

Les mutations et combinaisons interprétatives dans la jurisprudence environnementale du Conseil constitutionnel.

Candidature au Prix Louis Favoreu

La dimension créatrice dans l'acte d'interprétation d'une norme juridique n'est pas, n'est plus inconnue du juge. Le Conseil constitutionnel a lui-même accompagné la publication d'un dossier d'études portant sur « Le pouvoir normatif du juge constitutionnel »¹. L'occasion de constater, pour reprendre les mots qu'écrivait alors Denys de Béchillon, que « le pouvoir normatif des juges constitutionnels existe ; il existe nécessairement ; il existe partout et même là où on l'attend le moins ; il a toujours existé [...] »². L'occasion, aussi, de clarifier le rôle joué par la norme, et d'indiquer « que l'application d'une norme de droit écrit n'a rien de purement mécanique »³, comme le rappelait dans le même temps Jacques Arrighi de Casanova⁴ ; « avant de l'appliquer, écrivait-il encore, il faut l'interpréter. »⁵ C'est pourquoi Bertrand Mathieu peut dire, lors du *Colloque du Cinquantenaire du Conseil constitutionnel* : « Créateur le Conseil constitutionnel l'a été incontestablement »⁶, évoquant à cet égard un « pouvoir créateur du juge constitutionnel »⁷, et même une « fonction créatrice du juge constitutionnel »⁸.

Depuis plus de 20 ans s'est développé un contentieux constitutionnel de mobilisation, d'application – et donc inexorablement d'interprétation – de la Charte de l'environnement qui, *adossée* à la Constitution, a valeur constitutionnelle⁹. Ce contentieux est susceptible de caractériser le noyau d'un véritable *contentieux constitutionnel environnemental*. Aussi s'agit-il de mesurer si les développements du contentieux constitutionnel environnemental témoignent tout autant d'une action créatrice du Conseil constitutionnel. Il est de fait qu'une question plane sur ce fragment de sa jurisprudence : si le Conseil constitutionnel peut servir le contentieux constitutionnel environnemental en accompagnant son essor, le contentieux constitutionnel environnemental peut-il en retour servir le Conseil constitutionnel ? Précisément, à travers son déploiement, le Conseil a-t-il trouvé matière à élaborer de nouveaux concepts, de nouveaux procédés interprétatifs lui permettant par là-même de renforcer également son office ? En effet, il ressort de l'analyse des décisions qu'il agrège l'emploi par le Conseil constitutionnel de techniques d'interprétation audacieuses sinon tout à fait innovantes, à l'éclat nettement créateur et inventif. Les premières ont trait à ce que l'on nommera les *mutations*, les secondes

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24, juillet 2008.

² Denys de Béchillon, « Comment encadrer le pouvoir normatif du juge constitutionnel ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24, juillet 2008, pp. 78-80.

³ Jacques Arrighi de Casanova, « Pouvoir normatif du Conseil constitutionnel et stabilité de la norme », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 24, juillet 2008, pp. 109-112.

⁴ Conseiller d'État, Jacques Arrighi de Casanova est président de section honoraire.

⁵ *Ibid.*

⁶ Bertrand Mathieu, « Les décisions créatrices du Conseil constitutionnel », *Colloque du Cinquantenaire du Conseil constitutionnel*, Paris, 3 novembre 2008, nous soulignons.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Cons. const., 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, n° 2008-564 DC, considérants 18 et 49.

ressortissent à la pratique bien ancrée dans sa jurisprudence de la *combinaison* de dispositions constitutionnelles.

Cette démonstration, au carrefour du domaine juridique, de la linguistique et de la philosophie du langage et de l'esprit, s'opérera substantiellement au moyen d'exemples tirés de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il est de coutume, pour ce qui est de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'observer des considérants ou paragraphes de principe¹⁰ dont on trouve par ailleurs une définition sur le *Portail QPC 360°*, service numérique du Conseil constitutionnel : « Formulation, reprise de décision en décision, par laquelle le Conseil constitutionnel énonce la portée et le régime juridique d'un droit ou d'une liberté reconnu par la Constitution. »¹¹ Or, que recouvrent-ils véritablement ? Proclamation d'un nouvel objectif de valeur constitutionnelle ? Norme de concrétisation ? de référence du contrôle ? Interprétations constructives ? Difficile de cacher une certaine gêne à qualifier certains des énoncés analysés plus loin étant donné qu'ils s'insèrent certes dans un considérant ou paragraphe de principe et, il est vrai, côtoient certaines des catégories juridiques ci-dessus mentionnées, mais sans se confondre totalement avec lui, sans parfois aussi s'intégrer tout à fait à elles. C'est pourquoi, dans cette étude, est adoptée la notion analogue – quoique davantage juridique – et suffisamment vaste d'*énoncé normatif* ; c'est pourquoi, aussi, est élaborée la notion plus précise d'*énoncé normatif mutationnel*, sous-classe de l'énoncé normatif se distinguant par ses traits syntaxiques. Qu'entendre par-là ?

L'*énoncé normatif* est défini ici comme étant caractérisé par deux propriétés : il est 1) répétable et 2) indépendant du contexte. La propriété d'être répétable est illustrée par la récursivité de l'énoncé normatif, dans d'autres décisions ; elle préserve ainsi sa stabilité. Ensuite, la propriété d'être indépendant du contexte est liée à la première en ce que l'énoncé normatif peut semblablement être mobilisé dans diverses décisions au contexte différent et appliqué à des dispositions législatives variables attaquées devant le Conseil constitutionnel ; elle préserve ainsi son autonomie. De plus, l'énoncé normatif est toujours le résultat d'une interprétation, il ne saurait donc s'appliquer à la simple mention d'une disposition constitutionnelle. Il est alors une unité inférieure du considérant ou paragraphe de principe, notion qui le recouvre. Au demeurant, si le considérant ou paragraphe de principe peut tout à la fois instituer un concept comme le préciser ou préciser une disposition constitutionnelle, l'énoncé normatif ne peut être que de deux sortes, il est soit *institutif* soit *explicatif*.

Un exemple, pour mieux comprendre. Dans le considérant 5 de sa décision QPC *Michel Z. et autre* du 8 avril 2011, le Conseil restitue les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement puis, par un enchaînement riche de sens, rédige en cascade quatre propositions ou énoncés :

¹⁰ Les considérants sont devenus paragraphes en 2016, aussi du considérant de principe désormais paragraphe de principe.

¹¹ Rubrique « La QPC en questions », puis « L'essentiel de la QPC », et « Les mots de la QPC ».

« que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes [1^{er} énoncé] ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité [2^e énoncé] ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation [3^e énoncé] ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée [4^e énoncé] ; »

Le premier énoncé, explicatif, est une norme de concrétisation qui précise la portée des dispositions invoquées ; le second, institutif, consacre le concept de vigilance environnementale « à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité », obligation à laquelle « *chacun est tenu* » ; les troisième et quatrième énoncés, eux aussi explicatifs, sont là encore norme de concrétisation précisant le concept institué et s'adressent au législateur afin de lui indiquer la façon de conjuguer son action avec cette obligation, sans dénaturer la portée du droit d'agir en responsabilité y afférent.

Qu'apprenons-nous à travers cette énumération ? En la parcourant, on y trouve, à quelques légères variantes près, la même structure, la même « allure », les mêmes attentions portées à la morphologie et à la syntaxe. Si bien qu'on tient déjà l'enjeu de l'étude. Ces énoncés normatifs, comme bien d'autres dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, sont fixés dans leur forme, sont figés. Ce qui, en revanche, est notable ou nouveau, c'est qu'ils peuvent se révéler pour quelques-uns changeants, tandis que, pour quelques autres, comme dans cet exemple, ils résultent d'une opération combinant plusieurs dispositions constitutionnelles. En les façonnant, le Conseil constitutionnel participe également à sculpter le contentieux constitutionnel environnemental. De décision en décision, de considérants en paragraphes, il faut le suivre à l'œuvre à chacun de ces mouvements interprétatifs.

Ainsi, dans cette perspective, il a été choisi de faire porter l'analyse sur deux points : la question de la stabilité des interprétations juridiques et le recours à la mutation de certains énoncés normatifs au cours du temps (I) ; les développements récents de l'interprétation combinatoire et le recours à différents modèles dispositionnels pour l'émergence de certains énoncés normatifs (II).

I) Les mutations interprétatives, invariance et variation des énoncés normatifs

En premier lieu, sera supposé que les passages successifs d'un « but d'intérêt général de protection de l'environnement » à un « objectif d'intérêt général de protection de l'environnement », puis à un « objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains », sont l'expression de ces mutations interprétatives (A). Sous ce rapport, sera proposé un schéma de structure de l'énoncé normatif

mutationnel relatif à la protection de l'environnement (B), avant que de souligner des éléments sous-jacents d'explication de ces mutations (C).

A) Les mutations interprétatives de la protection de l'environnement

Les mutations interprétatives sont les passages successifs d'une forme d'un énoncé normatif à une autre par la variation de certains de ses éléments et la préservation d'un noyau conceptuel invariant. Ces énoncés normatifs peuvent être qualifiés de mutationnels et la jurisprudence environnementale du Conseil en offre une riche illustration sous l'angle de l'interprétation de la notion de « protection de l'environnement ».

C'est ainsi que, dans une importante décision QPC rendue le 31 janvier 2020¹², le Conseil constitutionnel a proclamé un nouvel « *objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* »¹³, rattaché à certains alinéas du Préambule de la Charte de l'environnement¹⁴, en mesure de permettre au législateur de mieux concilier certaines exigences constitutionnelles entre elles, en particulier avec le principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre¹⁵. Or, à l'apparition de cet énoncé correspond la disparition d'un autre précédemment mobilisé par le Conseil : celui d'« *objectif d'intérêt général de protection de l'environnement* », dégagé dans une décision du 4 août 2016¹⁶ et itéré deux fois par la suite¹⁷. Cela pourrait être un hasard, mais l'on comprend bien comment le Conseil a pu permettre un gain qualitatif, une *mutation qualitative* d'une formule à la portée relative et dépourvue d'assise textuelle explicite pour mieux en faire surgir une nouvelle, désormais intégrée à une catégorie de norme, celle des « OVC », bien identifiée elle dans son sens et sa portée¹⁸. Il est aisé de percevoir que, si l'« objectif d'intérêt général » est devenu « objectif de valeur constitutionnelle », l'objectif a changé de nature¹⁹ tout en embrassant invariablement « la protection de l'environnement », à laquelle on a ajouté les mots inspirés du Préambule de la Charte de l'environnement « patrimoine commun des êtres humains »²⁰.

¹² Cons. const., 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823 QPC.

¹³ *Ibid.*, paragraphe 4.

¹⁴ Les deuxième, troisième, sixième et septième alinéas.

¹⁵ Le Conseil constitutionnel considère à cet égard « qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ». Voir notamment Cons. const., 18 octobre 2010, *M. Rachid M. et autres*, n° 2010-55 QPC, considérant 4.

¹⁶ Cons. const., 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n° 2016-737 DC, paragraphe 39.

¹⁷ Cons. const., 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, n° 2018-771 DC, paragraphe 19 ; Cons. const., 11 octobre 2019, *Société Total raffinage France*, n° 2019-808 QPC, paragraphe 8.

¹⁸ Voir notamment : Pierre de Montalivet, « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 20, juin 2006 ; Gérald Sutter, « Utilité et limites des objectifs de valeur constitutionnelle sur le plan contentieux », *Titre VII*, n° 8, avril 2022.

¹⁹ Toutefois, l'intérêt général est déjà « un vecteur de conciliation entre les normes en matière de libertés », rappellent Xavier Prétot et Pascal Jan, « Bloc de constitutionnalité », *JurisClasseur Administratif*.

²⁰ Alinéa 2 du Préambule de la Charte de l'environnement.

Cependant, une surprise nous attend, car l'énoncé de 2016 a lui aussi dépassé une formulation antérieure, dont les traces remontent jusqu'au début de ce siècle – soit avant l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement²¹ – dans une décision DC *Loi de finances pour 2003* du 27 décembre 2002²², et qui marqua par deux fois encore la jurisprudence postérieure du Conseil constitutionnel²³ : celle de « *but d'intérêt général de protection de l'environnement* »²⁴. Il s'ensuit qu'à chaque introduction d'une nouvelle formulation correspond l'ensevelissement de la précédente, désormais fossilisée dans des couches jurisprudentielles plus profondes du Conseil constitutionnel. L'objectif de valeur constitutionnelle représente en ce cas l'aboutissement d'un processus de cumul de *mutations qualitatives* du concept de protection de l'environnement. On peut alors dire, avec Stéphanie Douteaud, que le 31 janvier 2020 « la protection de l'environnement se pare de l'habit de l'OVC. »²⁵ Il faut en conséquence observer en détail ces formulations pour en saisir chacun de leurs éléments.

B) La structure de l'énoncé normatif mutationnel relatif à la protection de l'environnement

Au total, toutes trois sont liées par le cortège des mots « de protection de l'environnement », accolés à un but puis objectif d'intérêt général puis objectif de valeur constitutionnelle. Ces mots ne caractérisent pas seulement une relation syntaxique, mais également une relation conceptuelle entre les trois formulations. Aussi, il semble qu'il y ait ici deux mutations d'un même énoncé normatif instituant un concept commun. Pour cette raison, il y a lieu de s'appropriier la notion d'énoncé normatif mutationnel, et même dans ce cas : *énoncé normatif mutationnel institutif*. Ses trois variantes sont liées sans jamais s'être connues. Pourquoi ? Car elles sont *une et plusieurs*. Comment ? Voici :

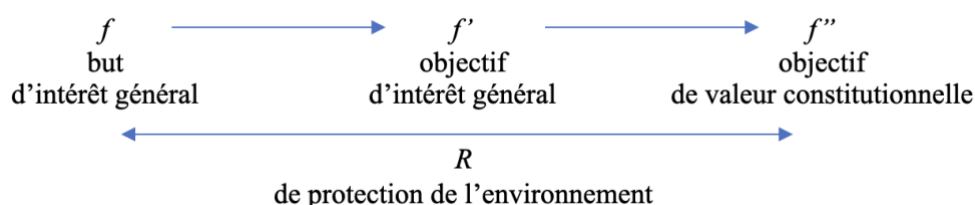


Figure 1.1 Schéma de structure des différentes mues de l'énoncé normatif relatif à la protection de l'environnement. La structure se décompose en deux éléments, un socle dur invariant où la relation *R* fonde les trois expressions et un élément variable dont la fonction *f* est soumise à des mutations.

²¹ Promulguée le 1^{er} mars 2005 par la *Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement*, n° 2005-205 (JUSX0300069L).

²² Cons. const., 27 décembre 2002, *Loi de finances pour 2003*, n° 2002-464 DC, considérant 57.

²³ Cons. const., 29 décembre 2003, *Loi de finances rectificative pour 2003*, n° 2003-488 DC, considérant 8 ; Cons. const., 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC*, n° 2013-346 QPC, considérant 12.

²⁴ Les mots sont ceux de la décision du 11 octobre 2013, *ibid.* Dans la décision initiatrice du 27 décembre 2002 puis celle du 29 décembre 2003, le Conseil avait écrit la formule homologue de « but d'intérêt général qui s'attache à la protection de l'environnement », *ibid.*

²⁵ Stéphanie Douteaud, « La Charte de l'environnement entre promesses et déceptions », *Jurisprudence du Conseil constitutionnel, RFDC*, 2020, n° 123, pp. 683-692.

La restitution de la chaîne des mutations permet de souligner la composition duale de l'énoncé normatif mutationnel institutif : 1) un élément variable et 2) un élément invariant. Dans notre cas, l'élément variable est caractérisé par les mots « but d'intérêt général », devenant « objectif d'intérêt général » puis « objectif de valeur constitutionnelle » ; il constitue un *continuant* ou une *extension* du concept de la protection de l'environnement. Quant à l'élément invariant, exprimé par les mots « de protection de l'environnement », il est une base syntaxique apparentée au concept. Car l'on doit bien considérer que l'énoncé « but d'intérêt général de protection de l'environnement » doit s'entendre comme « la protection de l'environnement *est* but d'intérêt général » où « but d'intérêt général » est un prédicat²⁶ que l'on attribue au concept structurant de « protection de l'environnement » par la copule²⁷ neutre implicite *est*. Peut alors être déclinée la structure pour les autres occurrences : la protection de l'environnement *est* objectif d'intérêt général ; *est* objectif de valeur constitutionnelle. À chaque fois la partie périphérique gauche de ces formules remaniées est l'élément invariant ou constant.

Partant, dans chacune de ces trois illustrations est itéré le même concept, mais seule varie son extension caractérisée par les mots but ou objectif d'intérêt général puis objectif de valeur constitutionnelle. Il importe donc de faire le départ, au sein de l'énoncé normatif mutationnel institutif, entre un élément variable (le continuant du concept) et un élément invariant (le concept). Sous les trois formulations c'est bien le même concept qui est déployé, mais ayant connu des mutations successives ; chaque mutation de l'énoncé normatif se caractérisant par la variation de l'extension du concept de protection de l'environnement, reliée à la formulation précédente en vertu de ce concept commun. En définitive, le Conseil constitutionnel ne procède donc qu'à une reformulation de sa *conception* de la protection de l'environnement. Il y a ainsi une vie du concept qui persiste à travers différentes phases.

C) Les éléments sous-jacents d'explication

Assurément, de 2002 à 2020 une transformation s'est réalisée, et ce, au cours de plusieurs mues ; les mues d'un énoncé normatif relatif à la protection de l'environnement. D'aucuns ne sauraient accueillir avec trop d'intérêts de semblables innovations, elles sont apparues dans le texte même des décisions et le Conseil constitutionnel les a indubitablement validées. Comment dès lors les expliquer ? Accroché à la première mutation de l'énoncé normatif, pourrait se voir le reflet d'une variation propre à la Haute instance elle-même. Sans pouvoir établir de relation de cause à effet, 2016 est une année de changement de présidence pour l'institution de la rue de Montpensier, et le président Laurent Fabius a régulièrement plaidé en faveur d'une meilleure prise en compte des questions environnementales, en lien avec l'urgence climatique²⁸. Simples considérations stylistiques, pourrait-on rétorquer, mais il reste qu'au plan de l'énoncé un mouvement est engagé. Qui plus est, c'est toujours au cours de son mandat que s'opérera la seconde mutation. Celle-ci a sans doute pour corrélat l'évolution du

²⁶ En logique, « se dit d'une propriété, d'une qualité affirmée ou niée à propos du sujet de la proposition », le *Dictionnaire de l'Académie Française*, 9^e édition [en ligne].

²⁷ Terme de logique et de grammaire défini comme étant le « verbe qui lie le prédicat au sujet », *ibid.*

²⁸ Il suffit, pour s'en convaincre, de lire son *Rouge Carbone*, Paris, Éditions de l'Observatoire, Essais, 2020, 256 p.

contentieux constitutionnel environnemental lui-même, à un moment où il apparaissait nécessaire d'appuyer davantage le législateur lorsque ce dernier souhaite adopter des dispositions qui, prenant en compte la protection de l'environnement, porteraient atteinte à d'autres exigences constitutionnelles. Les décisions sont certes le fruit de la collégialité, mais on ne peut exclure qu'une telle présence ait pu favoriser pareils développements.

En outre, la décision s'enracine dans un contexte et le contexte sert l'interprétation, cette dernière accompagnant alors l'opportunité offerte, y compris par l'argumentation des acteurs de la saisine. Aussi, on retrouvait déjà dans les observations du Gouvernement, sous la décision DC *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte* du 13 août 2015, la formule d'« objectif d'intérêt général de protection de l'environnement »²⁹, soit un an avant de la lire pour la première fois sous la plume du Conseil constitutionnel dans la décision DC du 4 août 2016³⁰. Dans icelle, si la poursuite par le législateur d'un objectif d'intérêt général de protection de l'environnement a permis d'éviter une censure, il est à noter qu'il est mentionné côte à côte avec « l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique », au cœur d'un même paragraphe contre une même disposition législative³¹ ; sur la même assiette de la balance qui devait ployer heureusement en leur faveur face au poids important du principe de la liberté d'entreprendre alors en jeu. Il n'est pas improbable que de façon tout à fait prosaïque il ait été considéré qu'écrire « but d'intérêt général de protection de l'environnement » déparait par trop l'interprétation devant absoudre l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre en cause, de sorte qu'il eut été jugé préférable de permettre cette mutation et d'adopter les mots ainsi publiés : « au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis. »³²

Dans la décision QPC du 31 janvier 2020, on retrouve encore un grief impliquant la liberté d'entreprendre. Le requérant considérait alors que « l'interdiction d'exportation [...] de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne serait, par la gravité de ses conséquences pour les entreprises productrices ou exportatrices, contraire à la liberté d'entreprendre. »³³ C'est ce qui avait conduit le rapporteur public lors de l'audience devant le Conseil d'État, juridiction de renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité, à indiquer en exorde qu'était sans doute posée là une « question de principe »³⁴ pouvant s'énoncer comme telle : « Le législateur peut-il apporter des restrictions à la liberté d'entreprendre afin de protéger la santé publique ou l'environnement non pas dans notre pays, mais à l'étranger ? »³⁵ En réponse, outre la mutation relative à la proclamation du nouvel objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, le Conseil

²⁹ Observations du Gouvernement sous la décision Cons. const., 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, n° 2015-718 DC.

³⁰ Cons. const., 4 août 2016, n° 2016-737 DC, *op. cit.*, paragraphe 39.

³¹ La disposition prévoyait notamment l'interdiction « d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits », *ibid.*, paragraphe 33.

³² *Ibid.*

³³ Cons. const., 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *op. cit.*, paragraphe 2.

³⁴ Laurent Cytermann, conclusions sous CE, 3^e et 8^e, 7 novembre 2019, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 433460, prononcées le 21 octobre 2019, p. 1.

³⁵ *Ibid.*

constitutionnel fait découler du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 un « *objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé* »³⁶ qui, placés là aussi côte à côte, permettront d'écarter le grief. Il faut au reste préciser, ainsi qu'il a été dit plus haut, que cette deuxième mutation est comme doublée par l'adjonction des mots tirés du Préambule de la Charte, « patrimoine commun des êtres humains », qui confèrent à la protection de l'environnement un rayonnement dépassant les seules frontières nationales. C'est pourquoi le Conseil peut juger dans sa décision que « *le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger.* »³⁷

Or, il se trouve que l'« OVC » de protection de l'environnement découle de la lecture combinée de plusieurs dispositions issues du Préambule de la Charte de l'environnement. Le recours à la combinatoire est alors manière à élaborer des interprétations inventives. De ce fait, il importe de poursuivre cette enquête de la jurisprudence environnementale du Conseil constitutionnel dans cette autre direction.

II) Les combinaisons interprétatives, émergence des énoncés normatifs

En second lieu, seront exposés certains modèles interprétatifs combinatoires, employés par le Conseil, pour approfondir le contentieux de la Charte de l'environnement et faire émerger de nouveaux concepts ou renforcer des dispositions constitutionnelles. Après avoir rappelé que la pratique de la combinatoire est déjà pratiquée par le Conseil constitutionnel (A), certaines décisions rendues par la Haute instance seront examinées aux fins d'illustrer le renouvellement récent de l'interprétation combinatoire (B).

A) Une pratique éprouvée du juge constitutionnel

Il faut dire que la combinatoire n'est pas inconnue du juge constitutionnel. D'abord, elle a servi les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel et le texte de la Charte de l'environnement, en particulier, a constitué un terrain propice à la mobilisation de plusieurs de ses articles *en même temps* à l'encontre de dispositions législatives contestées. Mais ces auteurs ont pu aller jusqu'à tenter l'exercice de la combinatoire dans le but de suggérer au Conseil de consacrer un concept ou un énoncé normatif jusqu'alors non affirmé. Ainsi d'une décision QPC *Association One voice* en date du 14 février 2025³⁸, pour laquelle le requérant soulevait une atteinte au « *principe constitutionnel imposant de protéger la diversité biologique comme composante nécessaire de la garantie du droit de vivre dans un environnement équilibré, qui découlerait [...] des articles 1^{er}, 5 et 6* »³⁹ de la Charte de l'environnement. Plus audacieux encore sont les griefs présentés dans la décision QPC *Association Meuse nature environnement et autres* du 27 octobre 2023⁴⁰ par l'association éponyme, qui multiplie les combinaisons

³⁶ Cons. const., 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *op. cit.*, paragraphe 5.

³⁷ *Ibid.*, paragraphe 6.

³⁸ Cons. const., 14 février 2025, *Association One voice*, n° 2024-1121 QPC.

³⁹ *Ibid.*, paragraphe 6.

⁴⁰ Cons. const., 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres*, n° 2023-1066 QPC.

inventives de dispositions constitutionnelles afin d'avancer un « *droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* »⁴¹ et, surtout, les « *principes de solidarité et de fraternité entre les générations* »⁴². Pour Laurence Gay, « les différentes dispositions de la Charte [...] font système ; elles forment un tout cohérent [*sic*], ce qui se traduit en particulier par des décisions combinant plusieurs de ces dispositions, le cas échéant pour en déduire une norme plus précise. »⁴³

Mais la combinatoire a aussi servi le Conseil constitutionnel qui, dans ses motifs, a parfois amalgamé plusieurs dispositions constitutionnelles afin d'en déduire une norme de concrétisation ou bien encore un nouveau concept. Ce sont ces différents mélanges qui justifient ces lignes, car ils forment un *marCHEPIED combinatoire* permettant au Conseil de *voir plus loin* que ne le permettrait une lecture brute de la Constitution, singulièrement de la Charte de l'environnement. En effet, une étude approfondie de la jurisprudence du Conseil révèle des différences de méthode dans sa pratique de la combinatoire lorsqu'elle sert l'interprétation constructive, de sorte qu'il est possible de distinguer différents modèles dispositionnels propices à la définition d'une typologie. La jurisprudence environnementale du Conseil constitutionnel, notamment, en apporte bien des preuves et certains énoncés que l'on a rencontrés dans la première partie doivent en conséquence être réexaminés.

Systématiquement, d'ailleurs, les interprétations combinatoires sont exprimées sous l'emploi de formulations équivalentes teintées de performatif : « *il résulte de ces dispositions que* », « *il résulte cependant du* », ou encore « *il découle de* », « *il en découle que* », de même que « *il en résulte* » ou « *il résulte de* ». Là réside la trace de l'acte d'interprétation, potentiellement novateur, potentiellement inventif.

B) Une pratique renouvelée de l'interprétation combinatoire

De fait, dans la décision du 8 avril 2011⁴⁴, le Conseil constitutionnel a jugé, on l'a dit, qu'il se déduit des dispositions des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement « *que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* »⁴⁵. Il y a là assurément combinaison de deux articles de la Charte pour faire advenir le concept juridique d'obligation de vigilance environnementale. Par ailleurs, une semblable opération combinatoire est à l'œuvre dans la décision du 31 janvier 2020⁴⁶, lorsque le Conseil proclame l'« objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains », en le faisant découler de la

⁴¹ *Ibid.*, paragraphe 2. Devant le Conseil d'État, juridiction de renvoi, le requérant avait lié ce droit au « principe de solidarité entre les générations » qu'il déduisait « de la combinaison des articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement avec les considérants 1^{er} et 7 de son préambule », CE, 6^e et 5^e, 2 août 2023, n° 467370.

⁴² *Ibid.*, Devant le Conseil d'État, le requérant avait déduit le principe de fraternité entre les générations « du Préambule et des articles 2 et 72-3 de la Constitution, également combinés avec le préambule de la Charte de l'environnement », *ibid.*

⁴³ Laurence Gay, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 134, 2023/2, pp. 461-471, nous soulignons.

⁴⁴ Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*, n° 2011-116 QPC.

⁴⁵ *Ibid.*, considérant 5.

⁴⁶ Cons. const., 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *op. cit.*, paragraphe 4.

combinaison des deuxième, troisième, sixième et septième alinéas du Préambule de la Charte qui ont, avec les autres alinéas, valeur constitutionnelle, sans être invocables à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité⁴⁷. À ce stade, ces remarques liminaires font apercevoir que :

- 1) le Conseil constitutionnel fait une lecture combinée de plusieurs dispositions constitutionnelles pour en déduire de nouveaux énoncés normatifs.
- 2) ces énoncés normatifs sont le résultat d'une opération d'interprétation impliquant au moins deux éléments.
- 3) ces énoncés normatifs deviennent ensuite le support possible d'autres interprétations.

Or dans ces exemples, l'interprétation combinatoire s'opère par addition d'éléments dispositionnels justifiant la consécration d'un nouvel énoncé normatif, en l'occurrence institutif d'un concept. Ce faisant, il est permis de déterminer un premier modèle combinatoire qui pourrait être nommé « modèle de la liaison », schématisé comme suit :

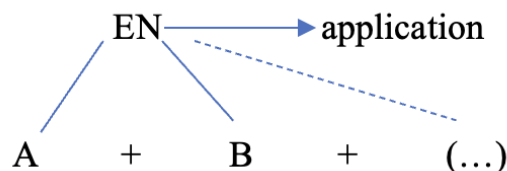


Figure 1.2 Modèle combinatoire de la « liaison ». L'opération consiste en la liaison d'éléments A, B (etc.) qui conduit à l'émergence d'un énoncé normatif noté EN intégré aux motifs et servant l'interprétation du juge.

Plus intéressant, dans une décision du 12 août 2022⁴⁸, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation fondée sur l'article 1^{er} de la Charte « à la lumière »⁴⁹ des 6^e et 7^e alinéas de son Préambule. Ainsi, selon le Conseil : « *Il résulte cependant du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz.* »⁵⁰ Il faut considérer les mots « à la lumière », employés par le commentaire officiel de la décision. Si dans le document ils ne sont que la traduction d'une opération interprétative perceptible dans le texte de la décision, ils trouveront à s'illustrer de façon plus éclatante dans la décision précitée QPC *Association Meuse nature environnement et autres* du 27 octobre 2023⁵¹. Dans celle-ci, en effet, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *il découle de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une*

⁴⁷ Cons. const., 7 mai 2014, *Société Casuca*, n° 2014-394 QPC, considérant 5.

⁴⁸ Cons. const., 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*, n° 2022-843 DC.

⁴⁹ Ce sont les mots du commentaire officiel de la décision.

⁵⁰ Voir le considérant 12 de la décision du 12 août 2022, *op. cit.*

⁵¹ Cons. const., 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres*, n° 2023-1066 QPC.

atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur 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. »⁵². Ce qui se laisse à lire, avec ce paragraphe, est l'émergence d'une interprétation du type « à la lumière de », dans laquelle le Conseil constitutionnel s'inscrit pleinement, et que confirme la décision elle-même, en son paragraphe 21 : « [...] *les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement tel qu'interprété à la lumière du septième alinéa de son préambule.* »⁵³

Outre que ces interprétations « à la lumière de » participent à la cohésion de la Charte en mêlant article et alinéas du Préambule, on voit ainsi qu'à partir du contentieux constitutionnel environnemental s'est développée une nouvelle technique interprétative qui est d'autant plus frappante qu'elle ne trouve pas, sous cette forme, d'équivalent dans toute la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵⁴. Sous cette forme, car si sa jurisprudence était déjà parsemée de la formule *à la lumière de*, déclinée de bien des manières⁵⁵, en aucun cas le Conseil ne l'avait mobilisée pour mettre en relation une disposition constitutionnelle avec une autre disposition constitutionnelle ; pour que l'une éclaire l'autre sous un nouveau jour et permette au Conseil d'enrichir le sens à donner à la disposition éclairée. C'est là la porte ouverte à une (re)lecture de la Constitution, *a fortiori* de la Charte de l'environnement, qui s'affirme plus que jamais comme « une source inépuisable d'inventivité constitutionnelle »⁵⁶, comme l'écrivirent Dominique Rousseau, Pierre-Yves Gahdoun et Julien Bonnet.

Comment, dès lors, schématiser le modèle combinatoire de cette interprétation ? Si le premier modèle se caractérisait par un agencement à deux étages, par l'addition d'au moins deux dispositions constitutionnelles, celui-ci est plutôt un « modèle de l'imbrication » d'une disposition constitutionnelle sous une autre, augmenté d'un étage supplémentaire, dont l'épure pourrait être représentée de la façon suivante :

⁵² *Ibid.*, paragraphe 6, nous soulignons.

⁵³ *Ibid.*, paragraphe 21, nous soulignons.

⁵⁴ Le recours au moteur de recherche « Recherche experte décisions » sur le site internet du Conseil constitutionnel permet de le vérifier.

⁵⁵ On trouve, parmi d'autres : « à la lumière de cette évaluation » (Cons. const., 17 mai 2023, Loi relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, n° 2023-850 DC) ; « à la lumière des travaux préparatoires » (Cons. const., 9 juillet 2020, *Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, n° 2020-803 DC) ; « à la lumière de l'ensemble de ces principes » (Cons. const., 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*, n° 2004-509 DC). De même, on trouve, parmi d'autres encore : « éclairé par l'avis du Conseil d'État » (Cons. const., 5 août 2021, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire*, n° 2021-824 DC) ; « éclairés par les débats parlementaires » (Cons. const., 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, n° 2003-467 DC) ; « éclairés par les travaux préparatoires » (Cons. const., 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, n° 2001-455 DC).

⁵⁶ Dominique Rousseau, Pierre-Yves Gahdoun, Julien Bonnet, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle 2023 », *Questions constitutionnelles - Revue de droit constitutionnel*, 28 février 2024.

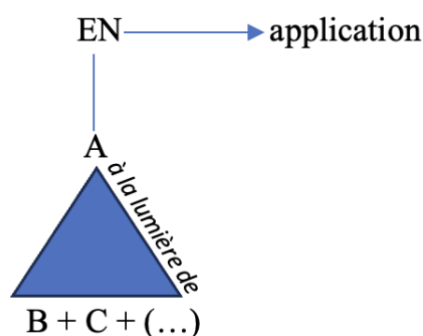


Figure 1.3 Modèle combinatoire de l'« imbrication ». L'opération consiste en l'interprétation de l'élément A éclairé par le contenu de B, C (etc.) qui conduit à l'émergence d'un énoncé normatif noté EN intégré aux motifs et servant l'interprétation du juge.

Il est toutefois possible de s'interroger quant à la portée réelle de cette « technique herméneutique », ainsi que l'ont qualifiée Judith Rochfeld et Laurent Fonbaustier⁵⁷ ; notamment de savoir si elle ne serait pas circonscrite à l'interprétation des seuls articles de la Charte de l'environnement *à la lumière* des alinéas de son Préambule. En ce sens, le commentaire officiel de la décision du 27 octobre 2023 ne manque pas de mentionner le rapport du 12 mai 2004 relatif à la Charte de l'environnement, fait au nom de la commission des lois par la députée Nathalie Kosciusko-Morizet, qui indiquait déjà que « les considérants de 2004 ont, eux aussi, vocation à éclairer le citoyen comme le juge sur le contenu de la Charte ; mais, n'ayant pas de contenu normatif propre, ils n'appellent pas de sanction juridictionnelle. »⁵⁸ Un constat, en effet, s'impose : l'interprétation *à la lumière de*, telle qu'illustrée par les décisions de 2022 et 2023, n'implique à ce jour que la Charte de l'environnement, n'implique toujours qu'un de ses articles à la lumière d'un ou plusieurs des alinéas composant son Préambule. Cela est certainement dû à la structure de la Charte, mais une extension de la technique à d'autres secteurs de la Constitution relatifs aux droits et libertés, essentiellement la déclaration de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946, ne peut être tout à fait exclue. Ce qui, avec le modèle de l'imbrication, est remarquable, c'est le potentiel interprétatif qu'il libère, au risque du reste de faire jaillir l'idée d'un *infini interprétatif*.

Il vaut en revanche la peine de signaler une unique mention de ce type d'interprétation⁵⁹, antérieure aux deux décisions du Conseil constitutionnel, cette-fois dans une décision du Conseil d'État du 29 mars 2022⁶⁰, relative à l'examen par la juridiction suprême d'une question prioritaire de constitutionnalité. À cette occasion, l'association La Filière Béton et la Fédération française des tuiles et briques contestaient la conformité aux droits et libertés garantis par la

⁵⁷ Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, « Le Conseil constitutionnel et les intérêts des générations futures, À propos de Cons. const., 27 oct. 2023, n° 2023-1066, QPC », *La Semaine juridique - Édition générale*, 11 décembre 2023, n° 49, pp. 2156-2162.

⁵⁸ Nathalie Kosciusko-Morizet, Rapport fait au nom de la *commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement, Assemblée nationale, n° 1595, 12 mai 2004, p. 62.

⁵⁹ Judith Rochfeld et Laurent Fonbaustier y font référence dans leur commentaire, « Le Conseil constitutionnel et les intérêts des générations futures, À propos de Cons. const., 27 oct. 2023, n° 2023-1066, QPC », *op. cit.*

⁶⁰ CE, 6^e, 29 mars 2022, n° 457143.

Constitution de certaines dispositions des articles L. 171-1 et L. 171-2 du Code de la construction et de l'habitation, en leur opposant notamment « *le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et le devoir pesant sur toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement garantis par les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement, lus à la lumière du septième alinéa de son préambule* ». ⁶¹ La question, toutefois, ne sera pas renvoyée au Conseil constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, la trace laissée par la décision du 23 octobre 2023 s'est déjà tonifiée au point d'imprégner d'autres juridictions, en témoigne l'arrêt abondamment commenté du 24 septembre 2025⁶², en lien avec l'affaire dénommée *Dieselgate*, rendu par la première chambre civile de la Cour de cassation, dans lequel pour la première fois sont lues *à la lumière* des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement des dispositions relevant du droit des contrats. Si certains comme Cyril Noblot ont qualifié cette lecture de « nouvelle méthode d'interprétation »⁶³ inaugurant un « nouveau champ herméneutique »⁶⁴, on ne peut éconduire l'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cependant, si le Conseil constitutionnel avait lu une disposition constitutionnelle à la lumière d'une autre disposition de même nature, bien qu'inscrite dans un Préambule, la Cour de cassation lui donne une résonnance nouvelle en lisant des dispositions législatives à la lumière de dispositions constitutionnelles. Ne serait-ce pas alors plus profondément dans son arrêt un message adressé aux juges pour que ceux-ci ne manquent pas (plus ?) désormais d'interpréter les dispositions législatives applicables aux litiges à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ? Petite ou grande *révolution*, nul doute que cette nouvelle interprétation « à la lumière de » correspond à une *évolution* de l'office du juge.

⁶¹ *Ibid.*, nous soulignons.

⁶² Cass., 1^{ère} civ., 24 septembre 2025, *Dieselgate*, n° V 23-23.869.

⁶³ Cyril Noblot, « Le potentiel de l'interprétation à la lumière des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement en matière de sanctions contractuelles », *Les Petites Affiches*, n° 2, 20 février 2026.

⁶⁴ *Ibid.*