

Lexbase Hebdo édition publique n°270 du 13 décembre 2012

[Environnement] Questions à...

Quand le Conseil constitutionnel se pose en protecteur de l'article 7 de la Charte de l'environnement — Questions à Charles-Edouard Sénac, Maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie

N° Lexbase : N4852BTU



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : *Cons. const.*, deux décisions du 23 novembre 2012, n° 2012-282 QPC (N° Lexbase : A4204IXY) et n° 2012-283 QPC (N° Lexbase : A4205IXZ)

Dans deux décisions rendues le 23 novembre 2012, les Sages de la rue de Montpensier ont censuré plusieurs dispositions législatives qui, à leurs yeux, n'assuraient pas le respect effectif de l'article 7 de la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 N° Lexbase : L0268G8G) aux termes duquel "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". Dans sa décision n° 2012-282 QPC, le Conseil constitutionnel a censuré l'article L. 120-1 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L8007IMI) relatif aux modalités générales de participation du public aux décisions de l'Etat et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement, qui limite cette participation aux seules décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics. Dans sa décision n° 2012-283 QPC, il a pour le même motif, censuré l'article L. 341-13 du même code (N° Lexbase : L5783HDK), lequel prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'Etat et qu'il est notifié aux intéressés. Pour revenir sur ces deux décisions, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Charles-Edouard Sénac, Maître de conférences en droit

public à l'Université de Picardie et membre du Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique (CURAPP).

Lexbase : Quel raisonnement ont adopté les Sages pour censurer les dispositions législatives contestées ?

Charles-Edouard Sénac : La censure prononcée dans les deux décisions rendues le 23 novembre 2012 en matière environnementale repose sur le même fondement constitutionnel : la méconnaissance du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement proclamé par l'article 7 de la Charte de l'environnement. De façon générale, depuis la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement le 1er mars 2005, le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur détermine lui-même les modalités de mise en œuvre de ce principe, ainsi que celles du principe d'information du public, également garanti par l'article 7 (1). Si tel n'est pas le cas, c'est-à-dire dans l'hypothèse où la loi a renvoyé à une autre autorité le pouvoir de déterminer ces modalités ou bien n'a tout simplement rien prévu, la juridiction constitutionnelle censure l'incompétence négative du législateur. Dans le cadre de la QPC, on sait que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée que "*dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit*" (2). C'est la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel rappelle systématiquement cette exigence procédurale dans les affaires où est invoqué le grief tiré de la violation de l'article 7 de la Charte, comme l'illustrent les décisions du 23 novembre 2012.

Si les censures prononcées dans ces décisions reposent sur le même fondement, elles présentent, néanmoins, chacune des particularités. Dans la décision n° 2012-282 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnel l'article L. 120-1 du Code de l'environnement qui définissait les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement. Ce que les juges de la rue de Montpensier ont reproché à cet article, c'est de borner son champ d'application aux décisions réglementaires des personnes morales visées et, ainsi, d'exclure leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement.

Dans la décision n° 2012-283 QPC, ce sont les articles L. 341-3 (N° Lexbase : L88951ME) et L. 341-13 du même Code relatifs, respectivement, à la procédure de classement des monuments naturels et des sites et à la procédure de leur déclassement, qui ont été censurés par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a, d'abord, relevé que les décisions de classement, comme celles de déclassement, constituaient des "*décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement*", au sens de l'article 7 de la Charte. Puis, il a examiné si les deux procédures en cause respectaient les exigences constitutionnelles découlant de cet article. Le verdict du Conseil a été, sans surprise, négative : ces deux dispositions du Code de l'environnement, de même qu'aucune autre disposition législative, n'assuraient la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause.

En revanche, est plus surprenant le fait que le Conseil ait censuré les dispositions de l'article L. 341-3 du Code de l'environnement, alors qu'elles étaient antérieures à la constitutionnalisation de la Charte. Dans le passé, le Conseil a jugé que, "*si la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit, elle ne saurait l'être à l'encontre d'une disposition législative antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958*" (3). Aussi, on pouvait s'attendre à ce que ce raisonnement, reposant sur l'idée que l'on ne peut pas faire grief à une loi d'avoir méconnu une règle de compétence qui n'existait pas au moment de son adoption, soit transposé au grief tiré de l'incompétence négative fondée sur l'article 7 de la Charte. Dès lors, il aurait été impossible de l'invoquer utilement à l'encontre des lois antérieures à la constitutionnalisation de la Charte, soit au 1er mars 2005. C'est en tout cas la solution que le Conseil d'Etat, en sa qualité de "filtre" de la QPC, avait retenue quelque temps auparavant (4). Mais tel n'a pas été le choix du Conseil constitutionnel qui a jugé que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte était utilement invocable à l'encontre de dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Charte.

Lexbase : Ces décisions font suite à plusieurs autres ayant également censuré des dispositions législatives qui ne respectaient pas l'article 7 de la Charte de l'environnement. Peut-on dégager une logique d'ensemble de cette jurisprudence ?

Charles-Edouard Sénac : Les décisions du 23 novembre 2012 sont les cinquième et sixième cas de censure par le Conseil constitutionnel de dispositions du Code de l'environnement fondés sur l'article 7 de la Charte (5). Même s'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions générales, plusieurs enseignements se dégagent. A mon sens, le plus important tient au fait que les premières décisions rendues par le Conseil révèlent la nature ambiguë de son examen de constitutionnalité au regard des principes proclamés par l'article 7 de la Charte de l'environnement. Bien que cet article 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" (6), le Conseil constitutionnel semble refuser de l'ériger en un véritable droit subjectif. Il préfère examiner la méconnaissance de l'article 7 de la Charte sous l'angle de l'incompétence négative du législateur, ce qui limite la portée de cette exigence constitutionnelle.

Cependant, l'invocation de l'article 7 au soutien d'une QPC présente deux particularités par rapport au grief de l'incompétence négative, classiquement entendue, qui le rapprochent des autres droits et libertés constitutionnellement garantis. D'une part, dès lors que sa méconnaissance est soulevée par l'auteur de la QPC, le Conseil constitutionnel ne recherche pas si la méconnaissance du législateur affecte par elle-même un droit ou une liberté, comme il le fait pour l'incompétence négative fondée sur l'article 34 de la Constitution (N° Lexbase : L0860AHC). L'invocation de l'article 7 remplit *ipso facto* cette condition de recevabilité du grief puisqu'il pose le principe d'un droit à l'information et d'un droit à la participation. D'autre part, on sait désormais que l'article 7 de la Charte est invocable à l'encontre de toutes dispositions législatives, qu'elles aient été adoptées avant ou après l'entrée en vigueur de la Charte. Des législations adoptées dans les années soixante ou soixante-dix peuvent donc voir leur contenu contrôlé au regard des principes de participation et d'information du public. Voilà qui présente une perspective d'avenir pour l'invocation de ce grief par les justiciables.

Lexbase : Le Parlement examine actuellement un projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public. Que propose ce texte pour pallier les insuffisances du Code de l'environnement en la matière ?

Charles-Edouard Sénac : Ce texte, déposé par le Gouvernement devant le Sénat le 3 octobre 2012, est une réponse directe aux quatre premières décisions rendues par le Conseil constitutionnel ayant déclarées contraires à l'article 7 de la Charte plusieurs dispositions du Code de l'environnement. Dans la mesure où, dans trois de ces décisions, la date d'abrogation des dispositions inconstitutionnelles a été fixée au 1er janvier 2013, l'intervention du législateur était urgente. S'agissant de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement, le Gouvernement a même anticipé la censure du juge constitutionnel puisqu'une proposition de modification de cet article, élargissant son champ d'application à l'ensemble des décisions, autres qu'individuelles, des autorités de l'Etat et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement, figurait dans la version initiale du projet de loi. Mais la clairvoyance du Gouvernement a ses limites : le texte ne traite pas du cas des articles L. 341-3 et L. 341-13 du Code de l'environnement, dont l'abrogation prendra effet au 1er septembre 2013 en application de la décision n° 2012-283 QPC. Et aucun amendement n'a été déposé pour rectifier cette lacune, ce qui, compte tenu du bref délai écoulé depuis la décision du Conseil, n'est, toutefois, pas surprenant.

Par ailleurs, le projet de loi comporte un dispositif habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance, en application de l'article 38 de la Constitution, avant le 1er septembre 2013, des dispositions permettant de mettre en conformité avec la Charte de l'environnement les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement autres que celles incluses dans le champ de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement. C'est très probablement cette voie qui sera employée pour rendre les dispositions des articles L. 341-3 et L. 341-13 de ce code conformes aux exigences constitutionnelles découlant de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Lexbase : L'organisation d'une procédure préalable de participation du public n'aura-t-elle pas pour effet d'amoindrir le rôle des élus ?

Charles-Edouard Sénac : Je ne le pense pas. En tout cas, tel n'est pas la finalité poursuivie par le Gouvernement. Le projet de loi a pour objet, en tirant les conséquences de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, de donner à l'article 7 de la Charte de l'environnement toute sa portée, afin de permettre aux citoyens de s'impliquer de façon concrète et utile dans le processus d'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Les élus conservent leurs rôles de décideurs publics et de représentants de la population, qui ne sont aucunement remis en cause par les réformes proposées.

(1) Cons. const., décision n° 2008-564 DC, du 19 juin 2008 (N° Lexbase : A2111D93).

(2) Cons. const., décision n° 2012-254 QPC, du 18 juin 2012 (N° Lexbase : A8704INP).

(3) Cons. const., décision n° 2010-28 QPC, du 17 septembre 2010 ([LXB=A4759E97]).

(4) CE 5° s-s., 3 novembre 2010, n° 342 502, mentionné dans les tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A4116GDS).

(5) Cons. const., décision n° 2011-183/184 QPC, du 14 octobre 2011 (N° Lexbase : A7387HYA), décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 (N° Lexbase : A7321IQ9), décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 (N° Lexbase :

A0585IR4), et décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012 (N° Lexbase : A0586IR7).

(6) Nous soulignons.