
Les questions juridiques relatives à la Charte

1. Les sources du droit

1.1 - Sources et hiérarchie des règles générales de droit

• Les traités

La Constitution du 4 octobre 1958 affirme la primauté des traités sur le droit national dès leur ratification par le président de la République, mais pas sur la Constitution.

• Le droit communautaire

Le droit communautaire prime sur les règles nationales réglementaires et législatives. Il comprend :

- les règlements. Ils sont applicables directement et immédiatement à tous les États membres.
- les directives. Elles fixent un objectif ; les moyens à mettre en œuvre sont déterminés par chaque État membre.
- les décisions visent un destinataire en particulier (exemple : un État membre ou une entreprise).

• Le droit national

- **la Constitution** : elle ne peut être modifiée que par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès. Elle s'impose à toutes les autres normes.
- **les lois organiques** : elles précisent l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques lorsque la Constitution y renvoie. Elles sont votées par le Parlement dans des formes solennelles plus contraignantes que les lois ordinaires auxquelles elles s'imposent.
- **les lois ordinaires et les ordonnances** : les ordonnances sont des textes pris par le pouvoir exécutif dans le domaine normalement réservé au Parlement, qui doivent ensuite être ratifiées par un vote de celui-ci.
- **les règlements** : ils sont établis par le pouvoir exécutif et les autorités administratives. Ils doivent respecter les lois et comprennent les décrets signés par le Premier ministre ou par le président de la République, et les arrêtés (ministériels, préfectoraux, municipaux).

1.2 - Le droit de l'environnement aujourd'hui

• En droit interne, le Code de l'environnement regroupe l'ensemble des textes nationaux de valeur législative. Le premier article, L 110-1, énonce un principe fondamental : « les espaces, ressources, milieux, sites, paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, mise en valeur et remise en état sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable ». Suit l'énoncé des quatre principes dont doivent s'inspirer les politiques de protection de l'environnement : précaution, action préventive et correction à la source, pollueur-payeur, participation.

• Le droit communautaire inspire une grande partie du droit interne : directive Seveso sur les installations classées, directive Natura 2000 sur la préservation des habitats naturels et des habitats d'espèces, directive du 23 octobre 2000 sur l'eau, etc. Les directives doivent être transposées dans la législation nationale et s'assimilent alors au droit interne.

• Le droit international est une source très importante du droit de l'environnement. Il existe de nombreuses déclarations et conventions internationales relatives à la protection de l'environnement et au développement durable. La France en a signé et/ou ratifié un grand nombre.

2. L'apport d'une charte de l'environnement

2.1 – La valeur juridique de la Charte

Étymologiquement, une charte est un papier, un document. Juridiquement, ce terme n'a pas un sens déterminé. Mais le président de la République a annoncé qu'il proposerait qu'une charte de l'environnement ait valeur constitutionnelle.

Pour qu'un texte autre que la Constitution ait une valeur supérieure à celle des lois, il faut qu'il soit intégré à ce qui est appelé par les juristes le « bloc de constitutionnalité ». Ce « bloc » regroupe l'ensemble des règles au regard desquelles le Conseil constitutionnel contrôle, lorsqu'il est saisi, les lois votées par le Parlement. Il exerce donc son contrôle non seulement par rapport aux articles de la Constitution, mais également par rapport aux textes auxquels le préambule de la Constitution de 1958 fait référence : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946.

L'adoption d'une charte constitutionnelle de l'environnement instituerait donc un nouvel élément dans le « bloc de constitutionnalité ».

L'octroi de la valeur constitutionnelle ne pourra se faire que de façon solennelle. En simplifiant, la procédure suppose l'accord du président de la République et du gouvernement ; l'accord de chacune des deux chambres (Sénat et Assemblée nationale) ; et, selon le cas, l'accord direct des citoyens (par référendum) ou celui de leurs représentants réunis en Congrès (deux chambres réunies se prononçant à la majorité des 3/5^e des suffrages exprimés).

2.2 – Les conséquences de l'adoption de la Charte de l'environnement

• Une garantie constitutionnelle aux principes fondamentaux de l'environnement

L'intégration au bloc de constitutionnalité de la Charte aurait pour principal effet qu'aucun texte, qu'il soit issu du droit interne, communautaire ou international, ne puisse être rendu exécutoire s'il était contraire aux principes consacrés par la Charte. Parmi ces principes, pourraient par exemple être consacrés ceux de participation, d'information, d'éducation, de précaution, de prévention, de responsabilité, de pollueur-payeur, d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, de droit de l'homme à un environnement sain, etc.

• Le fondement constitutionnel à des actions nouvelles pour l'environnement

La Charte, portée au niveau constitutionnel, pourrait servir de fondement à des actions en faveur de l'environnement qui se heurtent aujourd'hui à des principes supérieurs aux lois. Par exemple, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe du paiement de l'impôt en fonction des capacités contributives. Il en ressort que les écotaxes, les redevances incitatives, les taxes fondées sur la logique pollueur-payeur ne sont pas conformes à ce principe. Si la Charte leur donnait un fondement constitutionnel, le Conseil constitutionnel n'aurait plus à censurer les textes instituant ces instruments de protection de l'environnement.

• La possibilité d'instaurer un régime de responsabilité plus efficace

Les actions en responsabilité civile sont encadrées par les principes posés par les articles 1382 et 1384 du Code civil. L'indemnisation d'un préjudice n'est possible que s'il est causé par une faute dont l'incidence a été directe sur le dommage. Ce principe est mal adapté en matière environnementale où il est parfois difficile de faire état d'un préjudice économique. Les catastrophes écologiques ont montré qu'il était nécessaire de réfléchir à une adaptation des règles générales de responsabilité pour que les opérateurs et les donneurs d'ordre aient à répondre de l'ensemble des préjudices qu'ils ont causés, y compris au patrimoine naturel.

• L'exemplarité de la France sur la scène internationale

De même que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a inspiré la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte de l'environnement pourra avoir une influence sur les conventions internationales dans un sens favorable à l'environnement et au développement durable.