés

AUTEUR

VÉRONIQUE CHAMPEIL-DESPLATS

Professeure à l'Université de Paris Ouest-Nanterre, directrice de l'équipe CREDOF de l'UMR 7074 « Centre de théorie et d'analyse du droit », directrice de la Revue des droits de l'Homme