



Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent survenir dans chaque copie.

Troisième concours

1^{ère} épreuve d'admissibilité : Droit public

Meilleure copie

Note : 16/20

Ministère de l'écologie, du développement
durable et de l'énergie
Direction des affaires juridiques
Le chef de bureau

Paris, le 24 août 2015

Note à l'attention du directeur

Objet : portée juridique de la charte de l'environnement et suite à donner aux critiques dont elle fait l'objet.

Un peu plus de 10 ans après l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, celle-ci fait l'objet de nombreuses critiques. Un rapport récemment remis au Premier ministre par un groupe de travail présidé par un économiste met en exergue les effets négatives de la Charte de l'environnement sur l'investissement et la recherche.

Afin de déterminer la suite à donner à ces critiques, il convient d'analyser les effets juridiques et les incidences concrètes de la Charte à la lumière de la jurisprudence, et d'examiner les pistes susceptibles de prendre en compte ces préoccupations économiques tout en préservant le respect des exigences environnementales.

L'objectif de cette note, dans ce cadre, est double :

- souligner que la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement est désormais pleinement reconnue par les juges constitutionnel et administratif qui en assurent le respect (1) ;
- montrer que si les critiques relatives aux effets négatifs de la Charte peuvent être nuancées, plusieurs propositions permettraient de mieux concilier ses principes avec les considérations d'ordre économique et scientifique (2).

1. La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement est pleinement reconnue par les juges constitutionnels et administratifs, qui veillent à son respect.

1.1. Les dispositions de la Charte de l'environnement ont une valeur constitutionnelle pleinement reconnue par les juges constitutionnels et administratifs.

1.1.1. Les dispositions de la Charte ont une valeur constitutionnelle.

C'est par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 que la Charte de l'environnement a intégré le bloc de constitutionnalité. Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 fait désormais une référence explicite à la Charte de l'environnement. En outre, l'article 34 de la Constitution a été modifié pour inclure les règles relatives à la préservation de l'environnement au sein du domaine de la loi.

Cette valeur constitutionnelle a été pleinement reconnue par les juges constitutionnel et administratif. Dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juillet 2008 – loi relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM), le Conseil constitutionnel reconnaît que les dispositions de la Charte de l'environnement ont une valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives. De même, le Conseil d'Etat reconnaît pleinement cette valeur constitutionnelle de la Charte (CE, 2008, Commune d'Annecy).

L'introduction du mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé l'importance de cette valeur constitutionnelle, puisque le Conseil constitutionnel a reconnu à certaines dispositions de la Charte (articles 1 à 4) le caractère de droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de la Constitution (CC, 2014, n° 2014-394 QPC – Société Casuca).

1.1.2. Les dispositions de la Charte visent à assurer la protection de l'environnement par les personnes publiques et privées.

La Charte a introduit plusieurs principes importants dans le bloc de constitutionnalité, et notamment :

- le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1) ;
- le principe de prévention des atteintes à l'environnement (art. 3) ;
- le principe de réparation des dommages (art. 4) ;
- le principe de précaution (art. 5) ;
- le principe d'information et de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement (art. 7).

1.1.3. La valeur constitutionnelle de la Charte ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage les conditions d'application de certains de ses principes.

Plusieurs articles de la Charte de l'environnement confèrent explicitement au législateur la charge de définir les conditions d'application de ses principes. C'est notamment le cas du principe de prévention, du principe de réparation et du principe d'information et de participation du public. L'application de ce dernier principe est régi, par exemple, par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012.

Si les juges constitutionnel et administratif veillent au respect de ce champ de compétence confié au législateur, le Conseil d'Etat a néanmoins admis qu'une disposition réglementaire antérieure à la Charte, qui en définissait les conditions d'application avant l'intervention du législateur, restait applicable (CE, 2008, Commune d'Annecy).

1.2. Les juges constitutionnel et administratif contrôlent le respect des principes de la Charte, dont les conditions d'invocabilité ont été progressivement précisés.

1.2.1. Les conditions d'invocabilité de la Charte devant le juge administratif ont été progressivement précisées.

Toutes les dispositions de la Charte ne sont pas directement invocables devant le juge administratif. Ainsi l'article 5 (principe de précaution) peut-il être invoqué directement devant le juge pour contester la constitutionnalité d'un acte réglementaire (CE, 2010, Association "Les Hauts de Choiseul). En revanche, les autres articles de la Charte ne peuvent être invoqués que par l'intermédiaire de la loi qui en définit les conditions d'application (CE, 2006, Eaux et rivières de Bretagne), même si cette loi est antérieure à la Charte.

1.2.2. Les juges constitutionnel et administratif veillent à ce que les normes fixées par les pouvoirs publics soient assortis de garanties conformes aux exigences du principe de précaution.

Dans sa décision n° 2008-564 DC – loi relative aux OGM, le Conseil constitutionnel a, avant de statuer sur la conformité de plusieurs articles de cette loi aux exigences du principe de précaution, examiné le caractère approprié des garanties prévues par le législateur. En l'espèce, les garanties tenaient notamment aux limites fixées par la loi pour la dissémination d'OGM, à la procédure d'autorisation préalable, aux mesures d'interdiction prévues à l'encontre des OGM risquant d'affecter l'environnement ainsi qu'aux compétences confiées au Haut Conseil des biotechnologies.

De même, dans sa décision CE, 2010, Association les Hauts de Choiseul, le Conseil d'Etat a jugé que le tribunal administratif d'Orléans avait commis une erreur de droit en considérant que le principe de précaution (art. 5) ne pouvait être pris en considération par l'autorité administrative se prononçant sur l'octroi d'une autorisation d'urbanisme.

1.2.3. Le principe d'information et de participation est également mis en œuvre par les juridictions administratives et constitutionnelles.

A l'occasion des deux QPC n° 2011-183/184 et n° 2012-262, le Conseil constitutionnel a jugé l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions du Code de l'environnement. Ces décisions étaient fondées sur le fait que les dispositions attaquées, qui prévoyaient une simple publication des projets de décision assorti d'une transmission à un organisme consultatif, étaient insuffisants pour satisfaire aux exigences du principe d'information et de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte.

*

2. Si les critiques relatives aux effets négatifs de la Charte peuvent être nuancées, plusieurs propositions permettraient de mieux concilier ses principes avec les considérations d'ordre économique et scientifiques.

2.1. Les critiques relatives aux effets négatifs de la Charte sur l'investissement et la recherche peuvent être nuancées.

2.1.1. La Charte concentre des critiques qui dénoncent ses effets dissuasifs pour l'investissement, l'innovation et la recherche.

Dès son adoption, la Charte de l'environnement a suscité des inquiétudes quant aux effets incertains de ses dispositions pour l'initiative économique et scientifique. L'article 5 prévoit en effet que "lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement", les autorités publiques prennent des mesures destinées à éviter ces effets.

Dès lors, plusieurs rapports, et notamment le rapport Attali de 2008 sur la libération de la croissance française, ont mis en exergue les freins que le principe de précaution serait susceptible de représenter.

La jurisprudence a pu exacerber ces craintes, avec notamment la reconnaissance d'une indemnisation au titre d'un sentiment d'angoisse généré par la proximité d'antennes relais (Cour d'Appel de Versailles, 2009), ou au titre d'un "préjudice d'anxiété" reconnu à des salariés exposés à l'amiante (Cour de Cassation, Ch. soc., 2010, n° 0942.241).

Le principe d'information et de participation du public est également critiqué en ce qu'il serait générateur de coûts et de délais supplémentaires pour les entreprises, avec des risques pour la compétitivité du pays.

2.1.2 Plusieurs éléments permettent toutefois de relativiser ces critiques, au regard d'une jurisprudence soucieuse de préserver les capacités d'initiatives publiques et privées.

En premier lieu, la jurisprudence a limité les effets négatifs des principaux principes faisant l'objet de critiques :

- le juge constitutionnel n'a pas censuré la loi sur les OGM au vu des garanties prévues par le législateur (CC, 2008, loi OGM) ;

- le Conseil d'Etat n'a exercé qu'un contrôle restreint sur les décisions d'un maire relatives à l'implantation d'antennes relais par rapport au principe de précaution invoqué (CE, 2010, les Hauts de Choisel) ;
- le Conseil d'Etat a souligné que seules les autorités nationales désignées par la loi pouvaient assurer la police spéciale des communications électroniques, limitant le risque que des collectivités territoriales n'adoptent des mesures imprévisibles et hétérogènes (CE, 2011, Commune de Saint Denis).

En deuxième lieu, il convient de préciser que le principe de précaution ne s'applique qu'aux mesures prises par les pouvoirs publics, et qu'à défaut de telles mesures spécifiques dans un domaine, prises pour éviter la survenance de dommages "graves et irréversibles", les acteurs privés ne sont pas directement touchés par ce principe.

Enfin, le principe d'information et de participation s'inscrit, au-delà des préoccupations environnementales, dans une tendance plus globale de l'administration qui répond à une exigence croissante de la part des citoyens et de la société civile.

[Ces éléments destinés à relativiser les critiques de la Charte pourront, le cas échéant, être communiqués au Cabinet du ministre en cas de question parlementaire dans le contexte de la remise récente du rapport en question au Premier ministre.]

2.2. Si la modification de la Charte est à écarter, une amélioration des procédures consultatives et de la clarté du droit applicable permettraient de mieux concilier les exigences environnementales et les considérations économiques.

2.2.1. La modification de la Charte est à écarter pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la protection de l'environnement est entourée, au-delà du droit national, par des normes de droit européen.

Les principes de prévention, de protection, de réparation et de prévention sont notamment inscrites à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et s'applique à toutes les politiques européennes sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

De plus, en dehors de l'article 5, les principaux principes de la Charte sont mis en œuvre dans les conditions prévues par des dispositions législatives. Le législateur pourra donc, le cas échéant, aménager ces dispositions.

Dans le contexte de l'organisation prochaine de la Conférence sur le climat à Paris, une révision de la Charte de l'environnement pour en limiter les effets serait lourde de conséquence pour la position française dans le cadre des négociations en cours.

Une des solutions envisagées serait d'assortir l'article 5 d'une mention destinées à autoriser le législateur à définir les conditions d'application du principe de précaution, qui ne serait plus, dès lors, directement invocable. C'est le sens de l'une des deux propositions de loi constitutionnelle destinées à modifier la Charte. Une telle modification devrait également être écartée car elle ferait perdre au principe de précaution une grande part de sa portée juridique.

2.2.2. Les procédures de participation devraient être davantage anticipées et mieux articulées.

Le rapport annuel de 2011 du Conseil d'Etat Consulter autrement, participer effectivement a souligné les marges d'amélioration de l'administration française en matière de procédures consultatives et de concertation.

En matière environnementale, et notamment pour les mesures concernant les installations classées pour la protection de l'environnement, les procédures de participation devrait être améliorées de manière à anticiper davantage les projets. Une consultation réalisée très en amont, de manière ouverte, en utilisant les potentialités des nouvelles technologies de l'information, permettrait de réduire l'incertitude pour les acteurs économiques et pour les pouvoirs publics. Le Conseil d'Etat recommande notamment l'adoption d'un loi-code en la matière.

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pourrait engager un travail d'évaluation des procédures de consultation et de concertation afin de dégager des pistes d'amélioration.

2.2.3. L'amélioration de la clarté et de la qualité du droit applicable améliorerait aussi la sécurité juridique des acteurs économiques et scientifiques.

Plus que la Charte elle-même, c'est la complexité du droit de l'environnement qui est susceptible de freiner l'initiative et la recherche. Un travail de clarification et de simplification pourrait ainsi diminuer ces inconvénients sans porter atteinte à la portée des principes constitutionnels de la Charte de l'environnement.

Plusieurs pistes, issues de rapports récents du Conseil d'Etat, pourraient à cet égard être empruntées :

- simplifier certaines normes applicables en ayant davantage recours au droit souple (étude 2013 du Conseil d'Etat) pour les normes techniques ;
- limiter les cas de "sur-transposition" des directives européennes en matière environnementale ;
- dans le cadre de la démarche de Modernisation de l'action publique, prioriser l'analyse des normes environnementales dans l'évaluation des politiques publiques prévues dans le chantier de revue des missions de l'Etat piloté par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SG MAP).

*

En conclusion, la jurisprudence a permis de donner une pleine et efficace portée aux principes constitutionnels de la Charte de l'environnement, tout en préservant les marges de manœuvre des autorités publiques. Plutôt qu'une modification de la Charte, qui ne semble ni adaptée ni opportune, il convient de mieux prendre en compte les considérations économiques et scientifiques en renforçant les procédures de participation et en améliorant la qualité du droit.