

Titre VII

Les cahiers du Conseil constitutionnel

Hors-série - octobre 2020

Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ?

Responsables scientifiques

Émilie CHEVALIER

Maître de conférences en droit public à l'Université de Limoges, Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Jessica MAKOWIAK

Professeur des Universités à l'Université de Limoges, Directrice du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Auteurs

Julien BETAÏLLE

Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole, Institut des études juridiques de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement (IEJUC)

Charles-Hubert BORN

Professeur à l'Université Catholique de Louvain (Belgique)

Émilie CHEVALIER

Maître de conférences en droit public à l'Université de Limoges, Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Erin DALY

Professor of Law, Delaware Law School, Executive Director of Dignity Rights International and Director of Global Network for Human Rights and the Environment (GNHRE)

Hubert DELZANGLES

Professeur agrégé de droit public à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, Centre de recherche et de documentation européennes et internationales (CRDEI)

Antoine GATET

Chargé d'enseignement à l'Université de Limoges, associé au Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Jordi JARIA MANZANO

Professeur associé Serra Húnter de droit constitutionnel et de l'environnement à l'Universitat Rovira i Virgili (URV), Tarragone, Catalogne, Espagne, Chercheur au Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Simon JOLIVET

Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers, Institut de droit public (IDP), Associé au CRIDEAU (Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme)

Jessica MAKOWIAK

Professeur des Universités à l'Université de Limoges, Directrice du Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU)

Pierre-Yves MELOTTE

Avocat, Assistant de recherche auprès du Séminaire de recherche en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme (SERES) à l'Université Catholique de Louvain (Belgique)

Gérard MONEDIAIRE
Professeur émérite, Docteur d'État en droit public,
docteur de 3e cycle en sociologie de l'Université de
Limoges, Centre de recherches interdisciplinaires
en droit de l'environnement de l'aménagement et
de l'urbanisme (CRIDEAU)

Séverine NADAUD
Maître de conférences en droit public Habilitée à
Diriger des Recherches (HDR) à l'Université de
Limoges, Centre de recherches interdisciplinaires
en droit de l'environnement de l'aménagement et
de l'urbanisme (CRIDEAU)

Michel PRIEUR
Professeur émérite à l'Université de Limoges,
Président du Centre international de droit
comparé de l'environnement

Djilali TAÏAR
Diplômé du master II Droit de l'environnement et
de l'urbanisme 2018-2019

Massimo MONTEDURO
Professeur associé de droit administratif à
l'Université de Salento, Département des Sciences
Juridiques, Correspondant pour l'Italie du Centre
international de droit comparé de
l'environnement (CIDCE, Limoges)

Antoni PIGRAU SOLE
Professeur de droit international public à
l'Universitat Rovira i Virgili (URV), Tarragone,
Catalogne, Espagne, Directeur du Centre
d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona
(CEDAT)

Gonzalo SOZZO
Professeur à l'Université du littoral de Santa Fe,
Directeur scientifique de l'Institut des études
avancées du littoral, Argentine

José Antônio TIETZMANN E SILVA
Avocat et Enseignant-chercheur à l'Université
fédérale de Goiás (UFG), Brési

A. Introduction

Cette recherche, intitulée « Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ? », a été conduite par une équipe de dix-sept personnes, comprenant des enseignants-chercheurs français et étrangers. S'appuyant notamment sur l'analyse de dix années de jurisprudence QPC en matière d'environnement, la recherche a eu pour objet de mesurer l'apport du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* en termes de promotion des droits et libertés applicables, de garanties pour le justiciable et d'intérêt pour l'ensemble des acteurs intervenant en matière d'environnement (associations, entreprises, administrations, juridictions...).

1. Objectifs de la recherche et problématique retenue : identifier les conditions de l'effectivité de la QPC et proposer des pistes d'évolution

Au-delà du bilan de la QPC en matière d'environnement, la recherche poursuivait les objectifs suivants : fournir des pistes de réflexion et d'évolution, en s'appuyant notamment sur les enseignements tirés du droit comparé, et sur la pratique et l'expérience des acteurs rencontrés à l'occasion de la recherche. Il s'agissait aussi de produire des éléments de connaissance systématisés et accessibles (bases de données de décisions nationales et étrangères, éléments statistiques, outils pédagogiques).

Trois angles d'analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont été retenus pour mesurer l'ampleur des évolutions, et peut-être de la « révolution », rendue possible par l'introduction de la QPC en France :

- Les normes invocables en matière d'environnement (axe 1),
- Les techniques d'interprétation et de contrôle mises en œuvre par le Conseil constitutionnel (axe 2),
- Les effets de la QPC sur le législateur et sur le justiciable (axe 3).

L'ensemble de ces éléments conditionne l'effectivité de la QPC, son intérêt pour les acteurs intéressés, et son apport à terme au renforcement de la protection de l'environnement.

Pour nourrir chacun de ces axes, à la fois d'un point de vue pratique et d'un point de vue prospectif, l'analyse comporte des focus sur les points suivants :

- Analyse des mémoires rédigés par France Nature Environnement dans le cadre de procédures QPC afin de déceler d'éventuelles stratégies

contentieuses (axe 1)

- Perspectives de contrôle par le Conseil constitutionnel de la non régression du niveau de protection de l'environnement dans le cadre de la QPC (axe 2)
- Présentation systématique des évolutions législatives suite aux QPC (axe 3).

2. Énonciation et justification des choix méthodologiques effectués

Afin de définir le périmètre des QPC étudiées, il était indispensable de s'entendre sur la notion de QPC « en matière d'environnement ». Une approche résolument large a été retenue, à la fois du point de vue des normes invocables et des normes contestées. Pour la détermination des normes invocables, « les droits et libertés que la Constitution garantit » sont potentiellement celles contenues dans la Charte de l'environnement mais aussi les normes issues de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) et du Préambule de la Constitution de 1946, ainsi que les dispositions de la Constitution de 1958. Pour les dispositions législatives contestées, l'analyse ne se limite pas aux QPC portant sur des dispositions contenues dans le Code de l'environnement, mais peut évidemment concerner des dispositions telles que celles figurant dans le Code de l'urbanisme, le Code forestier ou autres, à condition qu'elles soient susceptibles d'avoir un impact (tant substantiel que procédural) sur la protection de l'environnement. Cette conception a également été retenue pour les études de droit comparé. En outre, le droit international et européen a fait l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où le droit de l'environnement y trouve un ancrage indéniable. Évidemment écarté des normes invocables en QPC, il peut exercer une influence indirecte sur les décisions du Conseil constitutionnel, notamment parce qu'il est mobilisé à l'appui de l'argumentation QPC pour emporter la conviction du juge et qu'il peut constituer une source pour l'interprétation des normes.

L'analyse de la QPC en matière d'environnement implique également de ne pas se limiter aux décisions rendues par le Conseil constitutionnel, mais d'inclure les décisions rendues par les juridictions suprêmes de renvoi et de non-renvoi. En effet le mécanisme du filtre, qui conditionne l'accès au Conseil constitutionnel, a une incidence sur la détermination des normes invocables et sur l'interprétation des dispositions législatives contestées.

Par ailleurs, l'étude du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* dans des systèmes étrangers est apparue comme un élément indispensable de comparaison, à la fois pour apprécier la portée de la QPC dans le système français, et pour nourrir des réflexions sur l'évolution d'un tel contrôle en matière d'environnement. La référence aux systèmes étrangers est d'autant plus pertinente que l'objet d'étude -- l'environnement -- constitue un enjeu global et largement internationalisé. C'est pourquoi le recours au droit comparé est un outil méthodologique mobilisable, qui va au-delà de la production de connaissances sur d'autres systèmes. La QPC peut alors être vue à la lumière des expériences étrangères. A cette fin, une méthodologie particulière a été construite. Tout d'abord, le choix des États étudiés repose sur la volonté de disposer d'une diversité des modèles de contrôle de constitutionnalité (européen, américain, mixte), des formes d'organisation étatique (fédérale, régionale...) et, enfin, des modalités d'intégration de l'environnement au sein des droits fondamentaux. Ont ainsi été étudiés les systèmes italien, belge, espagnol, argentin, brésilien et états-unien. Ensuite afin d'assurer la comparabilité des différents systèmes, un questionnaire a été élaboré et soumis pour discussion aux experts étrangers. Une attention a été portée aux notions centrales de l'étude, qui s'est appuyée sur une définition fonctionnelle de l'environnement, du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, et sur une conception formelle de la notion de droits et libertés constitutionnellement protégés. Après une présentation générale de l'État et du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, le questionnaire a été structuré autour des trois axes de la recherche : normes invocables, méthodes de contrôle et d'interprétation, effets.

Afin de conforter l'analyse, la recherche s'est appuyée sur la réalisation d'entretiens auprès d'acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre de la QPC. Sous la direction de deux membres de l'équipe, un groupe d'étudiants du master II « droit de l'environnement » a construit un guide d'entretien modifié au fil de l'eau sur la base des premières expériences de sa mise en œuvre. Les questions abordées par ce guide avaient pour objet de faire s'exprimer et faire réagir l'interlocuteur autour de quatre grandes familles d'interrogations : son appréhension de la procédure avant son entrée en vigueur, son expérience critique de la mise en œuvre de la QPC, son analyse de l'apport des QPC au droit de l'environnement et les évolutions souhaitables de la procédure. La technique employée n'est pas strictement « sociologique » au sens où elle ne s'inscrit pas dans la méthode d'une école sociologique déterminée, mais s'inspire des méthodes et techniques sociologiques. L'objectif était d'offrir un éclairage sociologique de la matière, particulièrement utile mais limité dans ses ambitions : en aucun cas il ne s'agit de dégager une « vérité » définitive sur l'objet de la recherche, essentiellement juridique. Les résultats obtenus s'apparentent davantage à ceux de la phase préliminaire de toute recherche sociologique, visant notamment à construire son objet de recherche. La question du moment de la réalisation des entretiens s'est posée, l'alternative étant de réaliser les entretiens soit pendant la recherche, afin de l'alimenter, soit à l'issue de la recherche, pour en vérifier et compléter les conclusions. C'est la première option qui a été choisie et qui a permis d'enrichir les analyses et les réflexions sur les perspectives d'évolution.

Une originalité de la démarche d'un point de vue méthodologique consistait à impliquer les étudiants du master précité, dans le cadre de la clinique juridique de la faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges. Ces derniers ont été associés à plusieurs volets, sous la supervision systématique d'un enseignant-chercheur : le recensement des décisions QPC, des décisions de renvoi et de non renvoi en matière d'environnement, l'établissement de statistiques, l'analyse des mémoires de France Nature Environnement dans le cadre des QPC, ainsi que la participation à certains entretiens.

3. Terrains ou données ayant servi de support à la recherche

La question du terrain concerne, pour cette recherche, les entretiens réalisés auprès des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la QPC. Sans prétendre à l'exhaustivité, les responsables de la phase entretiens ont recherché une représentativité des acteurs de la QPC en France. Ont ainsi été interrogés :

- Des magistrats et membres des institutions juridictionnelles concernées : Conseil d'État (3^e et 6^e Chambre), Cour de cassation (Chambre criminelle), Tribunal administratif, mais également Conseil constitutionnel.
- Des juristes des administrations d'État : ministère de la Transition écologique et solidaire (Direction des affaires juridiques), directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).
- Des avocats et juristes de parties aux dossiers QPC : avocats ayant conduit ou plaidé des dossiers QPC, juristes de la fédération France Nature Environnement (FNE).
- Un ancien député.

Au total, 14 personnes ont pu être auditionnées entre juin 2019 et septembre 2019. Les entretiens ont été conduits par deux membres de l'équipe de recherche, avec la présence ponctuelle des étudiants participant à la clinique juridique.

Chaque entretien a été enregistré, avec l'accord de la personne interrogée. Ces enregistrements ont servi principalement à la rédaction des rapports individuels d'entretien, préparés par un étudiant et finalisés par un enseignant-chercheur du Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de l'Environnement de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU). Toutefois, afin de permettre une parole libre, il a été convenu avec les participants aux entretiens que leur compte-rendu complet ne serait pas annexé au rapport de recherche, la parole recherchée étant moins la position officielle d'une institution que la perception personnelle de certains de ses acteurs clefs. C'est la raison pour laquelle dans la restitution des travaux, des citations sont retranscrites mais ne sont pas attribuées nominativement. Les données issues des entretiens ont fait l'objet d'une synthèse et ont également été exploitées pour nourrir les différents axes de la recherche.

La recherche s'appuie également sur le recensement des décisions QPC, des décisions de renvoi et de non renvoi effectué par les étudiants. À cette fin, les responsables du projet de recherche ont élaboré des modèles de tableau à renseigner (mentionnant notamment les requérants, les dispositions législatives contestées, les normes invoquées, la décision, etc...). Les données collectées lors de cette étape préliminaire ont été revues, corrigées et exploitées par les membres de l'équipe de recherche. Elles ont également permis la réalisation de données statistiques.

B. Principales conclusions de la recherche

1. L'invocabilité inachevée des normes constitutionnelles dans le cadre de la QPC en matière d'environnement

Dans le domaine de l'environnement comme dans tout autre, l'invocabilité des normes constitutionnelles est déterminante pour l'effet utile de la question prioritaire de constitutionnalité puisqu'elle conditionne la possibilité de se prévaloir de la protection offerte par ces dispositions constitutionnelles. Un état des lieux des normes invocables en QPC dans le domaine de l'environnement a d'abord été dressé. Une première intuition s'est vérifiée : les dispositions de la Charte de l'environnement sont largement invoquées par les requérants dans le cadre de la QPC, ce qui a permis au Conseil constitutionnel de préciser, dès les premières années de la mise en œuvre de la QPC, les dispositions de la Charte relevant de la catégorie des « droits et libertés que la Constitution garantit ». À cet égard, toutes les dispositions de la Charte ne sont pas appréhendées de manière identique et quatre hypothèses peuvent être distinguées. Tout d'abord, certaines dispositions sont invocables et ne semblent *a priori* pas poser de difficultés particulières : il s'agit des articles 1 à 4 de la Charte⁽¹⁾ et de l'article 7, disposition la plus fréquemment invoquée dans son volet « participation ». Toutefois, la question demeure quant à la possibilité d'invoquer les articles 1 à 4 indépendamment les uns des autres (ceux-ci étant le plus souvent invoqués ensemble), les auteurs de la recherche plaidant pour une réponse affirmative⁽²⁾. En effet, les articles 2 à 4 contiennent des devoirs ou obligations qui ne sont finalement que le volet substantiel du droit à l'environnement. Ensuite, le Conseil constitutionnel a parfois considéré que des dispositions de la Charte n'étaient pas invocables dans le cadre de la QPC. Il en est ainsi des alinéas précédant la Charte et, « en tant que tel », de l'article 6 de la Charte, les décisions n° 2012-283 QPC⁽³⁾ et n° 2014-394 QPC⁽⁴⁾ semblant admettre à l'égard de l'article 6 une invocabilité conditionnée. Enfin, certaines dispositions de la Charte n'ont jamais été invoquées dans le cadre de la QPC, et le Conseil constitutionnel ne s'est donc pas prononcé sur leur invocabilité. Il s'agit des articles 8 à 10 de la Charte, qui ne semblent pas constituer des « droits ou libertés » que la Constitution garantit. Néanmoins, leur invocabilité conditionnée, c'est-à-dire à l'appui d'un autre droit invocable, ne peut pas être exclue. Reste le cas particulier de l'article 5 relatif au principe de précaution. Le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant de la loi interdisant les gaz de schiste, qu'« *est en tout état de cause inopérant le grief tiré de ce que l'interdiction pérenne du recours à tout procédé de fracturation hydraulique de la roche pour l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux méconnaît le principe de précaution* »⁽⁵⁾. Il a ainsi considéré que les dispositions législatives contestées

mettaient en œuvre l'obligation de prévention découlant de l'article 3 de la Charte et non le principe de précaution ⁽⁶⁾. Le Conseil a donc évité de répondre à la question de l'invocabilité en QPC du principe de précaution. S'agissant d'un sujet sensible au plan politique, le Conseil constitutionnel a souhaité, du moins selon le commentaire officiel de la décision ⁽⁷⁾, réserver la question de l'invocabilité en QPC de l'article 5 de la Charte de l'environnement. Dès lors, la question de la qualification du principe de précaution au regard de la catégorie juridique des « droits et libertés que la Constitution garantit » demeure ouverte. Le rapport revient sur les difficultés d'interprétation que révèle cette décision ⁽⁸⁾ et propose des arguments justifiant l'invocabilité du principe de précaution : ce dernier pourrait être invoqué soit à l'appui du droit à l'environnement de l'article 1^{er} de la Charte, soit en tant que tel dans la mesure où il peut parfaitement, comme d'autres « principes » du bloc de constitutionnalité, être considéré comme un droit que la Constitution garantit.

Une seconde intuition a pu être vérifiée : d'autres dispositions que celles contenues dans la Charte sont invocables dans le cadre des QPC en matière d'environnement. Ici la DDHC est privilégiée (articles 2, 4, 6, 11, 13, 16 et 17). Peuvent également être mentionnés les articles 34 et 72 de la Constitution ainsi que certains objectifs de valeur constitutionnelle (clarté et intelligibilité de la loi, sauvegarde de l'ordre public) ⁽⁹⁾. Si peu de doutes existaient quant à leur invocabilité dans le cadre d'une QPC, les dispositions de la DDHC sont souvent utilisées pour contester des lois protectrices de l'environnement. S'agissant du Préambule de la Constitution de 1946, dont certaines dispositions entretiennent un lien avec la protection de l'environnement (alinéa 11 garantissant à tous la protection de la santé, principe de dignité de la personne humaine), il n'a encore jamais été invoqué par les requérants en matière environnementale. Quant aux normes internationales et européennes, dont l'importance a été soulignée en matière d'environnement en ce qu'elles consacrent des droits et libertés fondamentaux (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), Convention d'Aarhus, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)...), il apparaît qu'elles sont très souvent utilisées à l'appui de l'argumentation des parties dans le cadre de la QPC alors même qu'elles ne sont pas invocables. Il existe néanmoins des indices permettant de penser que le Conseil constitutionnel n'est pas insensible à l'influence de telles normes ⁽¹⁰⁾.

En outre, l'analyse des décisions de non-renvoi rendues par le Conseil d'État ⁽¹¹⁾ a permis de montrer en quoi la détermination de l'invocabilité d'une norme constitutionnelle joue dès la phase de filtrage. Ainsi, l'absence d'invocabilité d'une norme, telle qu'appréciée par les juridictions suprêmes, est susceptible de bloquer la transmission d'une QPC au Conseil constitutionnel et de limiter ainsi sa capacité à se prononcer sur certaines questions. Inversement, l'analyse des décisions de non-renvoi montre aussi comment l'appréciation de l'invocabilité d'une norme par le Conseil constitutionnel lui-même (par exemple l'article 6 de la Charte de l'environnement) peut influencer sur la jurisprudence des juridictions suprêmes, et son évolution.

Enfin, il ne faut pas négliger le rôle des requérants dans la promotion de l'invocabilité des normes, compte tenu des argumentations juridiques développées et sur lesquelles le Conseil, et même les juridictions en charge du filtrage, pourraient s'appuyer. L'analyse des mémoires soumis par France Nature Environnement (que ce soit en tant que requérante ou partie intervenante), comme les entretiens réalisés, tendent à conforter l'idée que l'instauration de la QPC a constitué une opportunité pour les associations de protection de la nature et de l'environnement en particulier, de construire leur propre argumentaire juridique sur la constitutionnalité de dispositions législatives, ce qui a été vécu comme une avancée significative. Son expérience ⁽¹²⁾ en contentieux administratif notamment, mais également en contentieux européen l'a préparée à devenir un requérant habituel de la juridiction constitutionnelle dès l'introduction en 2010 de la QPC ⁽¹³⁾. La procédure est reconnue pour sa capacité à « faire poser des questions par de véritables acteurs du droit ». Plusieurs personnes interrogées estiment d'ailleurs que les dispositions de la Charte de l'environnement ont été insuffisamment, voire mal portées devant le Conseil constitutionnel entre 2005 et 2010, dans le cadre du contrôle *a priori*. Or, à l'occasion des entretiens menés, certains acteurs ont déploré un certain manque d'inventivité de la part des requérants pour mobiliser des dispositions constitutionnelles au service de la protection de l'environnement (même s'il faut rappeler que le Conseil constitutionnel peut relever des moyens d'office). L'examen des QPC soumises au Conseil constitutionnel confirme le fondement privilégié de l'article 7 de la Charte de l'environnement pour les actions QPC. En effet, en raison notamment de ressources tant humaines que financières limitées, FNE a privilégié les recours QPC fondés sur l'article 7 de la Charte de l'environnement, dans la mesure où la jurisprudence du Conseil montrait un accueil favorable à ce type d'argumentation, et n'a pas perdu de temps à proposer des constructions juridiques plus hasardeuses.

Il résulte de l'étude des rapports de droit étranger (Belgique, Italie, Espagne, Argentine, États-Unis, Brésil) que les normes constitutionnelles faisant référence à la protection de l'environnement sont beaucoup moins nombreuses et détaillées qu'en France, mais que le « bloc de constitutionnalité » est souvent amplifié par le droit international public. Ainsi, en Belgique, seul l'article 23 de la Constitution relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, en particulier son alinéa 4^o évoque le droit à la protection d'un environnement sain. La Constitution espagnole de 1978 est une des premières constitutions (après la Constitution portugaise en 1976) à contenir une disposition spécifique sur la protection de l'environnement ⁽¹⁴⁾. L'Italie n'a pas non plus adopté une Charte de l'Environnement de valeur constitutionnelle. Toutefois, cela n'a pas empêché une prise en compte accrue des enjeux environnementaux dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi. Surtout, il apparaît que ces cours constitutionnelles, en s'appuyant sur les dispositions constitutionnelles existantes, ont su tirer parti de dispositions relatives notamment au droit à la santé, au respect de la dignité ou au principe de non-discrimination.

Un autre trait marquant est l'intégration des normes européennes et internationales dans les normes de référence du contrôle de constitutionnalité,

soit en se fondant sur une habilitation de la Constitution (Argentine, Brésil, Italie), soit, pour le cas de la Belgique, en faisant découler notamment des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec telle ou telle norme de droit international ou européen, l'intégration du contrôle de conventionnalité. Par exemple, explique le rapport belge, « dans l'arrêt n° 82/2017 du 22 juin 2017, la Cour constitutionnelle a examiné la compatibilité d'une loi ayant pour effet de reporter les échéances de sortie progressive de l'énergie nucléaire avec la Convention d'Espoo, la Convention d'Aarhus, les directives ESIE ⁽¹⁵⁾, « Oiseaux » ⁽¹⁶⁾ et « Habitat » ⁽¹⁷⁾ ».

2. L'absence de spécificité des techniques d'interprétation et de contrôle en matière d'environnement

L'analyse des décisions QPC en matière d'environnement révèle que les techniques d'interprétation et de contrôle mobilisées par le Conseil constitutionnel ne présentent pas, ici, de spécificité particulière. Le Conseil met notamment en œuvre le contrôle de proportionnalité, et fait un usage de la technique d'interprétation conforme, « sauvant » des dispositions législatives de la censure. Au-delà des hypothèses de contrôle sur le fondement de l'article 7 de la Charte, les QPC en matière environnementale aboutissent le plus souvent à une déclaration de conformité ⁽¹⁸⁾. Or, dans certaines décisions, cette conformité est conditionnée par une interprétation conforme (8 décisions), que ce soit par des réserves neutralisantes, constructives ou directives ⁽¹⁹⁾.

La mise en œuvre de ces techniques d'interprétation peut avoir des conséquences décisives sur la portée du contrôle de constitutionnalité opéré dans le cadre des QPC en matière environnementale. Ce contrôle requiert en fait une double opération : l'interprétation du texte constitutionnel et l'interprétation de la loi déférée.

L'interprétation du texte constitutionnel

Classiquement, lorsqu'il s'agit d'interpréter les normes constitutionnelles, le Conseil dispose d'une marge d'interprétation importante. Ce pouvoir d'interprétation intervient dès le stade de la détermination de la norme de référence. En effet, le Conseil ne se prive pas d'orienter l'issue de sa décision du fait de sa maîtrise des griefs constitutionnels soumis par les requérants. Il peut tout d'abord considérer que les griefs invoqués « rejoignent en réalité » un autre grief sur lequel il va s'appuyer pour censurer la disposition ⁽²⁰⁾. Il peut ensuite choisir de s'abstenir de vérifier certains griefs, dans la mesure où l'un d'entre eux permet, « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs », de conclure à l'inconstitutionnalité de la disposition législative contestée ⁽²¹⁾. Il faut par ailleurs relever que le Conseil constitutionnel tend à opérer une certaine sectorisation des griefs examinés, présentant son raisonnement par blocs, avec d'un côté ceux relevant de la contrariété aux dispositions de la Constitution, d'un autre ceux relevant de la contrariété à la Charte et enfin ceux relevant du non-respect des dispositions de la DDHC ⁽²²⁾. Une telle pratique ne permet pas de recourir à la combinaison des normes de référence. De manière exceptionnelle, il peut toutefois combiner les griefs lorsqu'il relève d'office l'incompétence négative et qu'il la lit en combinaison avec un autre moyen soulevé par le requérant. Mais dans la plupart des cas, le Conseil constitutionnel fait le choix de cloisonner les textes constitutionnels de référence. Par conséquent, le Conseil n'est enclin à combiner des dispositions que lorsqu'elles appartiennent au même texte, par exemple à la DDHC ⁽²³⁾. Dans aucune décision QPC relative à l'environnement, le juge constitutionnel ne s'est aventuré à combiner des dispositions de la Charte ou du Préambule de la Constitution de 1946 avec celles de la DDHC. En outre, même lorsque le requérant l'invite à combiner une norme avec d'autres textes, il ne choisit qu'une seule norme de référence ⁽²⁴⁾. Pourtant, dans la charte, tous les articles qui font suite à l'article 1^{er} consacrant le droit de chacun à « *vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », n'existent que parce qu'ils sont intrinsèquement liés à cette première disposition. Il faut en effet souligner l'interdépendance des droits environnementaux qui justifie qu'une lecture globale de la Charte puisse être faite par le juge constitutionnel, pour y inclure également son préambule qui permet d'éclairer utilement l'ensemble des droits et libertés garantis par ce texte.

Par ailleurs, dans un nombre assez important de décisions portant sur un contentieux environnemental, le Conseil constitutionnel a relevé d'office un moyen non soulevé par les requérants ou non retenu par les juges du filtre. Lorsque le Conseil constitutionnel relève d'office le moyen de l'incompétence négative du législateur, cela lui permet dans la plupart des cas de conclure à l'inconstitutionnalité de la disposition contestée, permettant notamment de garantir le respect du principe de participation du public.

Toutefois, concernant la détermination de la signification des droits constitutionnels, spécialement ceux issus de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel apparaît parfois en retrait. Ainsi, du point de vue des associations, et spécialement de France Nature Environnement, le Conseil constitutionnel n'a pas toujours fait suffisamment usage de son pouvoir d'interprétation des normes constitutionnelles de référence. Par exemple, dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 ⁽²⁵⁾, le Conseil constitutionnel n'a pas saisi l'opportunité de préciser les modalités de la participation du public, alors que les griefs présentés par les associations requérantes l'y invitaient.

Au-delà, le pouvoir interprétatif de la Constitution pourrait être approfondi. A cet égard, le recours au principe de non régression de l'état de la protection de l'environnement par des cours constitutionnelles étrangères témoigne des potentialités d'interprétation des droits constitutionnels. Ainsi dans toutes les décisions de cours constitutionnelles étrangères faisant application du principe de non régression, aucune ne s'appuie sur un texte constitutionnel exprès imposant la non régression en matière d'environnement. En effet il n'y a qu'une seule constitution qui ait expressément

inséré le principe de non régression (art. 11-8,423-3 et 441 de la Constitution de l'Équateur de 2008). Tous les juges constitutionnels fondent donc leur argumentation pour censurer ou non une loi supposée contraire à la constitution uniquement sur une interprétation syllogistique du droit de l'homme à l'environnement figurant expressément dans la constitution en cause (Brésil, Espagne, Belgique, Italie). Ce raisonnement peut aussi être lié à l'intangibilité de tous les droits de l'homme, qui par définition et parfois du fait d'une mention expresse, sont considérés par de nombreux droits constitutionnels comme des droits intouchables, notamment dans certains États comme le Brésil, du fait de la « *clausula petrea* ».

L'interprétation de la loi déferée

S'agissant de l'interprétation des dispositions législatives soumises à son contrôle, le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir aussi étendu. Il est conduit à procéder à une telle interprétation lorsqu'il s'agit à la demande des requérants de contrôler l'interprétation faite par les juridictions ordinaires de la disposition législative déferée, d'éclairer le sens d'une disposition législative qui est à l'origine destinée à assurer la transposition d'une directive européenne, ou de déterminer la portée de la loi en ce qu'elle conditionne elle-même l'applicabilité des normes constitutionnelles. Surtout, l'interprétation de la disposition législative déferée au Conseil constitutionnel peut conditionner la signification attribuée à certaines notions autonomes contenues dans les normes constitutionnelles de référence, telle que la notion de « décision publique ayant une incidence sur l'environnement » qui gouverne l'applicabilité de l'article 7 de la Charte de l'environnement imposant la participation du public à la prise de décision ⁽²⁶⁾. Une interprétation restrictive de la notion peut alors aboutir à rendre inopérante l'application de la disposition ⁽²⁷⁾, ou au moins à limiter sa portée réelle.

En outre, la motivation souvent elliptique des décisions du Conseil constitutionnel apparaît comme autant d'opportunités manquées pour préciser à la fois le sens des dispositions constitutionnelles, et la portée des dispositions législatives. La pratique des motivations laconiques a aussi été relevée, et ses conséquences critiquées, spécialement à l'occasion de l'invocation de l'article 5 de la Charte (principe de précaution). Ainsi, la seule lecture de la décision du 11 octobre 2013 ⁽²⁸⁾ ne permet pas au lecteur de comprendre les raisons pour lesquelles le moyen est considéré comme inopérant. Il faut alors se reporter au « commentaire » de la décision, qui n'a aucune valeur juridique. De plus, le commentaire contient une erreur d'interprétation du principe de précaution. Il mentionne que, dans cette décision, le Conseil constitutionnel « *a pris en considération le fait que l'interdiction du recours à tout procédé de fracturation hydraulique de la roche pour l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux est une interdiction pérenne. À ce titre, les dispositions législatives contestées ne sont pas des dispositions prises par le législateur en application du principe de précaution* » ⁽²⁹⁾. Démarrant son raisonnement, non pas sur la norme de référence du contrôle, mais sur la norme contrôlée, il considère que la loi prévoit une interdiction pérenne pour en déduire l'inopérance du moyen. Autrement dit, il inverse le raisonnement syllogistique classique ⁽³⁰⁾. Surtout, le Conseil aurait pu se fonder sur l'obligation de prévention (article 3 Charte de l'environnement) pour contrôler la norme contestée, soulevant le moyen d'office.

3. Les effets contrastés de la QPC

La recherche a enfin porté sur l'analyse des effets de la QPC, qui s'entendent comme la capacité de la QPC à la fois à évacuer de l'ordre juridique les normes législatives inconstitutionnelles qui ont un impact sur l'environnement et à contribuer au renforcement de la protection de l'environnement. Il convient aussi de garder à l'esprit la dimension subjective de l'appréciation des effets de la QPC, qui fait alors appel à la perception des acteurs, dont l'analyse est ici décisive : d'abord celle des requérants, mais aussi celle des acteurs institutionnels impliqués dans la mise en œuvre de la QPC ⁽³¹⁾.

Tout d'abord, la mise en œuvre de la QPC en matière environnementale a contribué à expurger l'ordre juridique de dispositions législatives contraires aux dispositions constitutionnelles. Toutefois, ce propos doit être tempéré par deux aspects. D'une part, le nombre de décisions aboutissant à une censure est relativement limité par rapport aux décisions de conformité ⁽³²⁾. D'autre part, une décision de censure intervenant en matière environnementale ne va pas forcément dans le sens de la promotion de la protection de l'environnement. En effet, certaines QPC, portées par des requérants qui recherchaient la protection d'autres intérêts que celui de l'environnement, ont abouti à faire censurer des dispositions législatives protectrices. Certains requérants utilisent la QPC pour faire sécuriser un texte à leur profit, sans enjeu réel actuel. Ce phénomène est parfois qualifié de « procédure verrou ». Cette pratique ne semble pas opérer dans le monde des associations de protection de l'environnement, faute de moyens, mais est ressentie comme présente dans le milieu des entreprises, et reconnue comme avant tout utilitariste. C'est le cas de l'utilisation détournée des dispositions de la Charte, par exemple du principe de participation, pour obtenir l'annulation de dispositions législatives protectrices de l'environnement. Il apparaît que cette stratégie est particulièrement utilisée par les industriels, le recours en excès de pouvoir devenant alors un instrument pour obtenir le renvoi d'une QPC et ainsi empêcher toute contestation d'une loi bénéficiant à certains intérêts particuliers.

En outre, l'analyse des effets doit également s'appuyer sur les décisions QPC de conformité. Outre qu'elles peuvent traduire l'idée selon laquelle aucune exigence constitutionnelle n'est mise en cause, elles ont aussi pour conséquence de neutraliser tout contrôle ultérieur (sauf hypothèse du changement de circonstances, qui reste apprécié restrictivement ⁽³³⁾). Ainsi, la voie de la QPC peut aussi être utilisée dans un sens contraire à la protection de l'environnement, et ce d'autant plus que les normes invoquées par les requérants pouvaient être alors limitées, et n'ont pas forcément permis un contrôle complet de la disposition législative. En outre, la modulation des effets dans le temps des décisions QPC de censure, régulièrement mise en

œuvre en matière environnementale, en raison notamment du nombre de censures fondées sur l'article 7 de la Charte et l'incompétence négative du législateur, peut aussi être considérée comme affectant la capacité de la QPC à contribuer à la protection de l'environnement, spécialement lorsque l'intervention du législateur s'est fait attendre.

La pratique de la modulation des effets dans le temps des décisions de non-conformité a aussi eu des conséquences sur l'usage de la QPC par les requérants. L'ensemble des acteurs reconnaît un séquençage historique de l'utilisation et des effets de la QPC en matière d'environnement. Un premier temps fécond consacré au « *nettoyage juridique* » de dispositions législatives anciennes, et permettant de mettre à jour le corpus législatif antérieur à 2005-2008 et donc d'augmenter la sécurité juridique. Ce premier temps est également reconnu comme ayant permis la précision du contenu et de la portée de la Charte de l'environnement. Il a concerné les années 2010-2014. Un second temps, qualifié de « tarissement » est observé, et souvent regretté par les acteurs juridictionnels. Dans ce second temps, d'autres principes constitutionnels sont mobilisés en matière d'environnement, notamment le principe de clarté de la loi. Les explications sur ce tarissement divergent, allant d'un point de vue optimiste (« *les inconstitutionnalités ont été traitées, et la culture constitutionnelle est mieux appréhendée par le législateur* ») à des points de vue plus pessimistes (« *la Charte de l'environnement a produit l'essentiel de ses effets, la procédure est trop lourde et coûteuse pour une utilisation courante, les avocats n'ont plus d'imagination, le Conseil constitutionnel ne surprend plus* ») ⁽³⁴⁾. Il apparaît aussi que le manque d'effet de la censure sur le dossier au fond freine les requérants, qui ont plutôt le sentiment pour certains d'avoir « travaillé à la gloire du droit de l'environnement ».

Enfin, les effets de la QPC doivent aussi être appréciés du point de vue des acteurs institutionnels. L'attention est logiquement portée d'abord sur le législateur ⁽³⁵⁾. En cas de censure d'une disposition législative, l'effectivité de la QPC implique la mise en conformité de l'ordre juridique. Par principe, le Conseil constitutionnel ne peut indiquer au législateur comment « réparer » la norme. Toutefois la pratique des effets différés des décisions QPC est reconnue pour sa portée au minimum « pédagogique ». Parfois, le Conseil constitutionnel encadre en réalité fortement, dans certaines hypothèses, l'intervention du législateur, au point que la formule selon laquelle le Conseil « *tient la gomme, pas le crayon* » se trouve remise en question, le Conseil « *tenant la gomme* » et « *ayant un doigt sur le crayon* » ⁽³⁶⁾. La mise en conformité peut impliquer une réécriture ou une abrogation. Cette intervention est déterminante, spécialement au vu des nombreuses censures fondées sur l'incompétence négative du législateur, et aux décisions de modulation (11 censures ont ainsi été prononcées sur le fondement de l'article 7 de la Charte, dont 8 avec modulation des effets de la décision) qui imposent une réaction rapide du législateur afin de préserver l'intégrité des exigences constitutionnelles. Or, il arrive que le législateur n'intervienne pas suite à une décision QPC ou intervienne au-delà de la date fixée par le Conseil constitutionnel ⁽³⁷⁾. Pour les requérants et pour certaines juridictions, l'absence de réactivité du législateur suite à une décision QPC, pourtant rare, est critiquée. A cet égard, certains systèmes étrangers tels que le Brésil disposent d'une action en omission (action directe d'inconstitutionnalité), qui permet de saisir le juge constitutionnel en cas d'inertie du législateur ⁽³⁸⁾.

En outre, les dispositions législatives consécutives aux décisions QPC sont souvent très complexes, comme en témoigne le régime actuel de la participation du public suite aux censures fondées sur l'article 7 de la Charte. La correction des normes inconstitutionnelles par le législateur peut aussi intervenir de manière préventive, le législateur anticipant parfois la censure d'une disposition législative faisant l'objet de critiques du point de vue d'un droit ou d'une liberté constitutionnellement protégée. On peut citer ici l'abrogation en 2018 de l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme relatif à l'éventuelle caducité d'une requête, avant la censure du Conseil constitutionnel pour atteinte disproportionnée au droit à un recours effectif ⁽³⁹⁾.

Enfin d'un point de vue formel, le domaine de l'environnement semble marqué par un recours important aux ordonnances ⁽⁴⁰⁾. Une telle pratique ne permet évidemment pas aux représentants de la nation de s'exprimer sur le texte, alors même qu'il s'agit le plus souvent de mettre en œuvre le droit à la participation du public consacré par l'article 7 de la Charte.

C. Pistes de réflexion ouvertes et recommandations

La recherche réalisée, riche de l'analyse d'expériences étrangères et de témoignages d'acteurs, a conduit à dégager un certain nombre de pistes de réflexion.

Des dispositions constitutionnelles à mobiliser davantage

Les premières recommandations portent sur la question des normes invocables. Il subsiste un sentiment d'exploitation insuffisante des dispositions constitutionnelles, dans un sens favorable à la protection de l'environnement. Pourtant la France est un des seuls pays à disposer d'un texte constitutionnel entièrement consacré à l'environnement.

Les acteurs interrogés sont ainsi en attente d'une grande décision du Conseil constitutionnel en QPC sur l'article 1^{er} de la Charte, sur la confrontation du droit de l'homme à l'environnement avec une grande liberté fondamentale (liberté d'entreprendre, liberté d'aller et venir, liberté de communication par exemple), sur les articles 2, 3 et 4, comme sur les effets des alinéas du préambule de la Charte ⁽⁴¹⁾ et sur l'article 6.

Certains articles de la DDHC pourraient également être invoqués en faveur de l'environnement, tels que l'article 2, l'article 4 ou l'article 17 de la DDHC.

Une atteinte à l'environnement a parfois des conséquences sur la substance d'un bien ou son usage. Utiliser le droit de propriété en faveur de l'environnement n'est donc pas inenvisageable et ce n'est d'ailleurs pas inédit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, l'article 5 de la DDHC pourrait être invoqué à l'avenir, en raison du développement du droit pénal de l'environnement. De même, certaines dispositions du Préambule de la Constitution de 1946 pourraient être invoquées à l'appui de la protection de l'environnement, par exemple le principe de dignité de la personne humaine ou le 11^e alinéa qui implique la protection de la santé ⁽⁴²⁾.

A cet égard, les auteurs du rapport considèrent que les propositions de révision de la Constitution visant à introduire des dispositions prenant en compte les enjeux environnementaux semblent revêtir un intérêt limité (introduction d'une référence aux changements climatiques à l'article 34 de la Constitution, ou dans l'article 1^{er} de la Constitution notamment).

Des méthodes d'interprétation et de contrôle à explorer

Concernant l'interprétation des normes constitutionnelles en matière d'environnement, plusieurs pistes -- de nature différente -- restent à explorer.

Tout d'abord, assurer la protection des droits fondamentaux environnementaux reconnus par la Charte de l'environnement implique, si l'on souhaite leur conférer davantage d'effets, de faire évoluer les méthodes d'interprétation du juge constitutionnel. Pour cela, le Conseil constitutionnel pourrait s'inspirer des méthodes utilisées par les juges européens, par exemple celles de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, cette dernière a de longue date pris le parti de conférer au droit de l'Union tout son effet utile, notamment en effectuant une interprétation téléologique des textes, c'est-à-dire à la lumière de leurs finalités. Appliquée au droit de l'environnement, cette méthode produit des résultats importants, que ce soit en matière de protection de la nature, de droits procéduraux environnementaux ou encore à l'égard du principe de précaution, sans pour autant s'avérer déséquilibrée.

Ensuite, une autre piste est celle d'une plus grande ouverture vers les sources internationales et européennes et le droit comparé, notamment pour l'interprétation des normes constitutionnelles. En effet, les sources externes sont, en matière d'environnement, largement mobilisées par les requérants à l'appui de leur argumentation QPC. En outre, l'article 10 de la Charte de l'environnement, selon lequel la Charte « inspire l'action européenne et internationale de la France », est souvent invoqué en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, mais n'a pas encore été repris par le Conseil ⁽⁴³⁾. La récente décision QPC du 31 janvier 2020 ⁽⁴⁴⁾ constituait d'ailleurs une occasion de viser l'article 10 de la Charte, pour conclure à la constitutionnalité de l'interdiction d'exportation de certains produits phytopharmaceutiques.

Enfin, une interprétation plus dynamique des dispositions constitutionnelles (combinaison...), peut permettre d'empêcher le législateur de porter atteinte au niveau de protection de l'environnement. Ainsi la prise en compte du principe de non régression, qui n'implique pas forcément de réviser la Constitution, est souhaitée. La non régression peut très bien s'imposer au législateur, sans révision constitutionnelle, sur la seule base de décisions du Conseil constitutionnel usant de son pouvoir d'interprétation dynamique. Le Conseil constitutionnel pourrait déduire le principe de non régression en utilisant séparément ou de manière combinée trois procédés : en partant uniquement de la Charte et en tirant les conséquences de la reconnaissance du droit constitutionnel à l'environnement de l'article 1 (comme le font les juges constitutionnels étrangers) ; en partant d'une lecture combinée des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement avec les autres droits de l'homme définis par la Déclaration de 1789 et complétés par le préambule de la Constitution de 1946, dont il résulte une obligation générale « d'améliorer » et de « préserver » l'environnement ; en appliquant à l'environnement la limite imposée au législateur en matière de droits fondamentaux de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui protègent l'environnement.

Par ailleurs, l'article 1^{er} de la Charte pourrait faire l'objet d'une interprétation combinée avec l'article 16 de la DDHC afin d'en déduire un droit d'accès à la justice du public en matière d'environnement. Cela permettrait de combler une lacune de notre bloc de constitutionnalité, lequel se situe actuellement en décalage avec les ordres juridiques européen et international ⁽⁴⁵⁾. De même, le droit à la participation du public, au fondement de nombreuses décisions QPC, n'a pas fait l'objet d'interprétations permettant de connaître toutes ses implications juridiques. Il est ainsi possible d'interpréter l'article 7 comme impliquant une obligation de prendre en considération les résultats de la participation du public.

L'intelligibilité de la QPC à renforcer

L'analyse des effets de la QPC nourrit la réflexion sur les évolutions qui pourraient être apportées au faible usage de la QPC depuis quelques années. Tout d'abord, l'accessibilité de la QPC mériterait d'être améliorée. Les requérants à l'origine de QPC qui prospèrent sont presque toujours des personnes morales organisées, disposant soit de compétences juridiques en interne susceptibles de construire une stratégie juridique, soit d'avocats expérimentés dans la pratique du droit constitutionnel et conventionnel, comme les avocats à la Cour ou aux Conseils. La procédure étant juridiquement plus complexe, coûteuse et sans effet systématique sur le contentieux au fond, le sentiment est que seuls les requérants disposant de moyens juridiques et financiers solides ont pu se spécialiser dans la pratique de la procédure.

En outre, le Conseil constitutionnel devrait œuvrer à motiver ses décisions de manière moins elliptique, ce qui favoriserait non seulement l'accessibilité de sa jurisprudence, mais aussi son appropriation par les requérants, et contribuerait sans doute à l'affinement de la formulation des QPC.

Enfin, pour que l'intérêt de la QPC perdure dans l'esprit des requérants, son effectivité doit être confortée. Entre autres, pour obtenir une réaction adéquate suite à une décision QPC de censure, il semble important de renforcer les mécanismes et voies de contact, voire de coopération, entre le Conseil constitutionnel, le Parlement et le Gouvernement. De plus, une information plus claire sur les conséquences d'une décision QPC peut contribuer à promouvoir son effet utile aux yeux des requérants.

D. Conclusion

Dresser le bilan de dix années de QPC en matière d'environnement nécessite de différencier les angles d'analyse. Ainsi la révolution doit s'apprécier du point de vue des requérants et du point de vue du droit de l'environnement.

Tout d'abord, du point de vue des requérants, la QPC a constitué une évolution majeure en matière de contentieux environnemental. Les acteurs interrogés reconnaissent unanimement l'apport de la QPC en termes d'amélioration des modalités du contrôle de constitutionnalité et son apport au droit de l'environnement, eu égard à l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005. L'intérêt est de pouvoir analyser la constitutionnalité d'un texte sur la base des effets concrets de sa mise en œuvre. La plupart des craintes ressenties au moment de l'introduction de la QPC ont été dissipées (nature du Conseil constitutionnel, organisation des juridictions ...).

La forme de la procédure QPC est également jugée très positivement, même si plusieurs éléments techniques posent encore question. Tout d'abord sur les délais de procédure, certains acteurs soulèvent le caractère peut être trop bref des trois mois imposés au Conseil constitutionnel pour statuer lorsqu'il s'agit de traiter certaines questions complexes. Les QPC en matière d'environnement sont particulièrement concernées, compte tenu de la singularité d'un tel domaine, nécessitant souvent des expertises scientifiques. Certains acteurs, notamment les acteurs juridictionnels, avancent l'idée d'une différenciation possible des dossiers, afin de prévoir une procédure plus longue pour des questions à enjeux, qui permettrait un vrai débat public documenté sur la constitutionnalité d'une disposition de fond.

Ensuite, du point de vue du droit de l'environnement, la QPC a contribué à « nettoyer » l'ordre juridique, contribuant à son amélioration. Toutefois, il est apparu que la mise en œuvre de la QPC n'aboutit pas forcément à un renforcement de la protection de l'environnement. Le contrôle opéré, notamment par la mise en balance des intérêts, conduit parfois à porter atteinte à la protection de l'environnement, effet accentué par la stratégie contentieuse de certains requérants. Par ailleurs, la QPC ne contribue pas toujours à la clarification du droit de l'environnement.

Au terme de dix ans de QPC en matière d'environnement, il est évident que non seulement la Charte de l'environnement mais aussi d'autres dispositions constitutionnelles pourraient être davantage utilisées au service de la protection de l'environnement. Pour les auteurs du rapport, le dynamisme de la QPC mérite d'être nourri par une interprétation plus ambitieuse des dispositions constitutionnelles, par une prise en compte accrue de l'enjeu de la protection de l'environnement dans le cadre de la mise en balance des libertés fondamentales (permettant d'éviter les invocations détournées des dispositions de la Charte de l'environnement), et une considération plus grande pour les requérants, passant notamment par la volonté d'accentuer la compréhension de la QPC.

La décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 semble à cet égard ouvrir des perspectives intéressantes. La référence au préambule de la Charte de l'environnement permet au juge de faire de la protection de l'environnement un objectif de valeur constitutionnelle. Combiné avec la référence au Préambule de la Constitution de 1946 dont découle l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, le nouvel objectif de protection de l'environnement devrait guider à l'avenir le législateur dans l'exercice de conciliation des libertés.

E. Applications envisageables de la recherche : la pédagogie de la QPC

Du point de vue de la promotion de l'accessibilité de ses résultats au profit des citoyens, la conduite de la recherche offre une occasion de proposer un outil pédagogique numérique (MOOC) contenant une présentation de la procédure et de ses effets en matière d'environnement, au travers notamment de la mise en œuvre de la Charte constitutionnelle de l'environnement de 2005. L'objectif n'est pas l'apprentissage au sens de cours académique incluant des évaluations, et inscrit dans le cadre d'une formation diplômante. Le public ciblé, après visionnage, sera capable de placer la procédure de contrôle de constitutionnalité par la voie QPC au sein des procédures juridictionnelles. Au travers de vidéos et de dossiers accessibles en ligne, les enjeux théoriques du contrôle de constitutionnalité, les textes constitutionnels mobilisables, les techniques d'interprétation et les effets de la QPC en matière d'environnement seront compris du public visé (praticiens du contentieux, étudiants, universitaires...).

- (1): Cons. const., déc. n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z et a.* ; Cons. const. déc. n° 2014-394 du 7 mai 2014, *Société Casuca*.
- (2): # V. pour l'invocation autonome de l'article 1^{er} de la Charte dans le cadre du contrôle *a priori* : Cons. const., déc. n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*.
- (3): Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*
- (4): Cons. const. déc. n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca*.
- (5): Cons. const. déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC, cons. 20*.
- (6): En ce sens, v. Agnès Roblot-Troizier, « Les clairs-obscur de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2015, p. 493.
- (7): Commentaire de la décision Cons. const., déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, p. 16, en ligne sur le site Internet du Conseil constitutionnel : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2013346qpc/ccc_346qpc.pdf, consulté le 7 janvier 2020.
- (8): V. Rapport final p. 15-18.
- (9): V. Rapport final, p. 19-23.
- (10): V. Rapport final, p. 30-33.
- (11): L'analyse des décisions de non-renvoi de la Cour de cassation complètera le rapport en février 2020.
- (12): FNE conduit une centaine de contentieux par an, devant les juridictions nationales administratives, judiciaires (civiles et pénales), mais également devant des institutions et juridictions internationales.
- (13): Entre 2010 et 2019, FNE a été impliquée dans un trentaine de dossiers contentieux au cours desquels la QPC a été mobilisée, ce qui représente 3 % de son activité contentieuse.
- (14): L'article 45 de la Constitution espagnole prévoit que : « 1. Chacun a le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, et le devoir de le préserver. 2. Les pouvoirs publics veillent à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, dans le but de protéger et d'améliorer la qualité de la vie, ainsi que de défendre et de restaurer l'environnement, en s'appuyant sur une indispensable solidarité collective. 3. Pour ceux qui violent les dispositions du paragraphe précédent, dans les termes fixés par la loi, on établira des sanctions pénales ou le cas échéant, administratives, ainsi que l'obligation de réparer le dommage causé ». Voir aussi l'Argentine avec l'article 41 de la Constitution révisée en 1994
- (15): Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.
- (16): Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.
- (17): Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
- (18): V. Rapport final p. 63-66.
- (19): V. Rapport final p. 66-68.
- (20): Cons. const., déc. n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T.*
- (21): Cons. const., déc. n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère*.
- (22): V. Rapport final, p. 74.
- (23): Cons. const., déc. n° 2016-537 QPC du 22 avril 2016, *Société Sofadig Exploitation*.
- (24): Cons. const., déc. n° 2011-183 et 184 QPC du 14 octobre 2011, *Association FNE*, où ici l'association requérante demandait au Conseil d'examiner les dispositions contestées conformément aux exigences constitutionnelles posées par les articles 1^{er} et 7 de la Charte de l'environnement. Le Conseil fait plutôt le choix de soulever l'incompétence négative du législateur lue en combinant avec l'article 7 de la Charte seul.

(25) : Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*

(26) : Cons. const., déc. n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, *Fédération environnement durable et autres*, v. aussi Cons. const., déc. n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, *France Hydro Électricité*; Cons. const., déc. n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres*.

(27) : Cons. const., déc. n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*; Cons. const., déc. n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète »*; Cons. const., déc. n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre*; Cons. const., déc. n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, **Syndicat français de l'industrie cimentière et autre **; Cons. const., déc. n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, *Commune de Tarascon*.

(28) : Cons. const., déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC*.

(29) : Commentaire de la décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, p. 16, en ligne sur le site Internet du Conseil constitutionnel : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2013346qpc/ccc_346qpc.pdf, p. 15-16.

(30) : ### Le Conseil a malheureusement repris cette erreur d'interprétation dans une décision du 28 mai 2014 (Cons. const., déc. n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, *Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié*, considérant 6).

(31) : V. annexe 3 du Rapport final : « Principaux enseignements issus des entretiens », p. 331 et s.

(32) : V. Annexe 7 du Rapport final : « Tableaux et statistiques relatifs à la QPC en matière d'environnement », p. 379 et s.

(33) : V. toutefois, Cons. const., déc. n° 2019-808 QPC du 11 octobre 2019, *Total-Huile de Palme*.

(34) : V. Rapport final, Annexe 3 : « Principaux enseignements issus des entretiens », p. 331 et s.

(35) : V. Rapport final, Troisième partie : Les effets de la QPC et plus particulièrement le Focus sur les évolutions législatives consécutives aux QPC, p. 113 et s.

(36) : Cons. const., déc. n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010*, *Consorts C. et autres*.*

(37) : V. l'absence de procédure de participation du public pour le déclassement des sites sanctionnée dans la décision Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*, et l'intervention du législateur par l'adoption de la loi 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(38) : V. Rapport final, Annexe 1 : « Rapports des systèmes étrangers », p. 234 et s.

(39) : Cons. const., déc. n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019, *M. Bouchaïd S.* Article censuré dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

(40) : Par ex. ordonnance 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

(41) : V. toutefois, très récemment, Cons. const., déc. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, où le Conseil s'appuie sur le Préambule de la Charte de l'environnement pour en déduire que la protection de l'environnement constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

(42) : V. pour une combinaison récente du Préambule de la Charte et de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, Cons. const., déc. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

(43) : L'article 10 était notamment invoqué en combinaison avec l'article 1 de la Charte dans la déc. n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, *France Hydro Electricité*.

(44) : Cons. const., déc. n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*.

(45) : Article 9, paragraphe 3 et s. de la Convention d'Aarhus et article 11 de la directive 2011/92/UE.

Citer cet article

« Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ? », Titre VII [en ligne], Hors-série, *QPC 2020 : les dix ans de la question citoyenne*, octobre 2020. URL complète : <https://webview.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/dix-ans-de-qpc-en-matiere-d-environnement-quelle-revolution>