

## **La valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement admise et consacrée par le Conseil d'Etat.**

Arrêt du Conseil d'Etat, Assemblée, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy.

Marie BOURREL  
Doctorante au CDMO  
[marie.bourrel@hotmail.fr](mailto:marie.bourrel@hotmail.fr)

Un arrêt d'importance a été rendu par la Haute juridiction administrative le 3 octobre 2008 (CE, 3 oct.2008, n°297931, Commune d'Annecy). C'est en effet la première fois que le Conseil d'Etat annule un décret pour méconnaissance de la Charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005 par le Parlement réuni en congrès à Versailles.

Les faits à l'occasion du contentieux porté devant le Conseil d'Etat concernaient l'application d'un décret portant sur l'urbanisation des lacs de montagne. En effet, la commune d'Annecy contestait un décret pris en application de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux<sup>1</sup> permettant l'articulation de la loi du 3 janvier 1986 dite loi « littoral »<sup>2</sup> avec la loi du 9 janvier 1985 dite loi « montagne »<sup>3</sup> pour la protection des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1000 hectares.

La commune d'Annecy, considérant que le décret d'application méconnaissait le principe de participation du public et avait donc pour conséquence de réduire la protection conférée par le dispositif juridique aux alentours du lac d'Annecy, a alors formé un recours auprès du Conseil d'Etat afin d'obtenir l'annulation de l'acte contesté.

La Haute juridiction administrative devait donc se prononcer sur la validité de l'acte ainsi que sur la valeur juridique de la Charte de l'environnement.

Le Conseil d'Etat statuant en Assemblée a rendu son jugement le 3 octobre 2008 et au moyen duquel il accueille favorablement la requête de la commune d'Annecy en reconnaissant que le décret attaqué a été pris par une autorité incompétente et condamne l'Etat à verser 3 000 euros à la commune d'Annecy au titre des frais engagés.

Si la juridiction administrative tout entière est régulièrement amenée à se prononcer sur des questions étroitement liées à la protection de l'environnement dans son ensemble, l'intérêt suscité par le rendu de cette décision est double. Non seulement, il concrétise la reconnaissance par Conseil d'Etat du caractère invocable de la Charte de l'environnement à l'appui d'un recours formé contre un acte réglementaire ( **I** ) mais cette décision a également permis à la Haute Juridiction administrative de confirmer la valeur constitutionnelle des dispositions de la-dite Charte ( **II** ).

---

<sup>1</sup> Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (JO n°46, 24 févr.2005, p.3073).

<sup>2</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur littoral (JO, 4 janv.1986).

<sup>3</sup> Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement à la protection de la montagne (JO, 10 janv.1985).

## **I. L'annulation du décret pour méconnaissance des dispositions de la Charte de l'environnement.**

L'arrêt rendu le 3 octobre par le Conseil d'Etat présente un intérêt tout particulier dans la mesure où il consacre l'invocabilité reconnue des dispositions de la Charte de l'environnement à l'encontre des recours formés contre les actes réglementaires (A). Seul le législateur dispose des compétences nécessaires pour réglementer les modalités d'exercice du droit de participation reconnu au public par la Charte (B).

### **A. Le caractère invocable des dispositions de la Charte à l'encontre d'un recours formé contre les actes réglementaires.**

L'article 7 de la Charte à laquelle le préambule de la Constitution renvoie en vertu de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005<sup>4</sup> prévoit que toute personne dispose d'un droit à l'information ainsi que du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement<sup>5</sup>. Ces droits font écho à ceux contenus dans la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>6</sup>, approuvée par la Communauté Européenne et ses Etats membres au moyen de la directive 2005/370/CE du 17 février 2005<sup>7</sup>.

Les lacs de montagne supérieurs à 1 000 hectares profitent d'un dispositif juridique particulier puisqu'ils relèvent à la fois de la loi littoral et de la loi montagne. Le décret n°2006-993 du 1<sup>er</sup> août 2006 (C.urb., art R\* 145-11 à R. 145-15) avait pour vocation de définir la procédure de délimitation des champs d'application de la loi montagne et de la loi littoral le long des rives des lacs de montagne tout en laissant le soin au Conseil d'Etat d'adopter les décrets nécessaires à la délimitation de chacun des 13 grands lacs de plus de 1 000 hectares concernés par la loi littoral et la loi montagne. Toutefois, le décret de 2006 précisait pour l'élaboration des zonages, des éléments relatifs au droit de participation et d'information du public.

En l'espèce, la réforme portée par le décret du 1<sup>er</sup> août 2006 permettait d'ouvrir à l'urbanisation 1210 hectares et de réduire la protection de 4 725 hectares d'espaces naturels<sup>8</sup>. Disposée à maintenir un degré de protection élevé autour du lac relevant de sa compétence, la commune d'Annecy entendait bien, au moyen d'un recours en annulation formé à l'encontre du décret contesté, lutter contre une urbanisation future des rivages du lac.

---

<sup>4</sup> Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JO, n°51 du 2 mars.2005, p.3697).

<sup>5</sup> L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

<sup>6</sup> La convention d'Aarhus a été négociée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) et signée le 25 juin 1998 au Danemark par 40 des 55 pays de la CEE-NU. Elle a été ratifiée par la France le 8 juillet 2002 et publiée par décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002, JO n°221 du 21 sept.2002, p.15563.

<sup>7</sup> Directive 2005/370CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JOUE, L 124 du 17 mai.2005, p.1-3).

<sup>8</sup> Voir l'étude juridique réalisée par les cabinets FIDAL et SCURE à l'initiative de la Commune d'Annecy, <http://www.lac-annecy-bosson.fr/consequences.html>.

Selon la commune d'Annecy, le décret du 1<sup>er</sup> août 2006 devait être annulé au motif que seul le législateur disposait de la compétence nécessaire pour intervenir et plus spécifiquement pour réglementer les « conditions et limites » du droit de participation du public, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. C'est d'ailleurs en ce sens que le Conseil d'Etat a accueilli favorablement la requête de la commune d'Annecy puisqu'il prononce l'annulation du décret du 1<sup>er</sup> août 2006 pour incompétence.

En adoptant cette position, le Conseil d'Etat admettait par la même la possibilité que tout justiciable puisse légitimement invoquer la Charte à l'encontre d'un décret qui serait contraire aux dispositions qu'elle contient. De fait, un lien direct est établi entre les droits reconnus aux citoyens et la possibilité qui leur est offerte d'actionner les voies de recours nécessaire à la reconnaissance et à l'exercice de ces droits.

### **B. La reconnaissance d'une compétence exclusive du législateur.**

La décision rendue le 3 octobre 2008 sur les conclusions du Commissaire du Gouvernement Aguila, permet par ailleurs à la Haute Juridiction administrative de rappeler que seul le législateur dispose des compétences nécessaires pour déterminer les conditions de participation du public et préciser les zones devant être protégées. Cet arrêt consacre donc le rôle du législateur en matière d'environnement et ce, conformément à l'article 34 de la Constitution modifiée par la loi constitutionnelle ayant introduit la Charte de l'environnement. Selon l'article 34, le Parlement est pleinement compétent pour déterminer les principes fondamentaux à protéger au titre desquels, la préservation de l'environnement.

Or, eu égard aux dispositions relevant de l'article 7 de la Charte, le Conseil d'Etat considère que cette compétence exclusive du législateur en matière d'environnement est d'autant plus forte qu'elle seule peut définir les « conditions et limites » du droit de participation reconnu au public.

Selon nous, cette précision dote le principe de participation du public au processus d'élaboration<sup>9</sup> d'un sens juridique minimal et par voie de conséquence, concrétise son caractère constitutionnel et opposable aux autorités normatives.

C'est bien en s'appuyant sur la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 selon laquelle toute disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte pour ce qui relève des dispositions législatives, que le Conseil d'Etat prononce l'annulation du décret.

Ainsi, sur la base des éléments contenus dans cette décision rendue le 3 octobre 2008, les lois adoptées antérieurement à l'entrée en vigueur de la Charte, soit avant le 3 mars 2005, n'ont pas à être compatibles avec celle-ci alors même que les lois qui seraient prises postérieurement à cette date devront impérativement l'être. Les actes réglementaires adoptés avant le 3 mars 2005 ne seront pas remis en cause même s'ils empiètent sur le domaine de la loi alors que ceux pris postérieurement à l'entrée en vigueur de la Charte seront sanctionnés d'annulation dès lors qu'ils empièteraient sur le domaine législatif. L'arrêt du Conseil d'Etat n'aura donc pas pour conséquence de rendre inapplicable les décrets relatifs à la participation du public intervenus

---

<sup>9</sup> Contrairement à l'alinéa 8 du Préambule de 1946 relatif à la participation des travailleurs, la participation en matière d'environnement porte sur « l'élaboration » et non sur la « détermination » des décisions (CE, sect. 3 déc. 1993, Ville de Paris, Lebon p.340).

avant le 3 mars 2005. C'est un rappel du rôle prépondérant reconnu au Parlement en matière d'environnement.

Selon nous, le prochain défi devrait être pour le législateur de proposer des textes utiles et précis sur les modalités de l'accès aux informations et de participation du public, cela dans le souci de palier au déficit des textes qui permettent une participation des citoyens quant aux projets développés par l'Etat ou des personnes privées en matière d'environnement.

Si l'invocabilité de la Charte à l'appui d'un recours formé à l'encontre d'un acte réglementaire semble acquise, l'arrêt du 3 octobre ne livre aucune information quant au caractère invocable des dispositions de la Charte à l'encontre des actes individuels. Il reviendra certainement au Conseil Constitutionnel de revenir sur ces éléments et d'en déterminer progressivement le contenu et les modalités.

## **II. Une confirmation attendue de la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement.**

Par le rendu de cet arrêt, la Haute Juridiction administrative confirme la valeur constitutionnelle de l'ensemble des dispositions de la Charte qui s'imposent de fait aux pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités administratives dans les domaines de compétences qui leur sont propres.

Cette décision est d'autant plus intéressante qu'elle s'inscrit dans la continuité d'une jurisprudence récente du Conseil Constitutionnel (A) et qu'elle ouvre ainsi la voie à un droit à l'environnement réactif et uniforme (B).

### **A. Une décision attendue qui s'inscrit dans la continuité jurisprudentielle du Conseil Constitutionnel.**

Si le terme de « charte » ne répond à aucun sens juridique déterminé, la Charte de l'environnement dont il est fait mention dans ce commentaire a pourtant été destinée, dès l'origine à être dotée d'une valeur constitutionnelle.

L'une des premières applications de la Charte de l'environnement trouve son origine dans une décision du Conseil Constitutionnel du 28 avril 2005 relative à la création du registre international français en matière d'immatriculation des navires<sup>10</sup>. Dans cette décision, le Conseil Constitutionnel, interrogé sur la conformité de la loi relative à la création du registre international français à la Constitution et plus particulièrement de ses articles 3 et 9 ainsi que de son titre II, a finalement considéré que le législateur avait pris des mesures dessinées à promouvoir la sécurité maritime et la protection de l'environnement et qu'il n'avait pas méconnu le principe de développement durable contenu dans l'article 6 de la Charte de l'environnement.

Par ailleurs, dans une décision du 19 juin 2008<sup>11</sup> relative à la loi portant sur les organismes génétiquement modifiés<sup>12</sup>, le Conseil Constitutionnel a censuré certaines dispositions de la dite

---

<sup>10</sup> Décision du Conseil Constitutionnel n°2005-514 DC du 28 avril 2005 relative à la création du registre international français.

<sup>11</sup> Décision du Conseil Constitutionnel n°2008-564 DC du 19 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés.

<sup>12</sup> Loi n°2008-595 du 25 juin 2008, JO n°148 du 26 juin 2008.

loi sur la base des dispositions contenues dans la Charte ainsi que sur l'article 34 de la Constitution.

La Charte de l'environnement et les droits qu'elle contient accèdent ainsi à un niveau d'autorité équivalent à celui reconnu aux Droits de l'Homme et du Citoyen au travers de la Déclaration de 1789 et aux droits économiques et sociaux du Préambule de 1946. Elle intègre donc le « bloc de constitutionnalité »<sup>13</sup>.

### **B. Les prémices d'un droit à l'environnement réactif, uniforme et efficace.**

L'objectif de la révision constitutionnelle de mars 2005 était d'introduire une nouvelle génération de droits, au premier rang desquels celui de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé<sup>14</sup>. Mais la consécration de droits nouveaux avait pour corollaire la proclamation de devoirs à la charge des justiciables.

La volonté du Juge administratif de sanctionner l'adoption d'un décret contraire aux dispositions contenues dans la Charte traduit la tendance selon laquelle l'élévation de principes à finalités environnementales au rang constitutionnel est une nécessité pour la réalisation des politiques publiques menées dans le domaine de l'environnement. Cette volonté apparaissait déjà dans l'ordonnance rendue par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne le 29 avril 2005 dans laquelle, le juge des référés avait affirmé qu'en intégrant la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité, le législateur entendait nécessairement ériger le droit à l'environnement en « liberté fondamentale » doté d'une valeur constitutionnelle<sup>15</sup>. Les collectivités publiques devront dans l'avenir, veiller à ce que les dispositions contenues dans la Charte soient respectées, au risque de voir leurs décisions contestées par le juge.

La position du juge administratif, confirmée à nouveau à l'occasion du rendu de l'arrêt du 3 octobre 2008, de consacrer la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement s'inscrit selon nous, dans la continuité de celle adoptée par le juge judiciaire qui, dans l'affaire « Erika »<sup>16</sup>, a reconnu l'existence et la nécessité de réparer le préjudice écologique.

Le fait d'admettre un caractère constitutionnel aux droits et devoirs contenus dans la Charte de l'environnement présage d'une nouvelle génération de contentieux liés au domaine de l'environnement qui permettront peut-être une participation plus active des citoyens dans les politiques de protection de l'environnement, a fortiori en matière d'urbanisme.

---

<sup>13</sup> Voir GESLOT(C), Normes constitutionnelles et normes de référence du contrôle de constitutionnalité des lois, Semaine juridique Edition Générale, n° 18, 2007, p. 11-15 et FOUBAUSTIER (L), Note sous la loi constitutionnelle numéro 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la charte de l'environnement, Environnement, n°1, 2006, pp. 15-18.

<sup>14</sup> Voir l'art.1 de la Charte de l'environnement.

<sup>15</sup> TA Châlons-en-Champagne, n°0500082805.

<sup>16</sup> TGI Paris, 11<sup>e</sup> Chambre, 4<sup>e</sup> section, 16 janvier 2008, n°9934895010.