

## *Ce que la Charte de l'environnement a d'Européen*

**Julien Bétaille,**

Maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole, IEJUC

Étudier le droit de l'environnement, « c'est nécessairement naviguer en eaux claires dans les différents ordres juridiques »<sup>1</sup>. La formule est tout aussi belle que juste et c'est une nouvelle fois à une telle navigation que nous invite cet ouvrage consacré à *la Constitution européenne de la France*. Il ne s'agit pas de proposer une analyse en terme de rapports de systèmes<sup>2</sup>, mais d'étudier l'influence du droit européen sur la Constitution française, de comparer le contenu même des normes européennes et constitutionnelles, par delà les mécanismes de contrôle et leurs subtilités. Alors que le droit de l'environnement, envisagé dans son ensemble, est très largement influencé par le droit européen<sup>3</sup>, en va-t-il de même lorsque l'on se concentre sur ses sources constitutionnelles ? Pour ce qui concerne le droit de l'Union européenne, cela n'est pas nécessairement évident alors que le droit de la Convention européenne des droits de l'homme a une plus grande influence.

Détecter « l'imprégnation européenne »<sup>4</sup> de la Constitution française dans le domaine de l'environnement conduit naturellement à focaliser notre propos sur la Charte de l'environnement. En effet, elle est le cœur de la protection constitutionnelle de l'environnement. Issue de la volonté présidentielle et préparée par une commission présidée par Yves Coppens<sup>5</sup>, la Charte de l'environnement a été intégrée à la Constitution<sup>6</sup>. Elle reconnaît le droit à l'environnement à son article 1<sup>er</sup> en énonçant que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Les articles suivants prévoient le devoir de prendre part à la préservation de l'environnement, ceux de prévenir les atteintes à l'environnement et de contribuer à les réparer, le principe de précaution, une obligation de concilier les exigences environnementales, économiques et sociales, ainsi que les droits à l'information et à la participation du public, sans oublier les articles 8, 9 et 10 qui font respectivement référence à l'éducation et à la formation, à la recherche et à l'innovation et à l'action européenne et internationale de la France.

Au niveau européen, la protection de l'environnement est assurée tant dans l'ordre juridique de l'Union européenne que par le Conseil de l'Europe. En particulier, la

---

<sup>1</sup> Eric Naim-Gesbert, « Ordres juridiques et droit de l'environnement » in Baptiste Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, LGDJ, 2016, pp. 1363-1370.

<sup>2</sup> Parmi de multiples travaux, v. Baptiste Bonnet (dir.), *ibidem*.

<sup>3</sup> V. Michel Prieur et al., *Droit de l'environnement*, 7<sup>e</sup> éd., Précis, Dalloz, 2016, n° 21 s..

<sup>4</sup> Hélène Gaudin, « Propos introductifs », cf. *supra*.

<sup>5</sup> *Rapport de la commission Coppens de préparation de la Charte de l'environnement*, La documentation française, 2003.

<sup>6</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) assure une protection par ricochet du droit à l'environnement, principalement par le biais de l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale et de l'article 2 sur le droit à la vie. Au niveau de l'Union européenne, si l'on examine tout d'abord le droit primaire, l'article 3 du traité sur l'Union européenne (TUE) fait référence au développement durable, ainsi qu'au « niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement » vers lequel il faut tendre. L'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) que « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ». Son article 191, paragraphe 2, dispose que : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé (...). Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ». En outre, l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ». Ces divers objectifs et principes sont surtout complétés par un droit dérivé très développé. Enfin, l'ordre juridique de l'Union européenne comprend de nombreux accords internationaux portant sur l'environnement. En particulier, la Convention d'Aarhus, approuvée par la Communauté en 2005<sup>7</sup>, énonce le droit à l'environnement et garantit les droits à l'information, à la participation et à l'accès à la justice<sup>8</sup>.

Identifier l'influence du droit européen sur la Charte de l'environnement suppose au préalable de déterminer les caractéristiques essentielles de ce texte. Cela permettra ensuite d'en rechercher l'origine dans l'environnement normatif. Cela devrait permettre d'affirmer ou au contraire d'exclure l'influence européenne sur chacune de ces caractéristiques. Il s'agit ainsi de s'interroger sur l'influence du droit européen sur le mouvement de fondamentalisation de la protection de l'environnement, sur le fait que le droit à l'environnement en soit la clé de voute ou encore sur le contenu même de cette protection constitutionnelle.

Le droit européen ne peut néanmoins, dans ce domaine, être envisagé comme un tout homogène. En effet, la situation du droit de l'Union européenne et celle du droit de la convention européenne des droits de l'homme sont assez différentes. Dans un souci de clarté du propos, on entendra par influence « européenne » celle qui est exercée par le droit de l'Union européenne et on précisera lorsque l'influence est celle du droit de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>7</sup> V. la décision n° 2005/370/CE du 17 février 2005.

<sup>8</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement adoptée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998.

La distinction des droits européens est d'autant plus importante que le droit interne de l'environnement est soumis à de multiples influences : elles sont européennes certes, mais aussi internationales et étrangères. La Charte de l'environnement n'a évidemment pas échappé à ce mouvement. Outre l'influence du droit comparé<sup>9</sup>, celle du droit international et des droits européens ne fait pas de doute<sup>10</sup>. Dès 2001, le Président Jacques Chirac y fait plusieurs références<sup>11</sup> et la commission Coppens affiche clairement sa volonté de ne pas contredire les engagements internationaux et européens de la France<sup>12</sup>. Yves Jégouzo, membre de la commission, explique que, « en 2003, au moment où l'on écrit la Charte, le droit international et le droit communautaire ont totalement investi la question de l'environnement. (...). Les auteurs de la Charte n'ont donc pas une page blanche devant eux. Une bonne partie de la partition était déjà écrite. D'où la préoccupation qui s'est manifestée dès le début du processus d'éviter de mettre l'ordre constitutionnel français en décalage, voire en conflit avec l'ordre international et communautaire »<sup>13</sup>.

Il s'agit ici de rechercher l'influence des droits européens en envisageant chacune des caractéristiques essentielles de la Charte de l'environnement, dans la mesure du possible en distinguant l'influence de l'ordre juridique de l'Union européenne, celle du droit de la Convention européenne des droits de l'homme et celle du droit international. On exposera en premier lieu en quoi l'influence du droit de l'Union européenne est limitée sur la physionomie de la Charte de l'environnement (I) avant de montrer, en second lieu, qu'elle est plus claire sur le contenu de cette Charte (II).

## I. Une influence limitée sur la physionomie de la Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement témoigne d'une fondamentalisation de la protection de l'environnement (B) et sa structure est articulée autour du droit à l'environnement (B).

---

<sup>9</sup> V. David R. Boyd, *The environmental rights revolution : a global study of constitutions, human rights, and the environment*, UBC Press, 2012 ; Jacqueline Morand-Deville, « L'environnement dans les constitutions étrangères », NCCC, n° 43, 2014 ; Frédérique Rueda-Despouey, « La Charte française de l'environnement : entre jeux d'influences et jeux de miroir », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, Institut Universitaire Varenne, 2016, p. 63.

<sup>10</sup> V. Hubert Delzangles, « La Charte de l'environnement et les normes externes », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *ibidem*, p. 153.

<sup>11</sup> Jacques Chirac, Discours d'Orléans, 3 mai 2001, RJE, n° spécial, 2003, p. 77.

<sup>12</sup> *Rapport de la commission Coppens...*, *op. cit.*, p. 16 : « La Charte de l'environnement doit aussi être cohérente avec les engagements internationaux déjà souscrits par la France. La Commission les a examinés et a veillé à rédiger la Charte de manière à éviter des conflits de normes. Elle a tenu compte en particulier du Traité instituant la Communauté européenne, dont l'article 174 fonde la politique communautaire en matière d'environnement "sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de correction, par priorité à la source des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur payeur" ».

<sup>13</sup> Yves Jégouzo, « La genèse de la Charte constitutionnelle de l'environnement », RJE, n° spécial, 2003, p. 33. V. aussi Yves Jégouzo, « Retour sur l'écriture de la Charte de l'environnement par la Commission Coppens », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *op. cit.*, p. 24.

Dans les deux cas, l'influence du droit de l'Union européenne est limitée, alors que celle du droit de la Convention européenne des droits de l'homme est beaucoup plus nette.

### A. La fondamentalisation de la protection de l'environnement

Avant d'en identifier les influences, il s'agit en premier lieu de montrer l'existence d'une fondamentalisation de la protection de l'environnement. Au plan interne, la constitutionnalisation de la protection de l'environnement en 2005 a été un témoin très fort de sa fondamentalisation, envisagée comme l'«intensification des caractéristiques liées à la fondamentalité d'un droit afin de le faire évoluer vers un véritable droit fondamental»<sup>14</sup>.

Sans revenir sur les débats qui s'attachent à la notion de droit fondamental<sup>15</sup>, il s'agit ici de constater, selon une approche formaliste, que la protection de l'environnement a été élevée au rang constitutionnel et que l'on est en présence, avec la Charte de l'environnement, de la formulation de « droits », au premier chef en ce qui concerne le droit à l'environnement énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de ce texte<sup>16</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la Charte, en énonçant que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », prévoit une permission, au bénéfice de chacun, dont l'objet est de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Chacun est titulaire de ce droit et est habilité à saisir le juge pour le faire respecter, sous réserve de satisfaire les conditions classiques de recevabilité. Les débiteurs de ce droit sont les personnes publiques comme les personnes privées<sup>17</sup>. Il implique que les débiteurs sont obligés de protéger l'environnement, du moins de prendre part à la préservation de l'environnement, comme le confirme l'article 2 de la Charte. Le droit à l'environnement est sanctionné à chaque fois que l'un de ses titulaires obtient du juge qu'il applique une norme énonçant une obligation de protéger l'environnement<sup>18</sup>, que cette norme ait été violée par un comportement<sup>19</sup> ou par une autre norme<sup>20</sup>. Il peut aussi l'être directement, en l'absence de toute norme objective<sup>21</sup>, selon l'interprétation des juges.

---

<sup>14</sup> Nina Le Bonniec, « La reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement sain dans l'ordre juridique de l'Union européenne : simple possibilité ou réelle nécessité ? », RUE, 2016, p. 211.

<sup>15</sup> V. Julien Bétaille, « Le principe de précaution, un « droit » garanti par la Constitution ? », RFDC, 2016, n° 105, pp. e29-e60.

<sup>16</sup> On se place dans le cadre de la définition formulée in Louis Favoreu et al., *Droit des libertés fondamentales*, 7<sup>e</sup> éd., Précis, Dalloz, 2015, n° 87.

<sup>17</sup> Sur l'effet horizontal de ce droit, v. *infra*.

<sup>18</sup> Dans ce cas le juge sanctionne une norme exprimant le devoir de protéger l'environnement, c'est-à-dire l'autre versant de la médaille du droit à l'environnement. Sur l'équivalence entre droit, devoir et obligation, v. Julien Bétaille, « Le principe de précaution, un « droit » garanti par la Constitution ? », *op. cit.*, p. e50 s.. L'introduction de devoirs par la Charte de l'environnement a pu susciter des inquiétudes en doctrine (v. Jean-Pierre Marguénaud, « Les devoirs de l'homme dans la Charte constitutionnelle de l'environnement », in *Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville*, Montchrestien, 2008, p. 879).

<sup>19</sup> En ce sens le droit pénal de l'environnement met en œuvre le droit à l'environnement.

Nous sommes ainsi en présence d'un véritable droit fondamental ce qui, même si cela a pu susciter des débats<sup>22</sup>, est confirmé par plusieurs signaux jurisprudentiels. Le droit à l'environnement a pu être considéré comme une liberté fondamentale au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative<sup>23</sup> et, surtout, le Conseil constitutionnel, en acceptant d'en contrôler le respect à l'occasion d'une QPC, a nécessairement admis qu'il s'agissait d'un droit garanti par la Constitution au sens de l'article 61-1 de la Constitution<sup>24</sup>. On pourrait ainsi s'acheminer vers la qualification retenue par Frédéric Sudre à la lumière du droit de la convention européenne des droits de l'homme : « le droit à l'environnement, (...) paraît susceptible de relever de la technique juridique des droits de l'homme ». Il a « un contenu spécifique (...) qui peut s'analyser en un droit à la préservation d'un environnement sain »<sup>25</sup>.

En second lieu, il s'agit d'identifier les influences de la fondamentalisation de la protection de l'environnement. Son origine est connue : c'est la volonté du Président Jacques Chirac. Il a souhaité une charte « adossée à la Constitution » et que « le droit à un environnement protégé et préservé doit être considéré à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'État d'en affirmer le principe et d'en assurer la garantie »<sup>26</sup>. Le témoignage de Yves Jégouzo permet de confirmer que la volonté présidentielle était bien d'inscrire dans la Constitution une nouvelle déclaration de droits, à l'égal de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du Préambule de 1946<sup>27</sup>.

Une telle démarche n'avait à ce moment là rien de farfelu. En effet, le droit international avait déjà largement appréhendé le droit à l'environnement<sup>28</sup>. Dès 1972, la Déclaration de

---

<sup>20</sup> En ce sens le contrôle de constitutionnalité, le contrôle de conventionnalité et le contrôle de légalité en général mettent en œuvre le droit à l'environnement.

<sup>21</sup> A l'image de ce que fait la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à l'environnement implique nécessairement des obligations positives, ce qui n'implique pas le défaut d'existence autonome de ce droit en l'absence de formulation explicite de ces obligations.

<sup>22</sup> V. notamment Marie-Anne Cohendet, « *La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue* », RJE, n° spécial, 2005, p. 112-113 ; Bertrand Mathieu, « *La Charte et le Conseil constitutionnel : point de vue* », RJE, n° spécial, 2005, p. 131 ; « *Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement* », CCC, n° 15, 2003, p. 246 ; Michel Prieur, « *La Charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?* », *Pouvoirs*, n° 127, p. 62.

<sup>23</sup> TA Châlons-en-Champagne, 29 avril 2005, juge des référés, *Conservatoire du Patrimoine Naturel de Champagne*, n° 0500828 ; AJDA, 2005, p. 1357.

<sup>24</sup> CC, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, *Michel Z.* ; AJDA, 2011, p. 1158, note Karine Foucher.

<sup>25</sup> Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 13<sup>ème</sup> éd., PUF, 2016, p. 108.

<sup>26</sup> Jacques Chirac, Discours d'Orléans, *op. cit.*, p. 79.

<sup>27</sup> Yves Jégouzo, « Retour sur l'écriture de la Charte de l'environnement par la Commission Coppens », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *Les 10 ans de la Charte de l'environnement 2005-2015*, *op. cit.*, p. 24 : « Lors d'une réunion qui regroupa la ministre chargée de l'Environnement, Roselyne Bachelot et quelques membres de la Commission, le Président Jacques Chirac indiqua sans aucune ambiguïté que ce qu'il attendait était une véritable déclaration des droits et de devoirs qui soit, pour le début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'équivalent de ce qu'avaient été en leur temps la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946. Aussi, il faut le dire sans hésitation, la Charte de l'environnement dans sa forme actuelle est directement le produit de la volonté présidentielle ».

<sup>28</sup> V. Alexandre Kiss, « Les origines du droit à l'environnement : le droit international », RJE, 2003, p. 13.

Stockholm avait reconnu le droit à l'environnement<sup>29</sup>. Une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>30</sup> et surtout plusieurs traités internationaux ont ensuite pris le relais<sup>31</sup>. En particulier, l'article 1<sup>er</sup> de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 reconnaît le droit à l'environnement. Autrement dit en 2005, au moment de l'adoption de la Charte, le droit à l'environnement n'avait plus rien de nouveau, d'autant que la jurisprudence de la Cour EDH avait, à partir de 1994, contribué à crédibiliser l'existence de ce droit.

La fondamentalisation de la protection de l'environnement doit en effet beaucoup plus à la Cour EDH qu'au droit de l'Union européenne. Les traités européens ne comportent pas le droit à l'environnement, pas davantage que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette dernière dédie son article 37 à l'environnement mais elle « proclame uniquement des objectifs pour l'action de l'Union et non un droit subjectif invocable par les individus »<sup>32</sup>. D'une part, cela a été perçu comme une occasion manquée de fondamentaliser le droit à l'environnement dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Selon Guy Braibant, c'est « sans doute parce que le "droit de l'environnement" était trop récent pour avoir secrété un "droit à l'environnement" susceptible d'être gravé dans le marbre d'une Charte européenne »<sup>33</sup>. L'argument est peu convaincant dans la mesure où le droit à l'environnement n'avait alors rien de nouveau, la meilleure preuve étant que les 15 Etats-membres, comme la communauté européenne elle-même, avaient signé la Convention d'Aarhus dès le 25 juin 1998, avant l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux. L'autre explication fournie par Guy Braibant est plus persuasive. Le problème venait de la volonté des rédacteurs de la Charte européenne d'aboutir à un texte « aussi vague et peu contraignant que possible », à un « énoncé non de droits à proprement parler mais d'objectifs »<sup>34</sup>. D'autre part, l'article 37 n'apporte pas de véritable valeur ajoutée par rapport au contenu déjà existant des traités européens<sup>35</sup>. Cette disposition « réduit l'environnement au principe d'intégration en ignorant les principes fondamentaux du droit communautaire »<sup>36</sup>. La Charte des droits fondamentaux s'en tient donc au strict minimum. Finalement, le droit à l'environnement est seulement présent dans l'ordre juridique de l'Union européenne de façon indirecte, à travers la Convention d'Aarhus à laquelle l'Union est partie.

---

<sup>29</sup> Le premier principe énonce que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

<sup>30</sup> La résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies n° 45/94 du 14 décembre 1990 dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ».

<sup>31</sup> V. l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et l'article 11 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1988.

<sup>32</sup> Michel Prieur, « Article II-97 », in Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade et Fabrice Picod (dir.), *Traité établissant une constitution pour l'Europe*, t. 2, Bruylant, 2007, p. 486.

<sup>33</sup> Guy Braibant, « L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2004.

<sup>34</sup> Guy Braibant, *ibidem*, 2004.

<sup>35</sup> En ce sens, v. Alexandre Kiss, « Un droit à l'environnement, un droit fondamental dans l'Union européenne », *REDE*, 2001. p. 382.

<sup>36</sup> Michel Prieur, « Article II-97 », *op. cit.*, p. 492.

Cependant, c'est surtout la jurisprudence de la Cour EDH qui a fait figure d'aiguillon de la fondamentalisation de la protection de l'environnement. A partir de 1994 avec l'arrêt *Lopez Ostra*<sup>37</sup>, la Cour initie un mouvement jurisprudentiel qui l'a conduite à protéger par ricochet le droit à l'environnement. Cela a nécessairement influencé la rédaction de la Charte de l'environnement. Même si à ce moment là la reconnaissance demeure implicite, la doctrine française avait déjà identifié l'existence du droit à l'environnement dans la jurisprudence de la Cour<sup>38</sup>.

En définitive, il existe sans aucun doute un droit de l'Union européenne « de » l'environnement compte tenu du remarquable développement du droit dérivé mais pas un droit « à » l'environnement dans l'ordre juridique de l'Union européenne<sup>39</sup>. Les influences de la fondamentalisation française de la protection de l'environnement se trouvent bien davantage dans le droit international et dans la jurisprudence de la Cour EDH. Il en va de même en ce qui concerne la structure de la Charte de l'environnement. Elle est, comme le sont le droit international et la jurisprudence européenne, articulée autour de son article 1<sup>er</sup>, le droit à l'environnement.

## **B. La structuration autour du droit à l'environnement**

En premier lieu, la structure de la Charte de l'environnement est marquée par trois éléments. Tout d'abord, elle s'ouvre par un couple droit-devoir. L'article 1<sup>er</sup> reconnaît le droit à l'environnement et l'article 2 le devoir de prendre part à la préservation de l'environnement. Ce couple ne doit pas étonner car même si ce n'est pas toujours explicite, les droits impliquent nécessairement des devoirs et inversement<sup>40</sup>. Comme le résume Alexandre Viala, « droits et devoirs sont les deux déclinaisons modales de la normativité comme les deux faces d'une même médaille. (...) Tandis que les lois sont des obligations, les droits sont des autorisations mais dans l'un comme dans l'autre cas, il s'agit de normes de conduite »<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Cour EDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra c. Espagne* ; GACEDH n° 3. Selon la Cour, « des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale, sans pour autant mettre en grave danger la santé de l'intéressée ».

<sup>38</sup> V. Frédéric Sudre, « La protection du droit de l'environnement par la Convention européenne des droits de l'homme », in *La Communauté européenne et l'environnement*, La Documentation française, 1997, p. 209 s. ; Jean-Pierre Marguénaud, « Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement », REDE, 1998, p. 5.

<sup>39</sup> V. Patrick Thieffry, « Droit à l'environnement : les droits fondamentaux impuissants en droit de l'environnement de l'Union européenne faute d'adhésion à la Conv. EDH ? », RTDE, 2015, p. 464.

<sup>40</sup> Sur l'équivalence entre droits, devoirs et obligations, v. Julien Bétaille, « Le principe de précaution... », *op. cit.*, p. e50.

<sup>41</sup> Alexandre Viala, « La Charte de l'environnement et les déclarations de droits françaises », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *op. cit.*, p. 53.

Ensuite, les articles 2 et suivants de la Charte énoncent une série d'obligations, dont la plupart est issue des principes généraux du droit de l'environnement. Ces articles sont autant de contreforts du droit à l'environnement<sup>42</sup>. Même s'ils peuvent être envisagés de manière autonome en tant que droits à part entière<sup>43</sup>, ils contribuent également à la réalisation du droit à l'environnement<sup>44</sup>. Ainsi selon Jean-Pierre Marguénaud, les articles 2 et suivants de la Charte sont « des instruments utiles ou nécessaires pour rendre concret et effectif le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé énoncé par l'article premier »<sup>45</sup>. Cela est confirmé par les travaux préparatoires. Selon Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur du projet de loi constitutionnelle, « les nouvelles exigences constitutionnelles destinées à garantir l'exercice du droit à un environnement de qualité sont principalement des devoirs : préservation et amélioration de l'environnement (article 2), prévention (article 3), réparation (article 4), précaution (article 5) »<sup>46</sup>.

Enfin, parmi les articles 2 et suivants de la Charte de l'environnement, il est possible de distinguer les dispositions substantielles et procédurales, sans pour autant les opposer exagérément<sup>47</sup>. Ainsi, « on pourrait considérer que le droit substantiel ou droit matériel est un droit "de fond" désignant l'ensemble des règles fondamentales qui définissent les droits subjectifs et les obligations des sujets de droit dans un domaine particulier du droit, alors qu'un droit procédural ou "droit de forme" concernerait les règles de procédure, c'est-à-dire celles qui précisent la manière dont les personnes peuvent faire valoir leurs droits »<sup>48</sup>. Au sein de la Charte de l'environnement, les articles 2, 3, 4 et 5 sont des obligations substantielles et l'article 7 prévoit des droits procéduraux. Cette distinction, présente dans les travaux préparatoires<sup>49</sup>, l'est aussi en doctrine<sup>50</sup> et dans la jurisprudence de la Cour EDH.

Comme en ce qui concerne la fondamentalisation de la protection de l'environnement, les traits essentiels de la structuration de la Charte de l'environnement ont en second lieu été influencés par le droit international et la jurisprudence de la Cour EDH, davantage que par le droit de l'Union européenne. La Déclaration de Stockholm retenait déjà, en 1972, la

---

<sup>42</sup> Cela est également valable pour les articles 8 à 10 de la Charte. Même s'ils sont moins concrets, ils contribuent également à la réalisation du droit à l'environnement.

<sup>43</sup> Par exemple l'article 7 de la Charte consacre clairement des « droits » et l'article 5 peut être envisagé comme un droit à la précaution (v. Julien Bétaille, « Le principe de précaution... », *op. cit.*, p. e29 s.).

<sup>44</sup> Michel Prieur, « *L'environnement entre dans la constitution* », *Droit de l'environnement*, n° 106, 2003, p. 40.

<sup>45</sup> Jean-Pierre Marguénaud, « Les devoirs de l'homme dans la Charte constitutionnelle de l'environnement », *op. cit.*, p. 882.

<sup>46</sup> Nathalie Kosciusko-Morizet, Rapport à l'Assemblée nationale, n° 1595, 12 mai 2004, p. 41. V. aussi Patrice Gélard, Rapport au Sénat, n° 352, 16 juin 2004, p. 20.

<sup>47</sup> Laurent Fonbaustier, « Les droits procéduraux », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *op. cit.*, p. 135.

<sup>48</sup> Laurent Fonbaustier, *ibidem*, p. 135.

<sup>49</sup> Le rapport Coppens rend également compte de cette distinction : v. *Rapport de la commission Coppens*, *op. cit.*, p. 21).

<sup>50</sup> V. par exemple le tableau dressé par Henri Smets, « Une charte des droits fondamentaux sans droit à l'environnement », REDE, 2001, p. 392.

correspondance entre droit à l'environnement et devoir de protection<sup>51</sup>. Vingt ans plus tard, la Déclaration de Rio a affirmé les principes généraux du droit de l'environnement, base des volets substantiel et procédural du droit à l'environnement. Ces éléments ont été repris dans divers traités internationaux<sup>52</sup>, notamment dans la convention d'Aarhus en ce qui concerne le volet procédural. Le Préambule de cette convention fait également clairement écho tant à la correspondance entre droit à l'environnement et devoir de protection qu'au rôle des droits procéduraux<sup>53</sup>. Dans la jurisprudence de la Cour EDH, le droit à l'environnement se traduit par un devoir de protection à travers les différentes obligations positives énoncées par la Cour, lesquelles sont tant substantielles que procédurales<sup>54</sup>.

Le droit de l'Union européenne n'a eu que très peu d'influence sur la structure de la Charte. Bien sûr, le droit dérivé comprend de nombreuses obligations, mais les dispositions des traités obéissent à une logique très différente de celle de la Charte de l'environnement. On ne raisonne pas ici en terme de droits et de devoirs ou encore d'obligations positives. Les dispositions du droit primaire ne se réfèrent qu'à des objectifs et à des principes, sans que le contenu de ces derniers ne soit précisé. Ainsi, pour ce qui est de l'article 3 TUE, les objectifs de développement durable et d'un niveau élevé de protection ne conduisent pas à des exigences concrètes<sup>55</sup>. En particulier, Ludwig Krämer considère à propos du développement durable que « even after 30 years of discussions, the precise meaning of the notion is unclear »<sup>56</sup>. Quant au niveau élevé de protection, ce dernier « cannot be enforced in court. This follows from the fact that arts 3 TEU and 191 TFEU refer to the environmental policy as a whole, not to the individual measure adopted under that policy »<sup>57</sup>. L'article 191 TFUE précise également que la politique de l'Union « est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ». Néanmoins, cet article « need to be operationalised and made precise by secondary legislation in order to become applicable for administrative bodies and courts or used for or against polluters »<sup>58</sup>.

---

<sup>51</sup> Le premier principe de la Déclaration de Stockholm énonce que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

<sup>52</sup> V. Jean-Pierre Beurrier, *Droit international de l'environnement*, 5<sup>e</sup> éd., Pedone, 2017.

<sup>53</sup> V. les alinéas 7 et 8 du Préambule de la convention d'Aarhus.

<sup>54</sup> V. Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 744. V. aussi Nina Le Bonniec, « La reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement sain dans l'ordre juridique de l'Union européenne... », *op. cit.*, p. 211. Pour ce qui concerne la jurisprudence de la Cour EDH antérieure à l'adoption de la Charte de l'environnement concernant des obligations substantielles ou procédurales, v. les arrêts Cour EDH, 9 juin 1998, *LCB*, § 36 ; REDE, 1999, p. 40 ; 20 octobre 2001, *Hatton* ; RJE, 2002, p. 171 ; 10 novembre 2004, *Taskin*, n° 46117/99 ; AJDA, 2005, p. 549, obs. Jean-François Flauss.

<sup>55</sup> V. Ludwig Krämer, *EU Environmental Law*, Seventh edition, Sweet & Maxwell, 2011, p. 8.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 6.

L'influence du droit de l'Union européenne se révèle tout aussi faible en ce qui concerne le mouvement de fondamentalisation de la protection de l'environnement qu'en ce qui concerne la structure de la Charte de l'environnement. En revanche, le droit international et la jurisprudence de la Cour EDH ont joué un rôle de premier plan. Le contenu même de la Charte de l'environnement témoigne cependant d'une influence plus claire du droit de l'Union européenne, même si celle-ci n'est pas exclusive.

## II. Une influence plus claire sur le contenu de la Charte de l'environnement

L'examen du contenu du « catalogue » des droits et devoirs énoncés par la Charte de l'environnement permet d'identifier l'influence du droit de l'Union européenne, même si la correspondance est loin d'être complète. Cela peut être constaté aussi bien au niveau du contenu même du texte (A) qu'au niveau de son interprétation (B).

### A. L'influence sur le contenu du texte

Tout d'abord, en ce qui concerne les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte<sup>59</sup>, l'influence du droit de l'Union européenne est nulle. On rappellera simplement que « la subjectivisation de l'environnement sain dans le cadre de l'Union est un des principaux éléments qui fait défaut »<sup>60</sup>, même s'il faut se souvenir de l'engagement de l'Union européenne au titre de la convention d'Aarhus. L'influence des articles 1<sup>er</sup> et 2 se trouve davantage dans la jurisprudence de la Cour EDH. Le rapport Coppens y fait d'ailleurs référence<sup>61</sup>. Certes, au moment où la Charte est élaborée, il n'existe « aucun arrêt de la Cour de Strasbourg qui aurait expressément déduit de l'article 8 ou de l'article 2 un droit de l'homme à un environnement sain »<sup>62</sup>, mais, comme Jean-Pierre Marguénaud l'a montré, cette reconnaissance était déjà implicite<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> V. Marie-Anne Cohendet, « Le droit à l'environnement et le devoir de protection de l'environnement », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *op. cit.*, p. 77.

<sup>60</sup> Nina Le Bonniec, « La reconnaissance d'un droit fondamental à un environnement sain... », *op. cit.*, p. 211.

<sup>61</sup> V. *Rapport de la commission Coppens...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>62</sup> Jean-Pierre Marguénaud, « Droit de l'homme à l'environnement et Cour européenne des droits de l'homme », RJE, n° spécial, 2003, p. 17.

<sup>63</sup> Une reconnaissance explicite viendra avec l'arrêt *Tatar c. Roumanie* : Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar* ; RJE, 2010, p. 62, note Jean-Pierre Marguénaud. Selon Jean-Pierre Marguénaud, l'arrêt procède « à la conventionnalisation explicite d'un droit à la jouissance d'un environnement sain et protégé ». Même s'il ne s'agit pas d'un *obiter dictum* placé dans les « principes généraux » des motifs de l'arrêt, la Cour y fait référence en énonçant que « les autorités roumaines ont failli à leur obligation d'évaluer au préalable d'une manière satisfaisante les risques éventuels de l'activité en question et de prendre des mesures adéquates capables de protéger le droits des intéressés au respect de leur vie privée et de leur domicile et, plus généralement, à la jouissance d'un environnement sain et protégé ».

L'influence du droit de l'Union européenne est ensuite beaucoup plus évidente sur les articles 3 à 6 de la Charte, c'est-à-dire l'essentiel des obligations substantielles. En ce qui concerne les articles 3 et 5<sup>64</sup>, il va de soit que la présence des principes de prévention et de précaution au sein de l'ex article 174 du traité instituant la Communauté européenne<sup>65</sup> n'a pas pu être anodine, même si ces principes ont une portée limitée<sup>66</sup>. De plus, au delà du traité, ces principes étaient déjà largement mis en œuvre par le droit dérivé<sup>67</sup>. L'article 4 de la Charte, qui prévoit l'obligation de contribuer à la réparation des atteintes à l'environnement, ne connaît pas d'équivalent au niveau du droit primaire. En revanche, la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale oblige les Etats-membres à mettre en place un système de réparation des atteintes à l'environnement. De plus, le principe pollueur-payeur, inscrit dans l'ex article 174 du traité, ne se retrouve pas dans la Charte de l'environnement. L'article 4 correspond plutôt à la volonté de dépasser ce principe, d'éviter ses ambiguïtés<sup>68</sup>. L'article 6 de la Charte est quant à lui beaucoup plus clairement influencé par le droit de l'Union européenne. Le droit primaire comporte plusieurs mentions du développement durable. Le rapport Coppens fait d'ailleurs référence aux sources européennes du principe d'intégration et de l'objectif de développement durable<sup>69</sup>. Évidemment l'influence du droit de l'Union européenne n'est pas exclusive, la notion de développement durable et le principe d'intégration faisant l'objet de multiples références au niveau international<sup>70</sup>. De plus, le principe d'intégration n'est pas repris en l'état par la Charte mais sous la forme d'un principe de « conciliation »<sup>71</sup>.

Enfin, le droit primaire de l'Union européenne ne comporte pas de mention des droits à l'information et à la participation reconnus par l'article 7 de la Charte. Néanmoins, le rapport Coppens fait référence au droit communautaire<sup>72</sup>. En effet, la Communauté avait adopté des textes sur l'information et la participation bien avant l'élaboration de la

---

<sup>64</sup> V. Julien Bétaille, « Les obligations prudentielles : prévention et précaution », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *op. cit.*, p. 116.

<sup>65</sup> Devenu l'article 191 du TFUE.

<sup>66</sup> Les principes ne sont pas directement invocables. En effet, « dès lors que l'article 174 TCE, lequel contient le principe du pollueur-payeur, s'adresse à l'action de la Communauté, cette disposition ne saurait être invoquée en tant que telle par des particuliers aux fins d'exclure l'application d'une réglementation nationale » (CJUE, 9 mars 2010, *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA et a. c/ Ministero dello Sviluppo economico e.a.*, C-378/08, § 46.). C'est ce qui fait dire à Ludwig Krämer que « the environmental principles in the TFEU are less important for EU environmental law, which has developed a large number of binding provisions that materialise these principles » (Ludwig Krämer, *EU Environmental Law*, *op. cit.*, p. 15). Il faut néanmoins distinguer la situation du principe de précaution qui est considéré comme un principe général du droit de l'Union européenne (IPICE, 26 mai 2002, *Artogodan*, rec. p. II-4948), ce qui lui confère une portée plus large.

<sup>67</sup> V. Eve Truilhé-Marengo, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Larcier, 2015, p. 135 s.

<sup>68</sup> Pour autant, il demeure des interprétations divergentes (v. Nicolas Hutten, « Le principe de responsabilité environnementale », in Carolina Cerda-Guzman et Florian Savonitto (dir.), *op. cit.*, p. 123 s.).

<sup>69</sup> *Rapport de la commission Coppens...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>70</sup> V. notamment le principe n° 4 de la Déclaration de Rio de 1992.

<sup>71</sup> V. CC, 28 avril 2005, n° 2005-514 DC, § 37 ; RFDC, 2005, p. 733.

<sup>72</sup> *Rapport de la commission Coppens...*, *op. cit.*, p. 26.

Charte<sup>73</sup>. L'influence européenne s'exerce aussi à travers la jurisprudence de la Cour EDH qui, avant 2005, avait déjà rendu plusieurs décisions sur les obligations procédurales relatives à l'environnement<sup>74</sup>.

Il faut ajouter que les articles 8 à 10 de la Charte de l'environnement ne connaissent pas d'équivalent au niveau européen. Ceci mis à part, il est possible de reprendre l'hypothèse d'une « synergie des sources »<sup>75</sup>, même si elle est partielle. Il reste à rechercher si cette synergie se double d'une éventuelle synergie des interprétations.

## B. L'influence sur l'interprétation

L'interprétation que le Conseil constitutionnel fait de la Charte de l'environnement est nécessairement influencée par le droit européen, notamment par la jurisprudence. Néanmoins, les hypothèses de circulation des solutions jurisprudentielles restent assez rares. L'interprétation du Conseil demeure timide.

Tout d'abord, en ce qui concerne les deux premiers articles de la Charte, la jurisprudence de la Cour EDH est celle qui a eu l'influence la plus forte. Alors que la Cour avait reconnu dès 1994 l'effet horizontal de l'article 8 – et donc implicitement celui du droit à l'environnement<sup>76</sup> – le Conseil constitutionnel l'a à son tour admis en 2011<sup>77</sup>, après que la doctrine l'ait annoncé<sup>78</sup>.

Ensuite, l'interprétation de l'article 7 de la Charte semble nécessairement influencée par le droit de l'Union, en conjugaison avec la Convention d'Aarhus. Par exemple, le Conseil constitutionnel considère implicitement que le droit à la participation implique la participation directe du public, la saisine d'un organe consultatif n'étant pas suffisante pour assurer la participation<sup>79</sup>. Selon Laurent Fonbaustier, « cette position est plus exigeante que celle défendue par l'article 8 de la Convention d'Aarhus qui, à notre connaissance, n'impose pas précisément une participation directe du public »<sup>80</sup>. Au contraire, nous pensons que les articles 6, 7 et 8 de la Convention d'Aarhus, tout comme

---

<sup>73</sup> V. Directive n° 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ; Directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

<sup>74</sup> V. notamment les arrêts Cour EDH, 19 février 1998, *Guerra*, n° 14967/89 ; 20 octobre 2001, *Hatton* ; RJE, 2002, p. 171 ; Grande chambre, 30 novembre 2004, *Oneryildiz*, GACEDH, n° 63 ; 10 novembre 2004, *Taskin*, n° 46117/99 ; AJDA, 2005, p. 549, obs. Jean-François Flauss.

<sup>75</sup> Jean-Pierre Marguénaud, commentaire de l'arrêt Cour EDH, 27 janvier 2009, *Tatar c. Roumanie* ; RJE, 2010, p. 66.

<sup>76</sup> Cour EDH, 9 décembre 1994, *Lopez Ostra* ; *op. cit.*

<sup>77</sup> CC, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, *Michel Z.* ; AJDA, 2011, p. 1158, note Karine Foucher.

<sup>78</sup> V. Jean-Pierre Marguénaud, « Les devoirs de l'homme... », *op. cit.*, p. 884.

<sup>79</sup> CC, 14 octobre 2011, n° 2011-183/184 QPC, *France Nature Environnement* ; AJDA, 2012, p. 260, note Bénédicte Delaunay.

<sup>80</sup> Laurent Fonbaustier, « Les droits procéduraux », *op. cit.*, p. 143.

les directives européennes qui les mettent en œuvre<sup>81</sup> se focalisent sur la participation directe du public. Dans l'ensemble de ces textes, c'est le public qui est visé, et non un organe consultatif représentatif du public. Si l'influence européenne n'est pas flagrante, il semble néanmoins difficile de s'en départir. Par exemple, l'article 2 de la directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003 dispose que les États-membres veillent à ce que « le public soit habilité à formuler des observations et des avis » et il définit le public comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Dès lors, la mise en œuvre du droit à la participation ne peut pas se limiter à la consultation d'un organe représentatif du public<sup>82</sup>. C'est d'ailleurs l'intérêt de la participation que de se distinguer de la représentation.

Enfin, l'interprétation constitutionnelle va parfois à l'encontre du droit européen. Par exemple, l'interprétation du principe de précaution par le Conseil constitutionnel semble non seulement irrégulière au regard du texte de l'article 5 de la Charte de l'environnement<sup>83</sup>, mais aussi au regard du droit de l'Union européenne<sup>84</sup>. En effet, le Conseil a jugé le principe de précaution inopérant dans le cadre du contrôle de la loi du 2 juin 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture de maïs génétiquement modifié<sup>85</sup>, au motif que la loi prévoit une interdiction pérenne. Il ajoute ainsi une condition d'applicabilité au principe, condition qui n'existe pas dans l'article 5 de la Charte. En revanche, ce dernier, comme le droit de l'Union européenne, imposent que, lorsque le principe est appliqué par les autorités, seules des mesures provisoires peuvent être prises<sup>86</sup>.

En conclusion, l'influence du droit de l'Union européenne est très limitée sur la physionomie de la Charte de l'environnement mais elle est plus palpable à propos du contenu même de ses articles, essentiellement pour les articles 3 à 7. Néanmoins, dans

---

<sup>81</sup> V. l'article 6 de la directive n° 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; article 2 de la directive n° 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

<sup>82</sup> V. également le paragraphe 7 de l'article 6 de la convention d'Aarhus.

<sup>83</sup> V. Julien Bétaille, « Les obligations prudentielles : prévention et précaution », *op. cit.*, p. 116-117.

<sup>84</sup> La conventionnalité de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme par rapport à l'article 11 de la directive du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus est également douteuse, mais sa constitutionnalité a été admise (CC, n° 2011-138 QPC, 17 juin 2011, *Assoc. Vivraviry* ; Dalloz, 2011, p. 1942, note Olivier Le Bot). V. Julien Bétaille (dir.), *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, Presses de l'IFR de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ, 2016.

<sup>85</sup> CC, n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, § 6 ; NCCC, n° 45, 2014, p. 305, chron. Hélène Hoepffner.

<sup>86</sup> Pour ce qui est du droit de l'Union européenne, v. Eve Truilhé-Marengo, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, *op. cit.*, n° 264.

tous les cas, elle n'est pas exclusive. Elle est toujours mêlée à celle du droit international et de la jurisprudence de la Cour EDH. C'est d'ailleurs probablement cette dernière qui est la plus perceptible. Le Conseil constitutionnel semble davantage craindre un désaveu en provenance de la Cour de Strasbourg plutôt que de celle de Luxembourg. D'ailleurs, alors que le législateur n'a pas hésité à adopter la loi du 2 juin 2014 relative à l'interdiction de la mise en culture de maïs génétiquement modifié « en méconnaissance complète du droit de l'Union européenne »<sup>87</sup>, le Conseil constitutionnel a quant à lui refusé d'y voir une loi de transposition et n'a donc pas exercé de contrôle sur le fondement de l'article 88-1 de la Constitution<sup>88</sup>. C'est donc peut-être une nouvelle fois par la voie du recours en manquement que le droit de l'Union européenne pourrait exercer une influence sur le droit français de l'environnement.

---

<sup>87</sup> Hubert Delzangles, « La Charte de l'environnement et les normes externes », *op. cit.*, p. 165.

<sup>88</sup> CC, n° 2014-694 DC du 28 mai 2014 ; *op. cit.*.