



**HAL**  
open science

# L'obligation de vigilance environnementale : l'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Jean de Saint Sernin

## ► To cite this version:

Jean de Saint Sernin. L'obligation de vigilance environnementale : l'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Larcier Bruylant. Vigilance et Diligence en droit public, Larcier Bruylant, pp.109-122, 2024, Larcier bruylant. hal-04853085

**HAL Id: hal-04853085**

**<https://hal.science/hal-04853085v1>**

Submitted on 21 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'obligation de vigilance environnementale : l'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

*Jean de Saint Sernin*

*Docteur en droit public de l'Université Paris Panthéon-Assas*

*Maître de conférences à l'Université Paris Nanterre*

Référence : « L'obligation de vigilance en droit de l'environnement : l'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Vigilance et diligence en droit public*, Charlotte BEAUCILLON et Carole GALLO (dir.), Larcier Bruylant, 2024, pp. 107-122

Au lendemain de l'intégration de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité<sup>1</sup>, la doctrine s'est interrogée sur la valeur juridique de celle-ci<sup>2</sup>. Dans sa décision *OGM* du 19 juin 2008, le Conseil constitutionnel a déclaré, à propos de l'article 5 relatif au principe de précaution, que « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle »<sup>3</sup>. S'agissant des articles 2, 3 et 4 de la Charte, leur portée constitutionnelle a été confirmée dans la décision relative à la taxe carbone<sup>4</sup>. Le Conseil reconnaît ainsi comme opérants les griefs tirés de la méconnaissance de certains droits et libertés consacrés par la Charte.

Dans sa décision du 8 avril 2011<sup>5</sup>, le Conseil constitutionnel a dû apprécier l'effet direct des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Selon ces deux dispositions, « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » et « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Selon l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, la notion d'« environnement équilibré » recouvre « le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels, le bon fonctionnement des écosystèmes et un faible niveau de pollution »<sup>6</sup>. Le constituant a entendu fixer « un objectif au législateur et au pouvoir réglementaire »<sup>7</sup> pour les conduire à une politique active de l'environnement. Par une lecture combinée de ces deux articles, le Conseil a jugé que « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »<sup>8</sup>. Cette décision revêt une double importance. La première est que le droit à un environnement sain et l'obligation de préservation de l'environnement figurent désormais au nombre des « droits et libertés que la Constitution garantit ». À ce titre, ils peuvent donc être invoqués à l'appui d'une QPC aux termes de l'article 61-1 de la Constitution. La seconde est qu'à l'appui de ces deux fondements, le Conseil a

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005.

<sup>2</sup> Voy. par exemple B. MATHIEU, « Observations sur la portée normative de la Charte de l'environnement », CCC 2003, n° 15, p. 146.

<sup>3</sup> Décision n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18.

<sup>4</sup> Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 79.

<sup>5</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*.

<sup>6</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, n° 992, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003.

<sup>7</sup> Rapport n° 1595 (Assemblée nationale – XII<sup>e</sup> législature) de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mai 2004, p. 83.

<sup>8</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, cons. 5.

dégagé une obligation de vigilance environnementale. Fondés sur le principe de prévention, les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement ont permis la consécration d'une nouvelle obligation en droit positif, laquelle s'applique aux personnes publiques et, plus singulièrement encore, aux personnes privées.

Il s'agit donc de s'interroger sur le sens et la portée d'une telle obligation de vigilance et, plus particulièrement, sur son utilisation par le Conseil constitutionnel dans le droit de l'environnement.

De manière inédite, le Conseil constitutionnel a conféré un effet horizontal aux droits et devoirs énoncés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte renforçant dans le même sens l'effet direct de celle-ci (section 1). Le Conseil a également été invité à préciser la teneur et l'effectivité de cette obligation de vigilance environnementale. Un régime juridique en construction qui ne devrait pourtant pas donner lieu à un contentieux vibronnant (section 2).

## **Section 1. L'obligation de vigilance environnementale : une effectivité renforcée de la Charte de l'environnement**

Aux termes de la jurisprudence *Michel Z.*, le Conseil constitutionnel a érigé une obligation de vigilance environnementale étendant par la même occasion le champ d'application matériel (§1) et organique (§2) de la Charte de l'environnement.

### **§1. L'extension du champ matériel de la Charte de l'environnement**

En élargissant les destinataires des obligations portées par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement sur le fondement desquels se déploie l'obligation de vigilance environnementale, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser les contours et l'étendue de cette dernière.

L'introduction et le façonnement de l'obligation de vigilance par le Conseil constitutionnel, à l'occasion de la décision *Michel Z.*, ont manifestement été influencés par la jurisprudence internationale. L'arrêt de la Cour internationale de Justice du 25 septembre 1997 rendu dans l'affaire du projet Gabčíko-Nagymaros opposant la Hongrie et la Slovaquie avait en effet considéré que « la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommage »<sup>9</sup>. Ces exigences doivent être prises en considération non seulement lorsque des États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Dans la jurisprudence européenne, l'arrêt *Tatar*<sup>10</sup> a initié l'existence d'un « droit à la jouissance d'un environnement sain et protégé ». Dans le même sens, la Cour a consacré dans l'arrêt *Bacila* un « droit à jouir d'un environnement équilibré et respectueux de la santé »<sup>11</sup>. Ces deux arrêts ont identifié une obligation positive pesant sur les États d'adopter et de mettre en œuvre des mesures

---

<sup>9</sup> CIJ du 25 septembre 1997, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, Recueil 1997, septembre 1997, §.78.

<sup>10</sup> CEDH du 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, n° 67021/01, Arrêt 27.1.2009, §.107.

<sup>11</sup> CEDH du 30 mars 2010, *Affaire Bacila c. Roumanie*, Requête n° 19234/04, §.71.

raisonnables et adéquates permettant de protéger ce droit. Toutefois de telles obligations n'ont pas entraîné l'émergence d'une obligation générale de vigilance environnementale.

Dans sa décision *Michel Z.*, le Conseil constitutionnel a précisé le contenu de l'obligation de vigilance environnementale. Dorénavant, « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »<sup>12</sup>. Au grand dam des défenseurs de l'environnement, il ne s'agit que d'une « obligation de moyens »<sup>13</sup>. En conséquence, la preuve du manquement ne sera donc pas rapportée par le seul fait qu'une atteinte à l'environnement soit réalisée, mais par un comportement caractérisé. Les personnes doivent adopter un comportement prudent, diligent à l'égard des atteintes que leurs activités peuvent causer à l'environnement. L'établissement d'un standard de comportements tiré de l'obligation de vigilance environnementale pourrait permettre des sanctionner toutes personnes qui révélerait une « conduite hostile à l'environnement caractérisée »<sup>14</sup>. Il s'agit donc d'une obligation positive pesant sur toutes personnes d'adopter et de mettre en œuvre des mesures raisonnables et adéquates permettant de protéger l'environnement. La violation de l'obligation de vigilance correspond à une grande variété de comportements, volontaires ou involontaires, de mise en péril de l'environnement. L'inaction est aussi susceptible d'ouvrir un droit à réparation pour les victimes. Une telle action ouvre droit à la réparation de tous types de préjudices, y compris, *a priori*, ceux qui n'affectent aucun intérêt personnel. Dans l'affaire *Michel Z.*, les nuisances émanaient d'un restaurant routier (poussières, fumée, ordures, etc.). La Charte de l'environnement conduit à se placer dans une perspective générale de respect de l'environnement ouverte non seulement aux victimes identifiées, mais également aux victimes potentielles. Le constituant a ainsi voulu conférer à ce texte une dynamique transgénérationnelle.

Cette obligation de vigilance a été dégagée en une règle unique sur un double fondement. La Charte s'impose désormais à l'ensemble des personnes juridiques. De ce fait, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées ont le devoir de respecter l'environnement en prenant part à sa préservation et à son amélioration (article 2). Par ailleurs, ces personnes disposent d'un droit de jouissance : celui de vivre dans un environnement de bonne qualité (article 1<sup>er</sup>). On peut tout à fait concevoir que l'un ne va pas sans l'autre et qu'il n'y a pas, selon la formule usuelle, de droits sans devoirs. Or, le rattachement de l'obligation de vigilance à l'article 1<sup>er</sup> étonne. L'article 2 énonce une telle obligation, mais certainement pas l'article 1<sup>er</sup> qui, lui, consacre un droit. De plus, les articles 3 et 4 de la Charte<sup>15</sup> mentionnent clairement l'existence d'une obligation. Ces dispositions ont été également soulevées dans la décision *Michel Z.* L'on aurait légitimement pu penser que ces deux obligations sont la traduction du devoir général mentionné à l'article 2. Une question se pose alors : le Conseil a-t-il consacré, dans la décision *Michel Z.*, une nouvelle obligation ? Le raisonnement tenu par le Conseil et les

---

<sup>12</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, cons. 5 .

<sup>13</sup> Commentaire aux Cahiers, Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, p. 8.

<sup>14</sup> J. BETAÏLE, M.P CAMPROUX, H. DELZANGLES, V. JAWORSKI, S. JOLIVET, G. LARAY, J. MAKOWIAK, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Lefebvre-Dalloz, 9<sup>e</sup> édition, 2023, p. 1435.

<sup>15</sup> Article 3 : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». ; article 4 : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

termes choisis laissent entendre une réponse affirmative. Dans un premier temps, l'obligation de vigilance fondée sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 ne nécessite pas l'intervention d'une loi contrairement aux articles 3 et 4 de la Charte. Ces dispositions sont d'application immédiate. Dans un second temps, l'obligation de vigilance fait référence aux « atteintes », sans préciser s'il s'agit d'une visée préventive ou répressive. Le champ matériel de cette obligation est donc bien plus large. En effet, l'article 3 renvoie seulement à une action anticipatrice et l'article 4 sanctionne un comportement déjà survenu. Dans un troisième et dernier temps, l'article 3 fait référence aux « atteintes » et l'article 4 aux « dommages ». L'obligation de vigilance se rapporte quant à elle aux « atteintes à l'environnement ». Pour autant, deux différences doivent être relevées. En premier lieu, cette atteinte à l'environnement sur le fondement de l'obligation de vigilance pourrait constituer un dommage susceptible d'entraîner une action en responsabilité. En second lieu, ce manquement peut intervenir antérieurement ou postérieurement à une nuisance apportée et constatée à l'environnement. Cette nuisance est donc susceptible de survenir ou est peut-être déjà survenue comme dans l'affaire *Michel Z.* Le régime et les conséquences de cette autonomisation du régime de la responsabilité environnementale restent alors à découvrir.

Le Conseil constitutionnel a érigé une nouvelle obligation destinée à protéger les atteintes à l'environnement. Le Conseil a ainsi étendu les droits et devoirs contenus dans la Charte et corrélativement les destinataires de ces dispositions. La portée de la consécration de l'obligation de vigilance environnementale est donc potentiellement considérable dans la mesure où toute activité, matérielle ou juridique, y sera soumise quel que soit celui qui la met en œuvre.

## **§2. L'extension du champ organique de la Charte de l'environnement**

La reconnaissance d'une obligation de vigilance à l'égard des atteintes portées à l'environnement a eu pour conséquence bienvenue d'élargir les destinataires d'une telle obligation. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'avère donc extrêmement prometteuse pour ce qui est d'assurer le respect des objectifs fixés par le constituant.

Jusqu'à la décision *Michel Z.*, les dispositions de la Charte s'imposaient seulement « aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif »<sup>16</sup>. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État avaient simplement reconnu que les autorités publiques étaient tenues au respect de la Charte. La jurisprudence constitutionnelle et la jurisprudence administrative n'avaient accordé qu'un effet vertical à ce texte. Par ailleurs, on a longtemps pu penser que l'article 1<sup>er</sup> bénéficiait aux seules personnes physiques, alors que l'article 2 régissait l'ensemble des personnes physiques ou morales. En retenant que ces deux textes s'imposent à « l'ensemble des personnes »<sup>17</sup>, le Conseil clarifie et harmonise la portée « *rationae personae* »<sup>18</sup> de ces deux dispositions. À côté des personnes publiques qui étaient

---

<sup>16</sup> Décision n° 2008-564 DC, *op. cit.*, cons. 18.

<sup>17</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, cons. 5.

<sup>18</sup> P. BILLET, J.-M. FEVRIER, G. KALFECHÉ, A. LAGET-ANNAMAYER, I. MICHALLET, E. NAIM-GESBERT ET J.-B. SEUBE, *Les grands arrêts du droit de l'environnement*, Dalloz, 2017, p. 145.

déjà tenues au respect des dispositions de la Charte<sup>19</sup>, sont donc également concernées les personnes privées.

Dans sa décision *Michel Z.*, le Conseil a déclaré que ces deux dispositions peuvent être invoquées directement par le justiciable à l'occasion d'une QPC. En application de la jurisprudence *Michel Z.*, les droits et devoirs énoncés par les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement s'imposent désormais « à l'ensemble des personnes »<sup>20</sup>. Le Conseil réalise ici une extension des destinataires de ces dispositions. Depuis la décision *Michel Z.*, une invocabilité directe et un « effet horizontal »<sup>21</sup>, c'est-à-dire dans les rapports entre particuliers, sont ainsi expressément reconnus à ces deux dispositions de la Charte dans le contentieux constitutionnel. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a dû examiner la conformité de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cette disposition institue une exception à la responsabilité pour trouble anormal du voisinage. Elle empêche les riverains de demander réparation des troubles que leur causent les activités visées dès lors que celles-ci existaient avant leur installation et qu'elles s'exercent en conformité avec les lois ou les règlements. La jurisprudence *Michel Z.*, a été étendue aux personnes morales. Dans sa décision du 16 mai 2019<sup>22</sup>, le Conseil a rappelé qu'Aéroports de Paris n'était aucunement dispensé du respect des droits et devoirs énoncés par la Charte, et notamment de l'obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité. Une telle obligation tient compte du caractère inéluctable de certaines dégradations environnementales liées à la vie moderne. La jurisprudence *Michel Z.*, s'impose donc indissociablement aux personnes physiques et aux personnes morales, qu'elles soient ou non chargées d'une mission de service public.

Bien que les articles 1<sup>er</sup> et 2 contiennent deux formulations énoncées « en termes généraux »<sup>23</sup>, le Conseil a déclaré qu'aucune de ces deux dispositions ne sollicite l'intermédiation de la loi. Or, la plupart des dispositions de la Charte de l'environnement impliquent nécessairement l'intervention du législateur pour leur mise en œuvre<sup>24</sup>. Les particuliers peuvent désormais exiger que d'autres personnes que l'État respectent cette obligation. Ces deux articles ne doivent donc plus seulement être entendus comme des droits créances. Une partie de la doctrine estime que ces deux dispositions consacrent de véritables droits subjectifs, voire « un droit mixte à la fois subjectif et individuel et droit-créance »<sup>25</sup>. Ces deux articles figurent en tout cas au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit dans le contentieux de la QPC. Dans la décision *Michel Z.*, le Conseil a déclaré que l'article 1<sup>er</sup>

---

<sup>19</sup> Voy. à ce sujet, Y. AGUILA, « Les acteurs face à la constitutionnalisation du droit de l'environnement », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, p. 43.

<sup>20</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, cons. 5.

<sup>21</sup> A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, Thémis, droit, 5<sup>e</sup> édition, 2021, p. 78.

<sup>22</sup> Décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*

<sup>23</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, cons. 5.

<sup>24</sup> C'est tout particulièrement le cas des articles 3 et 4 de la Charte, puisque ces dispositions opèrent expressément un renvoi constitutionnel à la loi. Voy. *Infra* note 15.

<sup>25</sup> M. PRIEUR, « Les nouveaux droits », *in* dossier « La Charte de l'environnement », *AJDA*, 2005, p. 1157.

de la Charte peut être invoqué par combinaison avec l'article 2. Par la suite, le Conseil a reconnu qu'il peut contrôler une disposition législative au regard du seul article 1<sup>er</sup><sup>26</sup>.

La consécration d'une obligation de vigilance environnementale s'est faite en des termes clairs et particulièrement riches de sens pour les contentieux à venir. La jurisprudence constitutionnelle a élargi la responsabilité environnementale en lui offrant un fondement audacieux<sup>27</sup>. Le principe très net est que, d'une part, le droit de chacun à un environnement équilibré et respectueux de la santé doit être respecté par tous, d'autre part, que tous doivent prendre part active à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Après avoir consacré une nouvelle obligation, le Conseil constitutionnel a apporté les précisions nécessaires à l'engagement d'une responsabilité environnementale fondée sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte. Un régime qui ne devrait pas, outre mesure, encombrer les prétoires.

## **Section 2. Le régime de l'obligation de vigilance environnementale : une autorité fragilisée de la Charte de l'environnement**

Après avoir érigé une obligation de vigilance environnementale, le Conseil constitutionnel a consacré, sur ce fondement, l'existence d'une responsabilité pour faute en matière environnementale. Pour autant, l'invocabilité d'une telle obligation demeure plus que jamais incertaine (§1). Le régime juridique de cette responsabilité n'a, quant à lui, toujours pas été pleinement précisé (§2).

### ***§1. Une invocabilité incertaine de la Charte de l'environnement***

La reconnaissance d'une obligation de vigilance environnementale aurait légitimement pu entraîner un contentieux très dense. L'examen de la jurisprudence témoigne, au contraire, d'une appréciation juridictionnelle très rigoureuse d'une telle obligation qui est rarement invoquée comme moyen et rarement retenue par les juridictions.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement ont fait l'objet de dix-sept décisions de la part du Conseil constitutionnel. Le Conseil a rendu respectivement neuf décisions DC et huit décisions QPC. Sur les huit décisions QPC, jamais un manquement à l'obligation de vigilance n'a été soulevé devant les juridictions de renvoi. À ce jour, la juridiction administrative a toujours refusé de renvoyer au Conseil les questions portant sur un tel fondement<sup>28</sup>. De plus, aucune illégalité n'a pour l'instant été relevée dans l'action administrative<sup>29</sup>. Sur les dix-sept décisions, aucune contrariété à l'article 1<sup>er</sup> n'a, à ce jour, été retenue par le Conseil. La décision

---

<sup>26</sup> Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis*, cons. 13.

<sup>27</sup> Voy. notamment, M.-A COHENDET, *Droit constitutionnel de l'environnement*, Mare et Martin, 2021.

<sup>28</sup> Voy. par exemple CE, 14 septembre 2011, n° 348394, *Michel A.*, Lebon et CE, 29 mars 2022, n° 457143, *Association La Filière Béton*, Lebon.

<sup>29</sup> Voy. par exemple CE, 8 avril 2019, n° 414444, *Association One Voice*, et CE, 18 décembre 2019, n° 419897 et 419898, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, *Association One Voice et France Nature Environnement*, Lebon.

n° 2021-971 QPC<sup>30</sup> aurait pourtant pu constituer la première censure sur ce fondement. Le Conseil avait été saisi de l'article L. 144-4 du code minier qui disposait que les concessions minières initialement instituées pour une durée illimitée devaient expirer le 31 janvier 2018. Le même article prévoyait que les gisements encore exploités à cette date étaient prolongés de droit, prolongation qui, au regard de son objet et de ses effets, a été censurée par le Conseil en ce qu'elle portait atteinte à l'environnement. Toutefois, l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 a institué toute une série de garanties, et notamment le droit pour l'administration de refuser la demande de prolongation en cas d'atteinte grave aux intérêts environnementaux. Le Conseil en a déduit que, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les dispositions du code minier ne contrevenaient plus aux dispositions de la Charte.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte s'appliquent par définition aux lois entrées en vigueur au lendemain de la promulgation de la loi constitutionnelle, mais également à celles venant modifier des lois préexistantes. Dans sa jurisprudence 2020-809 DC relative à la loi fixant les conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, le Conseil a déclaré qu'il est « loisible au législateur, [...], de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions »<sup>31</sup>. Toutefois, cette intervention ne peut se faire que dans le respect des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte et sous deux conditions strictes.

La première condition fixée par le Conseil est que les limitations apportées par le législateur à ces droits ne peuvent se faire qu'en liaison avec « des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionné à l'objectif poursuivi »<sup>32</sup>. Parmi, ces exigences constitutionnelles, le Conseil a identifié celles étant « inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique »<sup>33</sup>. Dans sa décision n° 2022-843 DC, le Conseil a estimé que la mise en place d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre ne contrevenait pas à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte. Le Conseil relève que cette installation vise notamment à répondre à des menaces graves sur la sécurité d'approvisionnement en gaz. Dans le même sens, dans une décision n° 2023-851 DC, le Conseil devait examiner une loi visant à accélérer les procédures liées à la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires à proximité des sites nucléaires existants. Sur la base des travaux préparatoires du projet de loi, il a relevé que le législateur avait souhaité augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de

---

<sup>30</sup> Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, *France nature environnement*.

<sup>31</sup> Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, cons. 13. Voy. également : décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, *Association France nature environnement et autre*, cons. 5 et décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, *Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*, cons. 68 et décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, cons. 23.

<sup>32</sup> Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat* cons. 3. Voy. aussi : décision n° 2022-991 QPC, *op. cit.*, cons. 6, décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, cons. 23, décision n° 2023-851 DC, *op. cit.*, cons. 25 et décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres*, cons. 7.

<sup>33</sup> Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, *op. cit.*, cons. 11. Voy. aussi, décision n° 2023-851 DC, *op. cit.*, cons. 28.



gaz à effet de serre. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte a alors été écarté.

La seconde condition est que le législateur doit prévoir des garanties. Autrement dit, la législation doit comporter un noyau minimal de garanties afin d'assurer l'effectivité du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le Conseil apprécie les précautions apportées par le législateur pour prendre en compte l'atteinte à l'environnement qui pourrait résulter des dispositions mises en cause. Dans la décision n° 2020-809 DC, le Conseil devait contrôler une loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques utilisés en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières. De tels produits ont des incidences sur la biodiversité, des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols, et induisent des risques pour la santé humaine. Toutefois, le législateur avait prévu de nombreuses garanties. Tout d'abord, le produit ne s'applique qu'à un type de tubercule en cas d'infestations massives, et cette restriction vise à préserver les entreprises du secteur. Ensuite, l'usage de ce produit n'est autorisé que jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023. Enfin, un conseil de surveillance a été spécialement créé pour éclairer les autorités ministérielles en charge d'accorder les autorisations d'emploi d'un tel produit. Le Conseil a donc estimé que la loi ne contrevenait pas aux articles de la Charte.

Depuis la décision *Michel Z.*, le Conseil constitutionnel a été saisi seulement trois fois d'un moyen fondé sur l'obligation de vigilance environnementale. Aucune de ces saisines n'a, à ce jour, entraîné une censure sur ce fondement. Cette rareté témoigne de la complexité du régime de l'obligation de vigilance qui, au bout de treize années, n'a pas reçu les précisions nécessaires qui permettraient aux justiciables d'utiliser à bon escient un tel moyen. Elle révèle également une appréciation *a minima* par le juge, notamment via la mise en balance des intérêts en cause.

Dans la décision *Michel. Z.*, le Conseil constitutionnel a jugé que la restriction du droit à réparation du trouble anormal de voisinage, prévu par l'article L. 112-16 du code de l'environnement, ne joue que lorsque l'activité génératrice de nuisances se poursuit dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ce qui inclut « celles qui tendent à la préservation et à la protection de l'environnement »<sup>34</sup>. De plus, la disposition contestée ne faisait pas obstacle à « une action en responsabilité fondée sur la faute »<sup>35</sup>. Dans ces conditions, le législateur ne méconnaît pas les droits et obligations qui résultent des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement sur le fondement desquels a été dégagée l'obligation de vigilance.

Dans sa décision n° 2017-672 QPC, le Conseil était saisi des dispositions de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme limitant à certaines zones du territoire l'action en démolition de constructions édifiées conformément à un permis de construire annulé postérieurement. Le Conseil a estimé que le législateur a veillé « à ce que l'action en démolition demeure possible dans les zones présentant une importance particulière pour la protection de l'environnement »<sup>36</sup>. De plus, les dispositions contestées ne font pas obstacle aux « autres actions en réparation, en

---

<sup>34</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit.*, cons. 7.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre*, cons. 11.

nature ou sous forme indemnitaires »<sup>37</sup>. En déterminant ainsi les modalités de mise en œuvre de l'action en démolition, le législateur n'a donc pas porté atteinte aux droits et obligations qui résultent des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Charte de l'environnement.

Dans sa décision n° 2019-781 DC, le Conseil était saisi du 22° de l'article L. 6323-4 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 131 de la loi déferée. Cette décision est, à ce jour, la seule où l'obligation de vigilance a été invoquée sur le fondement de l'article 61 de la Constitution à l'occasion d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. L'alinéa litigieux prévoit qu'un cahier des charges détermine « les modalités selon lesquelles Aéroports de Paris exerce ses missions en tenant compte des effets environnementaux de ses activités »<sup>38</sup>. Il en résulte que la disposition contestée ne méconnaît pas les exigences constitutionnelles relatives à la préservation de l'environnement.

Deux enseignements ressortent de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Un premier suivant lequel le législateur doit prévoir des dispositions assurant une protection de l'environnement. Le second est que, dans les matières concernées, il ne doit pas exclure la possibilité d'une action en responsabilité délictuelle. À ce jour, le législateur s'est montré pour le moins attentif à la jurisprudence *Michel Z.*, puisqu'aucune omission n'a été relevée.

## **§2. Une responsabilité environnementale conditionnée**

Le régime de responsabilité environnementale pour violation de l'obligation de vigilance est relativement souple. Le législateur ne peut librement fixer les conditions de sa mise en œuvre.

L'obligation de vigilance peut fonder, lorsqu'elle est méconnue, une action en responsabilité. Cette responsabilité repose sur « la faute de l'auteur des dommages à l'environnement »<sup>39</sup>. Une telle action contentieuse peut donc être engagée contre l'auteur de nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale, commerciale ou aéronautique sur le fondement de cette obligation de vigilance.

Le Conseil constitutionnel a précisé la compétence du législateur pour « définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation »<sup>40</sup>. Pour autant, le Conseil rappelle les limites de la compétence du législateur. En effet, l'intervention du législateur est « loisible »<sup>41</sup>. Autrement dit, le législateur peut déterminer et créer un équilibre dans le régime de responsabilité environnementale, mais son intervention n'est pas nécessaire dans la fixation de ce dernier. De plus, ce régime de responsabilité ne peut pas être trop restrictif. Le Conseil a déclaré que le législateur « ne peut restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée ». Le Conseil a interdit au législateur de vider de son sens cette nouvelle responsabilité environnementale. Le législateur ne peut donc excessivement encadrer ce droit d'agir, mais il lui est permis d'apporter des limitations, fussent-elles minimales. En la matière, le

---

<sup>37</sup> *Ibid*, cons. 17.

<sup>38</sup> Décision n° 2019-781 DC, *op.cit*, cons. 84.

<sup>39</sup> Commentaire aux Cahiers, Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit*, p. 9.

<sup>40</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *op. cit*, cons. 5.

<sup>41</sup> *Ibid*.

Conseil n'exerce qu'un contrôle particulièrement restreint. Il se borne à veiller à ce que le législateur ne dénature pas cette exigence constitutionnelle. À ce jour, aucune dénaturation n'a été relevée.

Une année après la jurisprudence *Michel Z.*, le Conseil constitutionnel a reconnu les limites de sa compétence pour contrôler le régime juridique de la responsabilité environnementale fondée sur l'obligation de vigilance. Aux termes d'une formule usuelle, le Conseil a rappelé qu'il n'est pas juge de l'opportunité des choix politiques décidés par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En effet, il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; [...] il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement »<sup>42</sup>. En l'espèce, le Conseil devait d'abord se prononcer sur le deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement qui soumet à un régime d'autorisation l'installation des bâches comportant de la publicité. Le Conseil a déclaré que ces dispositions n'entrent pas dans le champ d'application de la Charte de l'environnement. Le Conseil était ensuite saisi du troisième alinéa de cet article. Cette disposition soumet à autorisation l'installation des dispositions de publicité lumineuse. Le Conseil a relevé que le dispositif a été fixé à des fins de protection du cadre de vie et de l'environnement. Par ailleurs, un décret en Conseil d'État fixe des prescriptions aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou de limiter les nuisances à l'environnement. En conséquence, le Conseil a estimé que ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte.

Si le législateur peut définir les conditions, il n'a plus la maîtrise du principe de cette responsabilité fondée sur l'obligation de vigilance environnementale. En retenant la responsabilité pour faute à l'égard de l'obligation de vigilance, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a provoqué des déceptions chez les défenseurs de l'environnement qui auraient préféré un régime de responsabilité sans faute. Cependant, en maintenant un lien avec la référence à la faute, il appartiendra aux juridictions d'apprécier une telle obligation et ces dernières pourraient être exigeantes dans l'appréciation exacte du manquement à l'obligation de vigilance. À ce jour, le régime de cette responsabilité n'a pas été précisé par le législateur.

En définitive, la notion et le régime de l'obligation de vigilance restent à construire. L'un des enjeux forts résidera dans l'articulation entre cette obligation de vigilance environnementale et les diverses polices administratives qui viennent d'ores et déjà poser les jalons d'une anticipation des possibles effets néfastes sur l'environnement. À cela doit s'ajouter un problème de taille : celui de la concurrence possible des griefs tirés de la Charte de l'environnement. Ainsi, dans sa décision n° 2019-794 DC, le Conseil devait contrôler une disposition législative ayant pour finalité « la décarbonation complète du secteur des transports terrestres »<sup>43</sup>. Or, le contrôle a été réalisé vis-à-vis de « l'exigence constitutionnelle »<sup>44</sup> de protection d'un environnement sain. L'obligation de vigilance a été manifestement éludée. Dans le même sens, par sa décision n° 2019-823 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il découlait du préambule

---

<sup>42</sup> Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*, cons. 10.

<sup>43</sup> Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, cons. 37.

<sup>44</sup> *Ibid.*

de la Charte de l'environnement un objectif de valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains »<sup>45</sup>. Récemment, le Conseil a réalisé une nouvelle interprétation de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte en des termes inédits. Il a déclaré que lorsque le législateur adopte des mesures susceptibles de porter « une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé »<sup>46</sup>, la loi doit veiller à ce que « les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard »<sup>47</sup>. L'obligation de vigilance trouvera difficilement sa place dans un contentieux environnemental fondé sur l'article 1<sup>er</sup> de la Charte dont le Conseil a pu tirer, de manière extensible, de nouveaux griefs. Cette extension, aussi louable soit-elle pour l'État de droit, n'est pas sans entraîner une multiplication des règles constitutionnelles environnementales qui risque d'être doublement préjudiciable à l'obligation de vigilance. On ne peut pas exclure non seulement un conflit, mais peut être même une rivalité entre normes environnementales issues d'un même fondement. Qui plus est, l'absence de précision sur la notion et le régime de cette obligation risquent de provoquer à court terme un désintérêt pour le justiciable et à long terme un délaissement qui pourrait aller jusqu'à sa désuétude dans le contentieux environnemental.

### Liste des jurisprudences :

CIJ du 25 septembre 1997, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, Recueil 1997, septembre 1997, §.78  
Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*  
CEDH du 27 janvier 2009, *Tătar c. Roumanie*, n° 67021/01, Arrêt 27.1.2009, §.107  
Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*  
CEDH du 30 mars 2010, *Affaire Bacila c. Roumanie*, Requête n° 19234/04, §.71.  
Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*  
CE, 14 septembre 2011, n° 348394, *Michel A*  
Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis*  
Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre*  
CE, 8 avril 2019, n° 414444, *Association One Voice*,  
Décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*.  
CE, 18 décembre 2019, n° 419897 et 419898, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS), Association One Voice et France Nature Environnement*  
Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*  
Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*

---

<sup>45</sup> Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, cons. 5.

<sup>46</sup> Décision n° 2023-1066 QPC, *op. cit.*, cons. 6.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*

Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, *France nature environnement*

CE, 29 mars 2022, n° 457143, *Association La Filière Béton*

Décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, *Association France nature environnement et autre*

Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*

Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*

Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables,*

Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, *Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*

Décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres*

Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*

### **Index :**

Charte de l'environnement

Effet direct

Invocabilité

Obligation de vigilance environnementale

Principe de prévention

Responsabilité environnementale

### **Abréviation :**

CCC ; Les Cahiers du Conseil Constitutionnel

CIJ : Cour internationale de Justice

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

DC : Contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires, lois organiques, des traités, des règlements des Assemblées

OGM : organisme génétiquement modifié

QPC : question prioritaire de constitutionnalité