



**HAL**  
open science

# L'ACCÈS AU JUGE CONSTITUTIONNEL EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE UN PANORAMA COMPARATIF

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Laurence Gay

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Laurence Gay. L'ACCÈS AU JUGE CONSTITUTIONNEL EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE UN PANORAMA COMPARATIF. Victoria Chiu, Alexis Le Quinio. La protection de l'environnement par les juges constitutionnels, L'Harmattan, pp. 45-85, 2021, 978-2-343-24139-5. <halshs-03481880>

**HAL Id: halshs-03481880**

**<https://shs.hal.science/halshs-03481880v1>**

Submitted on 15 Dec 2021

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.



HAL Authorization

# L'ACCÈS AU JUGE CONSTITUTIONNEL EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE UN PANORAMA COMPARATIF

**Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Laurence Gay\***

**Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF,  
Aix-en-Provence, France**

L'accès à la justice en matière environnementale est l'un des piliers du triptyque des droits de procédure en matière environnementale qui a été affirmé à l'échelle internationale dès la première Déclaration de Rio adoptée en 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Le principe 10 de la Déclaration énonce : « Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ». Cette facilitation de l'accès à la justice a été reprise dans de nombreuses conventions et déclarations internationales<sup>1</sup>. En Europe, elle a été précisée dans le cadre de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, soutenue par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) dont l'article 9, entièrement consacré à la justice environnementale, insiste sur un large accès à la justice pour assurer le respect du droit de l'environnement national. Elle précise également que les recours doivent être « suffisants et effectifs » et que les procédures doivent être « objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif ». L'accès à la justice en matière environnementale a été également affirmé, plus récemment, dans l'*Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes*, adopté en 2018 (dit « accord d'Escazú »)<sup>2</sup> qui est encore plus précis que son pendant européen, la Convention d'Aarhus.

Sous l'influence de ces différents textes, une conception large de l'intérêt à agir en matière environnementale a été retenue dans certains Etats, permettant de déclarer recevables des actions en justice de la part d'associations en défense de l'environnement ou encore la défense d'intérêts diffus sans qu'il soit nécessaire de démontrer un préjudice personnel de la part des plaignants<sup>3</sup>.

---

\* Marthe Fatin-Rouge Stefanini est directrice de recherches au CNRS, directrice de l'UMR CNRS 7318, DICE ; Laurence Gay est chargée de recherches au CNRS, directrice-adjointe de l'Institut Louis Favoreu-GERJC

<sup>1</sup> Voir plus largement, Jonas Ebbesson, « L'accès à la justice en matière d'environnement en droit international : pourquoi et comment ? », in Julien Betaille (dir.), *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, LGDJ, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2016, pp. 65-75. Elle figure également dans le projet de Pacte mondial pour l'environnement (art. 11). En revanche, ce principe est relativement peu consacré expressément par les constitutions. Sur cette question, voir M. Fatin-Rouge Stefanini, « Existe-t-il une exigence constitutionnelle de droit à un juge environnemental en droit comparé ? », in L. Gay et C. Severino, *Du « droit constitutionnel au juge » vers un « droit au juge constitutionnel » ? Perspectives de droit comparé*, Institut francophone pour la justice et la démocratie, coll. Colloques et essais, 2020, pp. 103-122.

<sup>2</sup> Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, adopté à Escazú (Costa Rica) le 4 mars 2018. H. Delzangles, « L'accès à la justice dans le projet de convention sur l'information, la participation et l'accès à la justice en Amérique du sud et aux Caraïbes : analyse comparée avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus », in J. Betaille (dir.), *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*, op. cit., p. 79 ; D. Barchiche, E. Hege, A. Napoli, « L'accord d'Escazú : un exemple ambitieux de traité multilatéral en faveur du droit de l'environnement ? », IDDRI, *Décryptage*, n°03/19.

<sup>3</sup> Voir notamment, È. Truilhé et M. Hautereau-boutonnet, « Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement », *Mission de recherche Droit et justice*, 2016-2019, rapport final, Mission de recherche Droit et Justice, 2019, pp. 39-99 : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/le-proces-environnemental-du-proces-sur-lenvironnement-au-proces-pour-lenvironnement/>

Or, face à « l'irrésistible montée »<sup>4</sup> de la constitutionnalisation des enjeux environnementaux depuis les années 1990<sup>5</sup>, l'« inscription constitutionnelle »<sup>6</sup> de ces derniers s'est traduite par une multiplication des procès constitutionnels ayant pour objet, direct ou incident, de tels enjeux<sup>7</sup>. Que l'environnement fasse l'objet d'une répartition des compétences entre l'Etat et des collectivités infranationales, de déclarations de principes, d'objectifs imposés au législateur, d'obligations de l'Etat, d'une consécration spécifique de droits ou encore d'une reconnaissance dérivée d'autres droits fondamentaux, les juges constitutionnels sont de plus en plus souvent saisis de problématiques environnementales<sup>8</sup>. Le « verdissement »<sup>9</sup> des constitutions se traduit-il pour autant par une ouverture du prétoire des juridictions constitutionnelles lorsque des problématiques environnementales sont en jeu ? En effet, la justice constitutionnelle n'est nullement visée par la Convention d'Aarhus ou par l'Accord d'Escazù. En outre, le juge constitutionnel n'est d'ordinaire pas considéré comme se situant en première ligne en matière environnementale. En effet, le contrôle de normes, en particulier le contrôle abstrait des lois tel que développé dans plusieurs pays européens dont la France, ne semble pas adapté pour résoudre des problématiques environnementales concrètes. Par ailleurs, le contrôle de constitutionnalité des normes est souvent considéré comme une voie de droit inefficace en matière environnementale en raison de la prudence dont font preuve un certain nombre de juridictions quant à la portée contraignante, pour les autorités normatives, des dispositions environnementales.

Pour répondre à la question de l'accès aux juridictions constitutionnelles en matière environnementale, une analyse de divers systèmes de justice constitutionnelle a été menée, particulièrement dans les zones géographiques européennes et d'Amérique latine. La notion de juridiction constitutionnelle, dans cette étude, est entendue dans un sens large qui englobe non seulement les juridictions constitutionnelles spécialisées, dans des systèmes classiquement identifiés comme ressortant d'un modèle « concentré » mais également les juridictions non spécialisées relevant des systèmes diffus de justice constitutionnelle. Dans ces cas-là, une attention particulière a été portée sur le rôle de la juridiction suprême, qui intervient alors comme instance « équivalente »<sup>10</sup> à une cour constitutionnelle. De la même façon, la notion de matière environnementale est interprétée largement pour recouvrir une diversité de situations non seulement quant aux objets environnementaux concernés (forêts, fleuves, air...), au type de dommage causé (pollution, déboisement, destruction, dérèglement climatique...) et au rôle

---

<sup>4</sup> J. Morand-deviller, « L'environnement dans les Constitutions étrangères », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, n° 13, p. 83.

<sup>5</sup> En 2018, Marie-Anne Cohendet et Marine Fleury recensaient 168 pays contenant des dispositions relatives à l'environnement, M.-A. Cohendet et M. Fleury, « Chronique de droit constitutionnel sur la Charte de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2018/4 (vol. 43), p. 750.

<sup>6</sup> Sénat, « L'inscription constitutionnelle des enjeux environnementaux », *Étude de législation comparée* n° 285 - juillet 2018 - Recueil des notes de synthèse d'avril à juin 2018.

<sup>7</sup> Dossier « Constitution et environnement », XXXVe Table Ronde Internationale de justice constitutionnelle, *Annuaire international de justice constitutionnelle (A.I.J.C.)* 2019, Economica-PUAM, 2020, p. 83-578 ; J. Morand-Deviller, *op. cit.*

<sup>8</sup> Pour les questions climatiques, voir notamment, M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, « L'utilisation de la Constitution dans les contentieux climatiques en Europe et en Amérique du Sud », *Revue Energie Environnement Infrastructures*, n° 12, décembre 2018, pp. 27-33.

<sup>9</sup> Voir not. G. Pring and c. Pring, *Greening Justice. Creating and improving environmental courts and tribunals, The access, Initiative*, 2009, 115 pages.

<sup>10</sup> Selon l'expression employée par la Commission de Venise, Les décisions des cours constitutionnelles et des instances équivalentes et leur exécution, CDL-INF (2001), disponible en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)009-f#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)009-f#)

joué par les autorités publiques, dont le législateur (législation ou réglementation favorisant une atteinte à l'environnement, directe ou indirecte, ou au contraire face à un dommage environnemental réalisé ou à venir : action inefficace, inaction, omission, ...). La nature constitutionnelle du contentieux, par application de normes constitutionnelles portant directement, ou indirectement, sur l'environnement permet de réunir l'ensemble des situations qui sont abordées dans cette étude, même si la première approche, relative aux normes portant directement sur la matière environnementale, est privilégiée.

Lorsque les diverses voies de recours aux juridictions constitutionnelles sont examinées, il apparaît d'emblée que l'accès à la justice constitutionnelle ne présente pas, dans la plupart des cas, de spécificité en matière environnementale. L'accès à la juridiction constitutionnelle est souvent limité en raison du contentieux en cause ou /et des conditions mêmes de l'intérêt à agir devant le juge constitutionnel (I). Toutefois, il semblerait que l'office du juge constitutionnel s'adapte progressivement à la matière environnementale afin de faciliter l'accès à son prétoire à des intérêts collectifs ou diffus, notamment lorsque la protection de droits fondamentaux est en cause (II).

## **I - Un accès ne présentant généralement pas de spécificité**

Les procédures de saisine des juridictions constitutionnelles présentent une diversité considérable. Différents critères sont habituellement utilisés pour les classer, comme le moment ou la nature du contrôle exercé par exemple. Nous distinguerons pour notre part en fonction de la nature des requérants. Si la défense de l'environnement est actuellement très investie par la société civile, posant la question de l'accès des personnes au juge constitutionnel (B), il faut en effet compter avec des voies de droit réservées aux autorités politiques ou plus généralement publiques qui peuvent aussi jouer un rôle important en la matière (A).

### **A - L'accès au juge constitutionnel des autorités politiques et publiques**

L'accès des autorités publiques et politiques à la justice constitutionnelle vise à permettre à celle-ci de mettre en œuvre deux de ses fonctions majeures : celle du contrôle de constitutionnalité des normes générales, qui peut alors être déclenché par voie d'action, sans attendre l'application de la norme à un cas concret, et celle de la répartition des compétences entre les sphères de Gouvernement dans les États composés.

#### **1 - Le contrôle de constitutionnalité des normes générales par voie d'action**

La France s'est longtemps caractérisée par le fait de réserver l'accès au Conseil constitutionnel pour le contrôle de constitutionnalité des lois à des autorités politiques, déclenchant ce contrôle par voie d'action. Cette modalité de saisine, si elle ne semble pas la plus répandue - en tous les cas en Europe occidentale - , existe cependant dans d'autres pays. La singularité française persiste toutefois dans le caractère exclusivement *a priori* de cette saisine, que dix ans de pratique de la question prioritaire de constitutionnalité n'ont pas conduit à tarir. Nous nous concentrerons sur cet exemple français, pour constater que la saisine par les autorités politiques n'a donné lieu à un contentieux constitutionnel environnemental que limité, même après l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement en 2005.

La saisine pour le contrôle *a priori* des lois et traités est une voie d'accès au juge constitutionnel étroite, mais facile d'un point de vue procédural. Sur le plan procédural, tout d'abord, la saisine n'est soumise à aucun formalisme particulier ; elle prend la forme d'un écrit signé, et en principe

motivé même si aucun texte ne l'exige. Ainsi, pour ce qui est de la situation la plus fréquente, à savoir une saisine parlementaire, l'ordonnance portant loi organique relative au Conseil constitutionnel se contente de prévoir que, « Lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs »<sup>11</sup>. L'essentiel ne réside toutefois pas tant dans ce faible formalisme que dans l'absence, au fond, de condition de recevabilité qui tiendrait à un intérêt à agir des auteurs de la saisine. Ces derniers intervenant en tant que défenseurs objectifs de la légalité constitutionnelle, n'ont aucunement à démontrer un tel intérêt personnel. Le caractère objectif du contentieux justifie en outre que le désistement n'est pas possible, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans une décision du 30 décembre 1994<sup>12</sup>.

Si le contrôle est facilement déclenché, il ne peut l'être que par un nombre limité d'autorités politiques : aux quatre autorités historiques prévues par la Constitution dès 1958 - Président de la République, Présidents des chambres et Premier Ministre - s'est ajouté un groupe de 60 sénateurs ou de 60 députés, par la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974 pour les lois ordinaires et celle du 25 juin 1992 pour les traités. Cet élargissement ne concerne pas les règlements d'assemblée et leurs modifications, déférés par le Président de l'assemblée intéressée, ni les lois organiques, déférées par le Premier ministre, - actes moins susceptibles cependant de par leur objet de concerner une question environnementale. Il faut aussi rappeler que depuis la révision constitutionnelle de 1998 et la loi organique de 1999 concernant la Nouvelle-Calédonie<sup>13</sup>, certaines autorités de cette collectivité<sup>14</sup> et le Haut-Commissaire peuvent aussi déférer au Conseil constitutionnel la loi du pays de Nouvelle-Calédonie, tandis que les propositions de loi déposées au sein d'une assemblée au titre de l'article 11 al. 3 de la Constitution doivent obligatoirement être déférées par le président de l'assemblée intéressée<sup>15</sup>. Si l'on en revient au contrôle des lois ordinaires, de loin le plus fréquent, l'élargissement de la saisine à un groupe de 60 parlementaires représente certes l'essentiel sur le plan politique, à savoir l'ouverture du prétoire du Conseil constitutionnel à l'opposition parlementaire, particulièrement à l'opposition à l'Assemblée nationale. Il reste que la France maintenait de la sorte un accès limité au juge constitutionnel, qui ressort avec évidence d'une comparaison avec d'autres pays européens. L'examen comparatif fait en effet apparaître l'existence d'une plus grande diversité des requérants habilités à déférer un acte général aux différentes cours constitutionnelles : représentants de collectivités fédérées ou locales, procureur de la République ou autorité de défense des droits. Plus encore, la saisine par voie d'action est ouverte dans certains pays au citoyen ou à l'individu, soit sous la forme d'une véritable *actio popularis*<sup>16</sup> soit sous réserve de démontrer un intérêt à l'invalidation de la norme<sup>17</sup>.

Le nombre d'autorités pouvant déférer une loi ou un traité au Conseil constitutionnel français est donc comparativement faible. En outre, l'accès indirect au Conseil dans ce cadre du contrôle *a priori* par voie d'action est pour l'heure fermé en l'absence d'admission des tierces interventions. Certes, il existe de longue date une pratique *de facto* d'interventions par des tiers

---

<sup>11</sup> Art. 18 al. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

<sup>12</sup> C.C., n° 96-386 DC du 30 décembre 1996, *Loi de finances rectificative pour 1996*, cons. n° 4.

<sup>13</sup> Loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

<sup>14</sup> Selon l'art. 104 de la loi organique du 19 mars 1999, ces autorités sont : le haut-commissaire, le gouvernement, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou dix-huit membres du congrès

<sup>15</sup> V. art. 45-1 à 45-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, créés par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution,

<sup>16</sup> V. *infra* B), 2°.

<sup>17</sup> V. l'exemple de la Belgique développé *infra*, II, A), 1°.

que le Doyen Vedel avait qualifiées de « portes étroites »<sup>18</sup>. Ces contributions envoyées spontanément par des membres de la société civile, personnes physiques ou morales, ont pour objet, soit de contester une disposition qui ne l'est pas par les requérants officiels (porte étroite proprement dite), soit de participer au débat sur la constitutionnalité d'une disposition expressément mise en cause par les mêmes requérants – il peut s'agir alors aussi bien d'arguer qu'elle est conforme à la Constitution que de prétendre qu'elle ne lui est pas conforme. Toutefois, le Conseil constitutionnel refuse à ce jour d'institutionnaliser cette pratique et se reconnaît donc une liberté totale pour tenir compte ou pas de ces contributions extérieures, qui ne sont pas versées à la procédure ni par conséquent soumises au contradictoire - rappelons qu'il n'existe toujours pas à ce jour de règlement de procédure pour le contrôle *a priori*.

Connue mais longtemps peu commentée, la pratique des portes étroites a été mise en cause ces dernières années comme permettant une forme induite de lobbying devant la Haute juridiction, en particulier de la part de grandes entreprises, mieux informées qu'un simple citoyen et mieux à même de financer des contributions rédigées par des spécialistes de droit public pour défendre leurs intérêts<sup>19</sup>. Face à cette controverse, le Conseil constitutionnel a fait savoir dans un communiqué de presse du 24 mai 2019<sup>20</sup> qu'il publierait désormais les contributions extérieures sur son site internet, aux côtés des saisines et des observations en réplique du Gouvernement. Il refuse néanmoins de leur reconnaître le statut de document de procédure<sup>21</sup>, autrement dit d'en faire des tierces interventions officielles dont la recevabilité et l'utilisation contentieuses seraient officiellement déterminées. Ce refus est contestable du point de vue de l'égalité des armes, mais aussi de l'égalité d'accès au juge constitutionnel<sup>22</sup>. On ne peut qu'être frappé à cet égard par l'écart entre les ressources argumentatives fournies par certaines contributions extérieures et la brièveté de la décision du Conseil constitutionnel. Celle rendue le 7 novembre 2019 sur la loi relative à l'énergie et au climat l'illustre, ne se prononçant que sur l'article du texte mis en cause par la saisine sénatoriale<sup>23</sup>. Il est donc répondu par un silence obstiné à la contribution de 28 pages de l'Association *Notre Affaire à tous*<sup>24</sup>, portant sur les insuffisances des dispositifs de lutte contre le changement climatique, étayé de nombreux arguments de droit constitutionnel, mais aussi international et comparé. Cet exemple atteste la fermeture du prétoire du Conseil constitutionnel s'agissant du contrôle *a priori*, en dehors des autorités politiques limitativement énumérées par l'article 61 al. 2 de la Constitution.

---

<sup>18</sup> G. Vedel, « L'accès des citoyens au juge constitutionnel : la porte étroite », *La Vie judiciaire*, 11-17 mars 1991, n° 2344, p. 1.

<sup>19</sup> V. en particulier, dans le sens du lobbying occulte, le rapport de la Fondation Les amis de la terre : *Les Sages sous influence ? Le lobbying auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, juin 2018, 22 p (disponible en ligne : <https://www.amisdela terre.org/wp-content/uploads/2018/06/les-sages-sous-influence---rapport-amis-de-la-terre---odm.pdf>)

<sup>20</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquel-conseil-constitutionnel-rendra-desormais-publiques-les-contributions-exterieures-qu-il-recoit>

<sup>21</sup> Un premier communiqué de presse était intervenu le 23 février 2017, pour affirmer que les portes étroites n'étaient pas des éléments de procédure. Une première concession était toutefois accordée par le Conseil qui décidait de rendre publique la liste des contributions reçues pour chaque décision DC, en la mettant en ligne sur son site internet en même temps que la décision elle-même. V. le communiqué en ligne :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquel-conseil-constitutionnel-rendra-desormais-publiques-les-contributions-exterieures-qu-il-recoit>

<sup>22</sup> V. T. Perroud, « Le Conseil constitutionnel et la publicité des portes étroites », *Jus Politicum Blog*, 31 mai 2019 (<http://blog.juspoliticum.com/2019/05/31/le-conseil-constitutionnel-et-la-publicite-des-portes-etroites-par-thomas-perroud/>); A. Mbengue, « Propos sur l'empirisme procédural dans le contrôle de constitutionnalité *a priori*. Le cas des portes étroites », *Jus Politicum*, n° 22 [<http://juspoliticum.com/article/Propos-sur-l-empirisme-procedural-dans-le-contrôle-de-constitutionnalité-a-priori-Le-cas-des-portes-etroites-1291.html>]

<sup>23</sup> C.C., n° 2019-791 DC du 7 novembre 2019, *Loi relative à l'énergie et au climat*.

<sup>24</sup>

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2019791dc/2019791dc\\_contributions.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019791dc/2019791dc_contributions.pdf)

Cette saisine limitée constitue sans doute une des explications d'un contentieux constitutionnel environnemental peu volumineux. Certes, la formule de contentieux constitutionnel environnemental est une facilité de langage. En pratique, seul un examen au cas par cas permet de savoir si une décision aborde une question environnementale et peut donc être considérée comme alimentant un tel contentieux. À la difficulté de définir avec précision la notion même d'environnement, s'ajoute le fait qu'une question environnementale peut être en cause en dehors d'une loi spécifiquement dédiée à ce domaine, et/ou en l'absence d'application d'une norme constitutionnelle également spécifique à ce domaine. Autrement dit, le contentieux environnemental n'est pas exclusivement celui dans lequel la Charte de l'environnement de 2004 figure comme norme paramètre dans l'appréciation de la loi (ou du traité). Cette dernière situation constitue toutefois un bon indicateur, auquel on fera référence faute de pouvoir déterminer l'ampleur du contentieux environnemental dans sa version plus large. Près de quinze ans après l'entrée en vigueur de la Charte, 14 décisions rendues sur le contrôle *a priori* des normes font ainsi référence à la Charte de l'environnement, dont une relative à un traité<sup>25</sup>, les autres concernant toutes une loi ordinaire<sup>26</sup>. Seule une décision conclut à la violation d'une disposition de la Charte, à savoir l'article 7<sup>27</sup>. Au-delà de l'aspect statistique et sans trop entrer dans le fond qui ne relève pas de notre sujet, on signalera que dans l'ensemble, ces décisions sont d'un apport limité. Toutefois, une orientation plus volontariste de la jurisprudence s'est dessinée entre la fin de l'année 2019 et la première partie de l'année 2020 (qu'il s'agisse de décisions DC ou QPC), qui provoquera peut-être un rebond des saisines. D'apparence plus technique que ce contrôle au fond de la loi, le contrôle de la répartition des compétences législatives dans les États fédéraux ou régionaux peut aussi avoir un impact important sur la matière environnementale.

## 2 - Le contrôle de la répartition des compétences dans les États composés

La question de la répartition des compétences entre l'État et les autres collectivités publiques dans les États composés revêt *a priori* une dimension quelque peu technique, qui peut sembler éloignée de la protection substantielle de l'environnement et de sa dimension constitutionnelle qui sont les sujets primordiaux du présent colloque. En réalité, et comme souvent, le fond affleure à travers la compétence et l'office du juge constitutionnel en tant qu'arbitre du partage des pouvoirs entre centre et périphérie n'est pas sans conséquences sur les enjeux environnementaux en général. On l'illustrera par deux exemples, ceux de l'Italie et du Canada.

---

<sup>25</sup> C.C., n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*.

<sup>26</sup> C.C., n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français* ; C.C., n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique* ; C.C., n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés* ; C.C., n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010* ; C.C., n° 2013-666 DC du 11 avril 2013, *Loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes* ; C.C., n° 2014-694 DC du 28 mai 2014, *Loi relative à l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié* ; C.C., n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte* ; C.C., n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* ; C.C., n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part* ; C.C., n° 2018-768 DC du 15 novembre 2018, *Loi relative à la protection du secret des affaires* ; C.C., n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* ; C.C., n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* ; C.C., n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises* ; C.C., n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*.

<sup>27</sup> C.C., n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *préc.*

La version originale de la Constitution italienne de 1947 ne mentionne pas le terme même d'"environnement". Une notion proche résulte toutefois de son article 9 al. 2, en vertu duquel la République « protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation ». Selon un auteur, la mention de la protection du paysage a été conçue par le constituant comme « la réception constitutionnelle du cadre normatif pour la conservation des lieux présentant une valeur naturelle particulière »<sup>28</sup>. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a développé au fil du temps une interprétation de la notion de paysage de l'article 9 la rapprochant de celle d'environnement<sup>29</sup>. C'est en combinant cet article 9 avec l'article 32 de la Constitution sur la santé qu'un droit a finalement été reconnu de façon prétorienne en la matière.

Dans une décision du 22 mai 1987, la Cour souligne l'effort mis en œuvre par l'État pour la « sauvegarde de l'environnement comme droit fondamental de la personne et intérêt de la collectivité »<sup>30</sup> ; c'est une transposition à l'environnement des termes employés par l'article 32 de la Constitution à propos de la santé, protégée comme « droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité ». La Haute juridiction se réfère aussi dans la même décision aux « finalités substantielles qui sont celles de la protection de valeurs constitutionnelles primaires », les articles 9 et 32 étant simultanément visés comme sources de ces « valeurs primaires ». On relèvera que ce raisonnement contribue à justifier une loi étatique dont deux Provinces autonomes alléguaient qu'elle empiétait sur leurs compétences, allégations en l'espèce rejetées. Cela laisse présager à quel point la conception substantielle de l'environnement par la Cour, comme objet d'un droit, va influencer sur les solutions retenues au titre de la répartition des compétences normatives. Avant d'y venir plus précisément, citons aussi une autre décision célèbre de 1987 dans laquelle est confirmé le double rattachement du droit à l'environnement aux articles 9 et 32, la référence à la santé tendant à subjectiviser ce droit, reconnu non dans l'intérêt de l'environnement lui-même mais dans celui-ci de l'homme qui vit en son sein. La Cour affirme en effet que « L'environnement est protégé comme élément déterminant de la qualité de vie. Sa protection ne poursuit pas d'abstraites finalités naturalistiques ou esthétisantes, mais exprime l'exigence d'un habitat naturel dans lequel l'homme vit et agit et qui est nécessaire à la collectivité et, à travers elle, aux citoyens selon des valeurs largement entendues ; elle est surtout imposée par des préceptes constitutionnels (art. 9 et 32), par lesquels l'environnement s'élève au rang de valeur primaire et absolue »<sup>31</sup>. Malgré le double rattachement du droit, on voit que le prisme de la santé est prédominant, le droit à l'environnement étant finalement considéré en Italie comme une composante du droit à la protection de la santé<sup>32</sup>.

Parallèlement à cette évolution prétorienne, une référence à l'environnement a été introduite dans la Constitution en 2001, à l'occasion de la modification de son titre V sur « les régions, les provinces et les communes ». Depuis cette date, et selon l'article 117, al. 2, s), « l'État a le pouvoir exclusif de légiférer dans les matières suivantes : [...] s) protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel ». Le principe ainsi énoncé doit toutefois être combiné avec l'alinéa 3 du même article qui énumère les matières faisant l'objet d'une législation concurrente, c'est-à-dire pour lesquelles « le pouvoir législatif échoit aux Régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État ». Or, figurent parmi ces matières objet de législation concurrente : la mise en valeur des biens culturels et environnementaux, la protection de la santé, l'alimentation, l'aménagement du territoire; les

---

<sup>28</sup> C. Della Giustina, « Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana », *Ambiente Diritto*, fasc. 1/2020, p. 194.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>30</sup> Sent. n° 210 du 22 mai 1987, cons. en droit n° 4.5.

<sup>31</sup> Sent. n° 641 du 30 décembre 1987, cons. en droit 2.2

<sup>32</sup> V. M. Luciani, « Constitution et environnement - Rapport italien », *A.I.J.C.*, n° XXXV, 2019, *Economica-PUAM*, 2020, p. 383-398.

ports et les aéroports civils, les grands réseaux de transport et de navigation, la production, le transport et la distribution nationale de l'énergie... Autant dire que la délimitation exacte de la compétence exclusive de l'État par rapport à celle pouvant faire l'objet d'une législation régionale, en application néanmoins des principes fondamentaux posés également par l'État, est délicate. La jurisprudence rendue sur le sujet se révèle par conséquent déterminante. Elle a pour fondement l'article 134 selon lequel « la Cour constitutionnelle juge » : « [al. 3] des conflits d'attribution [...] entre l'État et les Régions, et entre les Régions »<sup>33</sup>, tel que précisé par les lois constitutionnelle et ordinaire relatives à la Cour<sup>34</sup>. Il s'agit alors d'une saisine par voie d'action, naturellement réservée à des autorités politiques représentant les collectivités impliquées : Président du Conseil pour l'État et président de l'Assemblée régionale pour la Région<sup>35</sup>.

Précisons qu'avant 2001, en l'absence de mention de l'environnement dans la Constitution, la Cour avait mis l'accent sur son caractère de matière « transversale » devant faire l'objet d'une « collaboration loyale » entre l'État et les régions<sup>36</sup>. Point intéressant, comme l'expliquait Marie-Pierre Élie, « la Cour constitutionnelle cherch[ait] à assurer la meilleure protection possible de l'intérêt environnemental de telle sorte que l'on p[ouvait] parler d'une véritable propension environnementaliste de la Cour »<sup>37</sup> ; cela se traduisait par le fait qu'elle « cherch[ait] toujours à privilégier une législation, qu'elle soit de l'État ou des régions, qui sera plus favorable à l'environnement »<sup>38</sup>. À partir de 2007, la juridiction italienne a commencé à tirer les conséquences de la réforme de 2001, décidant des conflits d'attribution à partir de la distinction entre protection et conservation de l'environnement, qui relèvent de la sphère exclusive de l'État, et valorisation du même bien, qui fait l'objet de la compétence concurrente des régions<sup>39</sup>. Cette orientation nouvelle est, en cohérence avec le nouveau texte de l'article 117, plus favorable à l'intervention étatique en tant que garante de l'application uniforme au niveau national du droit fondamental à l'environnement. Cela n'empêche toutefois pas les Régions « d'adopter des normes de protection environnementale plus élevée » que celles fixées par l'État - qui jouent alors comme standards minimaux - « dans l'exercice de compétences que leur attribue la Constitution et qui sont en contact avec celle de l'environnement »<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> V. aussi l'art. 127 de la Constitution dans la version résultant aussi de la réforme constitutionnelle de 2001 : « Lorsque le Gouvernement estime qu'une loi régionale excède la compétence de la Région, il peut saisir la Cour Constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent sa publication. Lorsque la Région estime qu'une loi, ou bien un autre acte ayant valeur de loi de l'État ou d'une autre Région, porte atteinte au domaine de sa compétence, elle peut saisir la Cour Constitutionnelle de la question de légitimité constitutionnelle dans les soixante jours qui suivent la publication de la loi ou de l'acte ayant valeur de loi ».

<sup>34</sup> V. art. 2 de la loi constitutionnelle n° 1 du 9 février 1948 et art. 39 à 42 (titre II, chp. III, section 2) de la loi n° 87 du 11 mars 1953.

<sup>35</sup> La question de la répartition des compétences peut aussi cependant être examinée à l'occasion d'un renvoi préjudiciel - équivalent à la QPC - dès lors que les moyens susceptibles de fonder un tel renvoi ne sont pas limités.

<sup>36</sup> V. C. Della Giustina, « Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana », *op. cit.*, p.

<sup>37</sup> M.-P. Élie, « Constitution et environnement en Italie : le rôle para-constitutionnel du juge des lois », in *Liber amicorum Jean-Claude Escarras. La communicabilité entre les systèmes juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 261.

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> Cette nouvelle ligne de partage des compétences en application de l'article 117 de la Constitution est posée par les arrêts n° 367 du 7 novembre 2007 et n° 378 du 14 novembre 2007. Pour une présentation, v. par ex. M. Cecchetti, « La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale : lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti », in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n° 7/2009, p. 7 (disponible en ligne : <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=12593>)

<sup>40</sup> Sent. n° 104 du 18 avril 2008, cons. en droit n° 5. Pour une présentation d'ensemble de la jurisprudence, v. M. Bellocci et P. Passaglia, (a cura di), « La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "ambiente" e di "beni culturali" », (avril 2009), sur le site de la Cour ([https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU\\_189\\_2\\_Ambiente.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf)); R. Bifulco, « Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente », *Corti supreme e salute*, n° 2/2019

L'infléchissement provoqué par la réforme de 2001 ne met donc pas en cause la « propension environnementaliste » de la Cour constitutionnelle italienne, dont les solutions en matière de répartition des compétences normatives sont influencées par la volonté de favoriser l'effectivité de la protection environnementale. Réservé aux autorités politiques dont les compétences sont concernées, l'accès au juge constitutionnel en la matière n'en est donc pas moins déterminant pour la mise en œuvre du droit à l'environnement comme droit fondamental de la personne et intérêt de la collectivité selon la formule de la Cour.

Le Canada offre une autre illustration de l'importance de la répartition des compétences et, subséquemment, de l'accès au juge qui les arbitre, d'une façon en quelque sorte inversée. En effet, en l'absence de norme constitutionnelle sur l'environnement, la « question du partage des compétences a été d'autant plus importante qu'elle s'est progressivement imposée comme un révélateur de profondes tensions qui divisent le Canada sur l'exploitation des ressources naturelles. En effet, [...] il existe, au Canada, un contexte particulier : celui d'une vaste fédération, dont l'économie de plusieurs provinces repose essentiellement sur l'exploitation du pétrole et des ressources énergétiques. De ce fait, les aspects constitutionnels du droit de l'environnement se rapportent à des enjeux extrêmement sensibles et symptomatiques des tensions Est-Ouest à l'intérieur de la fédération »<sup>41</sup>. Pour prendre un seul exemple d'actualité, le sort de la taxe carbone instituée par le Gouvernement de Justin Trudeau, et fortement contestée par plusieurs provinces, est entièrement dépendant de l'échelle de compétences qui l'emportera dans le contentieux engagé à son sujet.

Le texte en cause, datant de 2018, est plus exactement intitulé *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*. Il a été mis en cause par trois provinces, qui saisissent alors directement la Cour d'appel provinciale. Les Cours d'appel de l'Ontario<sup>42</sup> et de la Saskatchewan<sup>43</sup> ont déclaré la loi conforme à la Constitution fédérale, tandis que la Cour d'appel de l'Alberta<sup>44</sup> a conclu que ses parties 1 et 2 étaient inconstitutionnelles. L'affaire est désormais pendante devant la Cour suprême fédérale, des audiences sur ces trois affaires étant prévues les 22 et 23 septembre 2020. Il faut préciser que les dispositions de la loi constitutionnelle de 1867 relatives au partage des compétences entre les deux niveaux de Gouvernement ne mentionnent pas explicitement l'environnement. La matière est donc morcelée entre sphère fédérale et sphère provinciale, selon les chefs de compétence attribuée à l'un ou l'autre niveau qui sont susceptibles de concerner une question environnementale. Parmi les domaines de la compétence exclusive des législatures provinciales, on trouve par exemple à l'article 92 de la loi de 1867, « l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent » ou « les travaux et entreprises d'une nature locale [...] »... S'y ajoute à l'article 92A, introduit dans le texte par un amendement de 1982, la compétence concernant les « ressources naturelles non renouvelables », les « ressources forestières » et « l'énergie électrique », dont il a été noté qu'elle est celle qui « se rapproche davantage d'une compétence générale en environnement »<sup>45</sup>. Selon l'article 91, la Fédération peut légiférer « relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces », la disposition précisant toutefois ensuite « pour plus de garantie », un certain nombre de sujets de la compétence exclusive du Parlement du Canada. Si certains peuvent à leur tour intéresser

---

(disponible en ligne : [http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/12/9\\_Una-rassegna-della-giurisprudenza-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell%E2%80%99ambiente-1.pdf](http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/12/9_Una-rassegna-della-giurisprudenza-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell%E2%80%99ambiente-1.pdf))

<sup>41</sup> P. Taillon et R. Manitt, « Constitution et environnement - Rapport canadien », *A.I.J.C.*, n° XXXV-2019, 2020, p. 166.

<sup>42</sup> *re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 ONCA 544

<sup>43</sup> *re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2019 SKCA 4

<sup>44</sup> *re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*, 2020 ABCA 74

<sup>45</sup> P. Taillon et R. Manitt, « Constitution et environnement - Rapport canadien », *op. cit.*, p. 169.

l'environnement, comme « les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur », c'est évidemment dans le pouvoir général de taxation (« le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation ») que la loi de 2018 sur la taxe carbone semble devoir trouver son principal fondement.

En plus du pouvoir général de taxation de la Fédération, les décisions précitées ont évoqué un autre fondement possible de la loi à travers la théorie des "dimensions nationales". Celle-ci fait partie des constructions jurisprudentielles procédant à une extension de la compétence fédérale en s'appuyant sur la formule introductive très large de l'article 91 selon laquelle le Parlement fédéral peut « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ». Les tribunaux en ont déduit le droit de légiférer sur toute matière ayant un intérêt pour l'ensemble de la Fédération. Le caractère systémique des questions environnementales implique qu'elles se prêtent volontiers à une lecture en termes d'intérêt national, et la théorie avait trouvé une application remarquable en matière de pollution marine dans un arrêt de 1988<sup>46</sup>. Toutefois, il semble qu'elle n'avait plus été utilisée depuis, étant très controversée. En définitive, les principes constitutionnels de répartition des compétences au Canada paraissent plutôt favorables dans cette affaire à la sphère fédérale et, par conséquent, à la lutte contre le changement climatique - même s'il n'y a évidemment pas de lien systématique entre compétence fédérale et meilleure protection de l'environnement, tout dépendant de la conjoncture politique.

Quoi qu'il en soit, ces exemples montrent l'importance en la matière du contentieux sur le partage des compétences au sein des États composés, impliquant l'accès des autorités politiques concernées au prétoire du juge constitutionnel. Ce prétoire est aussi, à l'échelle mondiale, largement ouvert aux personnes physiques et morales, ce qui permet l'application des principes constitutionnels de fond, surtout de ceux spécifiquement dédiés à l'environnement, qui sont de plus en plus nombreux et précis au sein des constitutions.

## **B - L'accès des personnes physiques et morales**

Longtemps exclu en France, l'accès des personnes physiques et morales au juge constitutionnel peut encore y sembler une situation par nature exceptionnelle. En réalité, le droit comparé montre que cet accès est fréquent, tout en recouvrant une grande diversité de modalités pratiques. Une distinction primordiale nous semble être liée au caractère direct ou indirect de cet accès. Une étude de 2009 de la Commission de Venise en donne les définitions suivantes. « L'accès indirect désigne des mécanismes permettant à un particulier de soumettre des questions à la Cour constitutionnelle par le biais d'une instance intermédiaire »<sup>47</sup>. Pour sa part, « l'accès direct désigne toute une série de moyens juridiques permettant à un particulier de saisir personnellement la Cour constitutionnelle sans l'intervention d'une tierce partie »<sup>48</sup>. Nous reprendrons cette distinction dans les développements qui suivent.

### **1- L'accès indirect**

Au titre de l'accès indirect au juge constitutionnel, l'étude précitée retient trois situations : l'accès par l'*Ombudsman*, l'accès par d'autres instances comme le Ministère public, ou encore l'accès par l'engagement d'une procédure de question préjudicielle par un tribunal ordinaire<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> *R. c. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401.

<sup>47</sup> *Étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle* de la Commission de Venise, n° 538, 2009, CDL-AD (2010)039rev, p. 8 (disponible en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-f))

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 18-22.

S'agissant de l'*Ombudsman*, sa capacité « d'engager des procédures de contrôle confère aux individus la possibilité de s'adresser à la Cour constitutionnelle, bien que de façon indirecte, dans des situations où il n'aurait normalement pas accès à cette juridiction »<sup>50</sup>. La norme contestée peut l'être de façon abstraite : c'est le cas par exemple en Croatie, en Espagne, en Estonie, au Monténégro ou encore en Slovénie<sup>51</sup>. Au contraire, la contestation peut être liée à une affaire concrète dont est saisi l'*Ombudsman*, comme au Pérou, en Ukraine ou en Autriche<sup>52</sup>. Nous ne nous attarderons pas plus sur cette hypothèse, si ce n'est pour remarquer que le droit de saisir le Conseil constitutionnel n'a pas été conféré au Défenseur des droits, bien qu'il soit prévu par l'article 71-1 de la Constitution introduit en 2008, et ait été initialement qualifié d'autorité constitutionnelle indépendante<sup>53</sup>.

La voie d'accès indirect de l'individu à la juridiction constitutionnelle la plus répandue reste évidemment celle des questions préjudicielles renvoyées par un juge ordinaire. De nombreux exemples sont cités par l'étude de la Commission de Venise et l'on se permet d'y renvoyer le lecteur, afin de ne pas surcharger ces lignes d'un inventaire fastidieux. Il importe en revanche de souligner que dans une grande majorité de pays, la question préjudicielle, quelles que soient ses variantes procédurales, a été établie en vue d'apurer l'ordre juridique de ses inconstitutionnalités. À ce titre, elle est aux mains du juge *a quo* qui doit personnellement nourrir un doute (d'intensité variable selon les exigences textuelles) quant à la constitutionnalité de la norme à appliquer au cas d'espèce. Par conséquent, la question est relevée d'office par le juge ; elle peut au plus être suggérée par les parties, mais ne correspond en aucun cas à un droit de ces dernières. C'est en tous les cas la configuration que l'on retrouve dans les pays proches de la France, et disposant de mécanismes de renvoi de type préjudiciel à la Cour constitutionnelle : contrôle concret en Allemagne, procès incident en Italie, question d'inconstitutionnalité en Espagne ou encore question préjudicielle en Belgique. Nous ferons en ce qui les concerne deux remarques supplémentaires.

D'une part, même si un contentieux environnemental peut impliquer l'application de principes très variés, les Constitutions de ces pays comportent toutes une norme relative à la protection de l'environnement, formulée soit comme un droit de l'individu soit comme un devoir de l'État. Un renvoi incident à la Cour constitutionnelle pourra donc prendre appui spécifiquement sur la violation d'une norme environnementale. D'autre part, si un tel renvoi incident est, comme il a déjà été signalé, aux mains du juge ordinaire, il l'est à celui de tous les juges qui peuvent directement renvoyer la question à la Cour constitutionnelle. Il n'existe dans aucun de ces pays de passage obligatoire par les Cours suprêmes des différents ordres juridictionnels.

Cette dernière remarque souligne incidemment une des spécificités majeures de la question prioritaire de constitutionnalité en France qui réside dans un filtrage imposant la transmission de la question par les juges relevant de la Cour de cassation et du Conseil d'État à ces deux Cours suprêmes. Seules ces dernières ont donc en principe la possibilité d'un renvoi au Conseil constitutionnel. La procédure a été abondamment étudiée et commentée depuis son entrée en vigueur en 2010 et il ne paraît pas utile de revenir sur les conditions de sa recevabilité et de celles plus générales de son renvoi, qui conditionnent l'accès indirect de l'individu au juge constitutionnel français. On rappellera cependant une autre spécificité majeure du dispositif français en ce qu'il a des implications sur l'applicabilité de la Charte de l'environnement dans ce contexte. En effet, seuls les moyens tirés de l'atteinte à un *droit* ou à une *liberté* que la

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> Par l'al. 1<sup>er</sup> de l'art. 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits dans sa version originelle. La qualification a cependant été modifiée par une loi de 2017 pour celle, plus habituelle, d'autorité *administrative* indépendante (art. 5 de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes).

*Constitution garantit* peuvent être invoqués au soutien d'une QPC. Cette limitation des moyens invocables tient à ce que l'introduction du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois a toujours été présentée et voulue comme un moyen de défense de ses droits et libertés par l'individu/justiciable. Ainsi et paradoxalement, même si du point de vue procédural la QPC revêt un caractère essentiellement objectif - celui d'un renvoi préjudiciel moyennant des spécificités - , cette voie de droit s'est vue attribuer une fonction subjective de défense des droits et libertés. La France se démarque ainsi des autres pays européens où la fonction objective d'apurement de l'ordre juridique est la justification originelle des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle.

Or, la délimitation des droits et libertés garantis par la Constitution a conduit le Conseil constitutionnel à exclure que certains des principes de la Charte de l'environnement de 2004 puissent fonder une question prioritaire de constitutionnalité. Il en va ainsi des alinéas introductifs du texte<sup>54</sup> et de son article 6 sur le développement durable<sup>55</sup>. La question n'a pas été tranchée pour l'article 5 sur le principe de précaution, ni pour les articles 8 à 10 - ces derniers étant formulés d'une façon telle qu'il semble peu probable que le Conseil les considère comme fondement de droits et libertés constitutionnels. En définitive, la condition tenant à l'existence d'un tel droit ou liberté a un effet de fermeture du prétoire du juge constitutionnel à l'égard de la Charte de l'environnement, le justiciable ne pouvant prendre appui sur une partie de ce texte pour soulever une QPC. Pour être tout à fait complet, on signalera cependant que la Charte peut aussi apparaître dans le contentieux QPC, non à titre de moyen invoqué par le justiciable pour contester la disposition de loi, mais comme argument au soutien de cette dernière.

C'est ainsi que dans une décision QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a consacré un « objectif de valeur constitutionnelle » de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains »<sup>56</sup>. L'objectif est déduit du préambule, dont plusieurs alinéas sont cités, parmi lesquels l'alinéa 3 où est puisée la référence à l'environnement comme « patrimoine commun des êtres humains ». Il va être associé à l'objectif, également de valeur constitutionnelle, de protection de la santé, pour être victorieusement opposé à la liberté d'entreprendre, ce qui permet au Conseil de valider l'interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, de la production, du stockage et de la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement conformément à un règlement de 2009<sup>57</sup>. Le recours à une catégorie prétorienne, celle des objectifs de valeur constitutionnelle, pour consacrer la protection de l'environnement, en présence de Charte entièrement dédiée énonçant en particulier le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, appelle à notre avis des critiques, qui dépasseraient cependant l'objet des présents développements. Ce qui importe ici en termes d'accès des enjeux environnementaux au prétoire du Conseil, c'est que certains alinéas de la Charte, non invocables en tant que tels au soutien d'une QPC, sont en revanche applicables dans la motivation d'une QPC *via* le nouvel objectif de valeur constitutionnelle. En raison de cette valeur constitutionnelle, l'objectif s'oppose en outre plus facilement à la liberté d'entreprendre que le « simple » objectif d'intérêt général de protection de l'environnement que visait jusqu'alors le Conseil constitutionnel<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> C.C., n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.* [Classement et déclassé de sites], cons. n° 22.

<sup>55</sup> C.C., n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca* [Plantations en limite de propriétés privées], cons. n° 5.

<sup>56</sup> C.C., n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes* [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques], n° 4.

<sup>57</sup> V. n° 9-12.

<sup>58</sup> V. par ex., C.C., n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *Loi de finances 2003*, cons. n° 57 ; n° 2003-488 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances rectificative pour 2003*, cons. n° 8 ; n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, § 39. En effet, une restriction à la liberté d'entreprendre fondée sur un motif d'intérêt général fait l'objet d'un contrôle normal, alors qu'une restriction

Pour terminer avec l'accès au juge constitutionnel français en QPC, on rappellera qu'il est élargi aux tiers intervenants, contrairement à ce qui se passe dans le cadre du contrôle *a priori*<sup>59</sup>. En effet, le règlement de procédure sur la QPC de 2010, tel que modifié par une décision du 21 juin 2011, subordonne la recevabilité des tierces interventions à l'existence d'un *intérêt spécial* de leur auteur<sup>60</sup>. Le tiers admis à intervenir est traité comme une partie : ses observations sont versées à la procédure, il reçoit lui-même l'ensemble des pièces de cette procédure<sup>61</sup>. La pratique a conduit à distinguer trois types d'intervenants : celui qui a posé une QPC identique à celle examinée mais qui n'avait pas, ou pas encore, été renvoyée au Conseil d'abord ; celui qui est un des seuls destinataires des dispositions de loi qui sont en cause ensuite ; celui enfin qui a « un intérêt très spécifique, souvent au niveau national, au maintien ou à l'abrogation de la loi »<sup>62</sup>. Cette catégorie comprend des groupements comme les associations de défense de l'environnement.

Malgré un important usage de cette possibilité par les associations en question, notamment par *France nature environnement*, des critiques ont été émises quant à l'absence de motivation du refus d'intervention par le Conseil constitutionnel. Dans la décision QPC sur l'interdiction de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste, les interventions de collectivités territoriales et d'associations locales ont été rejetées, seules étant retenues celles de *France nature environnement* et celle de *Greenpeace France*<sup>63</sup>, sans qu'une raison convaincante apparaisse à cette différenciation pour les observateurs. Une motivation à l'avenir contribuerait donc à améliorer la légitimité procédurale des décisions, d'autant que la controverse sur la délimitation par le Conseil de l'intérêt spécial tend à cacher que sa politique est, dans l'ensemble, très libérale au regard de celle des autres cours constitutionnelles<sup>64</sup>. C'est donc plutôt un fonctionnement opaque qui est ici en cause, malgré les progrès réalisés sur le terrain de la juridictionnalisation de la procédure grâce à la QPC.

En tout état de cause, les tierces interventions du type de celles des associations de protection de la nature et de l'environnement se situent à mi-chemin entre accès au juge constitutionnel - en tant que véritable partie - et apport d'expertise - intervenant alors comme *amici curiae*. Elles paraissent à cet égard particulièrement utiles dans un domaine technique comme celui de l'environnement. Or, dans la décision QPC sur l'algorithme de Parcours-sup<sup>65</sup>, ce rôle d'*amici curiae* a été refusé à un jeune enseignant-chercheur qui prétendait intervenir au titre de son intérêt pour la question traitée (celle du droit d'accès aux documents administratifs) mais aussi en sa qualité d'enseignant. La décision rejette sa qualité de tiers intervenant, alors qu'il avait été traité comme tel jusqu'alors et avait pu être représenté lors de l'audience orale<sup>66</sup>. Cette

---

fondée sur une autre norme constitutionnelle fait l'objet d'un contrôle restreint ; ainsi, dans la décision de 2019, le Conseil juge que, « en adoptant les dispositions contestées, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé ».

<sup>59</sup> V. *supra*, A, 1°.

<sup>60</sup> Article 6 al. 2 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

<sup>61</sup> Art. 6 al. 2 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

<sup>62</sup> M. Guillaume, « Question prioritaire de constitutionnalité », *Répertoire du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, janv. 2013, §§ 183-189.

<sup>63</sup> CC, n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC [Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches]*

<sup>64</sup> Nous nous permettons de renvoyer à : T. Groppi, « *Interventi dei terzi e amici curiae : dalla prospettiva comparata uno sguardo sulla gisutizia costituzionale in Italia* », *Consultà Online*, 2019, fasc. 1, p. 130.

<sup>65</sup> C.C., n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020, *Union nationale des étudiants de France [Communicabilité et publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle]*.

<sup>66</sup> V. les explications de l'auteur de l'intervention dans sa note sur la décision : L. Griffaton-Sonnet, « Enfin ! La consécration du droit d'accès aux documents administratifs », *R.F.D.C.*, n° 123-2020, p. 692.

anomalie procédurale n'est pas de nature à apaiser les critiques sur la pratique du Conseil constitutionnel en la matière. Pour ce qui est de l'expertise apportée par des *amici curiae*, le juge français ferme ici son prétoire au moment où la Cour constitutionnelle italienne vient d'ouvrir le sien. Par délibération du 8 janvier 2020, la juridiction italienne a en effet modifié les normes applicables à la procédure devant elle, notamment pour prévoir la possibilité d'*amici curiae*. La possibilité de déposer à ce titre une opinion écrite est désormais ouverte aux « formations sociales sans but lucratif et sujets institutionnels, porteurs d'intérêts collectifs ou diffus ayant trait à la question de constitutionnalité », et ce, dans les 20 jours suivant la publication au Journal officiel italien de l'ordonnance de renvoi du juge *a quo*<sup>67</sup>. Il revient au Président d'admettre les « opinions qui offrent des éléments utiles à la connaissance et à l'appréciation de l'espèce, y compris en raison de sa complexité »<sup>68</sup>, sans que pour autant leur auteur ne soit admis au titre de partie<sup>69</sup>. Cette possibilité nouvelle trouvera sans doute de prochaines applications en matière d'environnement, enrichissant le contentieux porté par le biais du renvoi incident. À cet accès indirect de l'individu au juge constitutionnel, s'ajoutent des procédures lui ménageant au contraire un accès direct à ce même juge, qu'il convient maintenant d'évoquer.

## 2 - L'accès direct

L'étude précitée de la Commission de Venise distingue l'accès individuel direct au juge constitutionnel selon qu'il déclenche un contrôle abstrait ou le contrôle d'une affaire particulière, auquel cas il est nommé recours individuel<sup>70</sup>.

Quant au contrôle abstrait, il peut résulter de l'*actio popularis*, de la suggestion individuelle et de la quasi *actio popularis*. Dans le cadre de cette dernière, le requérant doit « établir que la disposition légale contestée constitue une ingérence dans ses droits, ses intérêts juridiques ou sa situation juridique »<sup>71</sup>. La suggestion individuelle permet à l'individu, comme son nom l'indique, de suggérer à la Cour constitutionnelle le contrôle d'un acte normatif, sans garantie cependant que la Cour y donne suite. Cette institution originale se rencontre dans certains pays d'Europe, comme l'Albanie, la Hongrie et la Pologne<sup>72</sup>. Plus connue et plus emblématique est l'*actio popularis*, qui correspond à une ouverture maximale du prétoire du juge constitutionnel. Devant celui-ci, elle répond à l'idée selon laquelle tout membre de la communauté nationale a intérêt au maintien de la légalité constitutionnelle. Cela peut être d'une grande utilité en matière environnementale, domaine dans lequel le caractère souvent diffus ou collectif de l'intérêt défendu implique d'élargir la notion classique d'intérêt à agir.

D'après nos recherches, il semble que la procédure d'*actio popularis* est ou a été utilisée essentiellement dans deux zones géographiques. La première est celle des pays d'Europe de l'Est, où elle est cependant en déclin. N. Danielciuc-Colodrovschi signale qu'elle avait été « introduite après la chute du régime communiste en Croatie, en Hongrie, en Slovénie, en Serbie, en Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'en ex-République yougoslave de Macédoine<sup>73</sup>. En

---

<sup>67</sup> Art. 4 ter, al. 1<sup>er</sup> des Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, consultées sur le site internet de la Cour constitutionnelle : [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Norme\\_Integrative\\_per\\_i\\_giudizi2020.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Norme_Integrative_per_i_giudizi2020.pdf)

<sup>68</sup> Al. 3 de l'article 4 ter préc.

<sup>69</sup> Al. 5 de l'article 4 ter préc.

<sup>70</sup> *Étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle*, op. cit., p. 22 et p. 24.

<sup>71</sup> *Ibid.* p. 23.

<sup>72</sup> *Id.*

<sup>73</sup> N. Danielciuc-Colodrovschi, « Les procédures de plainte constitutionnelle dans les pays de l'Est : entre idéal formel et moyens matériels de garantie des droits fondamentaux », in L. Gay et C. Severino (dir.), *Du "droit constitutionnel au juge" vers un "droit au juge constitutionnel" ? Perspectives de droit comparé*, op. cit., p. 150.

réalité, certaines des procédures en cause relèvent plus de la quasi *actio popularis*, dès lors qu'un intérêt à agir est exigé du requérant, comme en Slovaquie<sup>74</sup>. Une ouverture maximale du prétoire du juge constitutionnel se trouvait au contraire en Hongrie, où toute personne pouvait demander un contrôle abstrait *a posteriori* de la loi. Dans une décision de 2003, la Cour constitutionnelle hongroise avait affirmé, comme le rapporte la même auteure, que « le droit d'agir par la voie de l'*actio popularis* n'était assujéti à aucune condition, que ce soit au niveau du ministère d'avocat, de l'acquiescement de frais de procédure ou de la preuve de l'intérêt personnel »<sup>75</sup>. Il est intéressant de relever que c'est à l'occasion d'une saisine de ce type que la Haute juridiction hongroise a rendu une décision en 1994 dans laquelle elle s'efforçait de délivrer une interprétation systématique du droit à l'environnement consacré par l'article 18 de la Constitution<sup>76</sup>. Elle déclarait à cette occasion contraires à ce droit des dispositions de loi autorisant le transfert à la propriété privée de territoires naturels protégés. Notons que la procédure d'*actio popularis* a disparu avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de Hongrie du 1<sup>er</sup> janvier 2012, ce qui correspond à un déclin plus général au sein de l'Europe de l'Est, au profit de mécanismes de plaintes individuelles, qui sont des recours directs en protection des droits<sup>77</sup>.

L'autre zone géographique au sein de laquelle les pays recourent volontiers à ce type de procédure est l'Amérique latine. Par exemple, l'action populaire en défense de la Constitution existe en faveur des *ciudadanos* au Nicaragua, en Équateur, en Bolivie ou encore en Colombie ; elle existe en faveur de toute *persona* au Venezuela et au Panama. Point d'intérêt tout particulier pour notre sujet, elle y coexiste souvent avec des dispositions constitutionnelles environnementales très protectrices, si bien que la formule de constitutionnalisme vert a pris naissance dans le continent. La Colombie<sup>78</sup> offre des exemples significatifs d'application de la procédure d'*actio popularis* à la matière environnementale. Cette voie de droit existe en Colombie depuis 1910 ; elle devait alors être introduite devant la Cour suprême de justice<sup>79</sup>. De nos jours, l'article 40 de la Constitution de 1991 consacre les droits politiques des citoyens dont celui « d'introduire des actions publiques en défense de la Constitution et de la loi »<sup>80</sup>. L'article 241 énumère ensuite les compétences de la Cour constitutionnelle, dont celle de statuer sur les demandes d'inconstitutionnalité introduites par les citoyens contre la loi. Cette action, dite action publique d'inconstitutionnalité, peut être introduite par tout citoyen jouissant de ses droits politiques, seul ou en groupe. Elle est évidemment dispensée du ministère d'avocat. Elle ouvre donc bien largement le prétoire de la Cour, dont ne sont ici exclues que les personnes étrangères, les personnes morales, et celles temporairement privées de l'exercice de leurs droits politiques.

L'action publique d'inconstitutionnalité colombienne a été utilisée à de nombreuses reprises pour la défense des droits environnementaux. Ainsi, dans une décision de 2016, saisie par ce biais, la Cour a émis des règles protectrices des *paramos*, écosystème de montagne spécifique à la cordillère des Andes, et ce, sur un double fondement. D'une part, le droit à l'environnement est appliqué dans la mesure où les *paramos* sont un puits de carbone et contribuent à ce titre à

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>75</sup> *Id.* ; la décision à laquelle se réfère l'auteure est la décision n° 315/E/2003.

<sup>76</sup> Décision de la Cour constitutionnelle de Hongrie n° 28 du 20 mai 1994.

<sup>77</sup> N. Danielciuc-Colodrovschi, « Les procédures de plainte constitutionnelle dans les pays de l'Est : entre idéal formel et moyens matériels de garantie des droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 151.

<sup>78</sup> Pour un tableau général en français de la situation en Colombie, v. V. Bernaud et F. Calderon-Valencia, « Un exemple de constitutionnalisme vert : la Colombie », *R.F.D.C.*, n° 122, 2020, p. 321 et s.

<sup>79</sup> G. Ramírez Núñez, « La demanda en forma en la acción pública de inconstitucionalidad », *Iustitia*, n° 12/2014,

<sup>80</sup> Art. 40 de la Constitution colombienne de 1991: « Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

la lutte contre le réchauffement climatique. D'autre part, la Cour recourt également au droit à l'eau, les écosystèmes en question fournissant l'eau potable de 70% des Colombiens<sup>81</sup>.

L'accès individuel direct au juge constitutionnel se traduit enfin par les recours directs qui portent sur un cas concret et visent la défense des droits fondamentaux. On peut les distinguer selon qu'ils portent sur un acte normatif général ou sur un acte individuel selon la Commission de Venise<sup>82</sup>. Ce dernier est qualifié de « recours constitutif intégral contre un acte individuel » ; il résulte de « l'importance croissante accordée à la protection des droits de l'homme (qui) s'accompagne d'une nette tendance à l'octroi aux particuliers de la possibilité de réclamer un contrôle de la constitutionnalité d'actes administratifs et de décisions judiciaires individuels »<sup>83</sup>. En Europe occidentale, des recours directs individuels existent par exemple en Allemagne, en Espagne et en Autriche. Dans ce dernier pays, un recours direct contre les décisions de justice est prévu par l'article 144 de la Constitution. Selon l'alinéa 1<sup>er</sup> de cette disposition, « La Cour constitutionnelle statue sur les recours formés contre la décision d'une juridiction administrative, dans la mesure où le requérant affirme être atteint par la décision dans un droit constitutionnellement garanti ou être atteint dans ses droits par l'application d'un règlement illégal, d'une loi inconstitutionnelle ou d'un traité non conforme au droit »<sup>84</sup>. Ce recours a donné lieu à une décision importante, qui compte au titre du contentieux climatique qui se répand de par le monde. La Cour constitutionnelle a en effet été saisie de la décision de la Cour administrative fédérale qui remettait en cause une décision du gouvernement fédéral de la Basse Autriche, laquelle avait notamment pour objet de permettre l'extension de l'aéroport. Alors que la Cour administrative avait conclu que la Constitution avait été violée, cette décision a été annulée par la Cour constitutionnelle qui a jugé, en bref, qu'il n'y avait pas à faire prévaloir la lutte contre le réchauffement climatique, et donc la protection de l'environnement, sur les autres intérêts publics en jeu<sup>85</sup>. Cette affaire permet de souligner que les recours constitutionnels, pas plus que les autres, ne se soldent nécessairement en faveur de l'environnement, l'issue de la balance entre intérêts de même rang hiérarchique étant toujours incertaine.

Si l'on élargit la perspective à l'Europe de l'Est, il existe de nombreux mécanismes de plainte constitutionnelle, qui sont aussi des recours directs, et qui ont eu tendance à remplacer l'*actio popularis*, comme il a déjà été mentionné. Dans un article de 2012, la professeure Burgorgue-Larsen signalait qu'en République tchèque, « l'utilisation du mécanisme de la "plainte constitutionnelle" pour contester les atteintes à l'environnement est possible, ce qui est tout simplement exceptionnel »<sup>86</sup>. En effet, la méconnaissance de tous les droits constitutionnels ne peut pas nécessairement être invoquée au soutien d'un recours direct. Même si le contentieux environnemental ne se limite pas forcément à celui faisant application de droits environnementaux, l'éventuelle exclusion de ceux-ci a un effet important de fermeture du prétoire du juge. Si cette fermeture semble se vérifier en Europe de l'Est, la tendance est autre

---

<sup>81</sup> Cour constitutionnelle de Colombie, C-035 de 2016.

<sup>82</sup> *Étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle*, op. cit., pp. 24-25.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>84</sup> Nous citons ici la traduction effectuée par Marie-Caroline Arreto dans son article, « Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice en Autriche », in M. Fatin-Rouge Stefanini, C. Severino (dir.), *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une nouvelle étape après la QPC ?*, Confluence des droits [en ligne]. Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, 2017, p. 1843, note 43 (disponible en ligne : <https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/213-arreto.pdf>). Nous renvoyons à cette contribution pour une présentation d'ensemble de la procédure.

<sup>85</sup> BVwG, 2 février 2017, W109 2000179-1/291<sup>E</sup>.

<sup>86</sup> L. Burgorgue-Larsen, « La protection constitutionnelle de l'environnement en droit comparé », *Environnement*, n° 12, 2012, n° 9.

à nouveau en Amérique latine. Des recours en protection des droits y existent aussi dans de nombreux pays, dénommés *amparo* ou *accion de tutela*.

La diversité de ces procédures empêche d'en dresser un portrait général. En tendance, on peut dire qu'elles correspondent à un accès large au juge puisqu'elles sont ouvertes à toute personne alléguant une violation de ses droits, violation qui peut résulter d'une action mais aussi souvent d'une abstention ou omission, de la part des personnes publiques et parfois aussi de personnes privées. Toutefois, il s'agit aussi souvent d'un recours de type subsidiaire, ne pouvant être mis en œuvre qu'en l'absence d'autre voie juridictionnelle adéquate. La Cour constitutionnelle, ou chambre spécialisée au sein de la Cour suprême, n'intervient qu'en appel ou révision des décisions des premiers juges. Une question importante est en outre celle, déjà signalée, des droits dont la violation est susceptible d'être invoquée. Or, à défaut d'être généralisée, l'invocation du droit à l'environnement, et le cas échéant d'autres droits environnementaux, semble largement admise.

Le Mexique est le premier pays d'Amérique latine à avoir institué un mécanisme d'*amparo*<sup>87</sup>. Le droit de toute personne à un environnement sain pour son développement et son bien-être a par ailleurs été intégré à l'article 4 al. 5 de la Constitution de 1917, et est reconnu justiciable du recours direct prévu par les articles 103 et 107 du même texte. Par exemple, dans une affaire jugée le 18 octobre 2017<sup>88</sup>, la seconde chambre de la Cour suprême accorde l'*amparo* aux habitants d'un village dont le réseau de distribution d'eau était fortement pollué. C'est l'omission de différentes autorités publiques qui est ici constitutive d'une violation du droit à l'environnement, le juge leur enjoignant alors d'agir pour remédier à la situation. Un autre jugement d'*amparo* a également donné l'occasion à la première chambre d'affirmer que le droit à l'environnement protège aussi la nature pour sa valeur intrinsèque, et pas seulement en raison de son utilité pour les êtres humains<sup>89</sup>. Elle souscrivait ainsi pleinement à cette vision dite écocentrique, caractéristique de nombreux pays d'Amérique latine.

Une violation du droit à l'environnement peut aussi être invoquée dans le cadre des recours directs en protection des droits existant en Équateur, en Bolivie, au Chili, en Argentine, au Costa-Rica ou enfin en Colombie. Dans ce dernier pays, l'ouverture s'est faite toutefois de façon prétorienne, le texte constitutionnel semblant exclure le droit à l'environnement des droits fondamentaux relevant de la procédure. On touche alors à un phénomène d'adaptation de l'accès et des voies de recours au juge constitutionnel à la matière environnementale, qui fera l'objet de notre seconde partie.

---

<sup>87</sup> C. A. Echanove Trujillo, « La procédure mexicaine d'"Amparo" », *R.I.D.C.*, Vol. 1, N°3, Juillet-septembre 1949. p. 229.

<sup>88</sup> Décision du 18 octobre 2017, *amparo* n° 641/2017.

<sup>89</sup> Décision du 14 novembre 2018, *amparo* n° 307/2016.

## **II - Un accès de plus en plus adapté à la matière environnementale**

L'adaptation de l'office du juge constitutionnel à la matière environnementale se traduit, d'une part par un assouplissement des conditions d'accès à son prétoire, la juridiction constitutionnelle se montrant de plus en plus attentive aux difficultés qu'il y a à défendre un intérêt collectif voire diffus (A), d'autre part par un élargissement des voies de droit permettant la défense de l'environnement (B).

### **A - L'assouplissement des conditions d'accès à la juridiction constitutionnelle**

L'environnement ne peut se défendre seul en justice, il doit nécessairement passer par une représentation même si la tendance de ces dernières années est de consacrer une personnalité juridique à différents éléments naturels. En France, par exemple, la loi de 1976 relative à la protection de la nature recourt à la notion d'intérêt général pour permettre notamment au Ministère public de décider de l'opportunité des poursuites pénales en cas d'atteintes écologiques. Les notions d'intérêt collectif, de bien public ou encore de biens communs sont également évoquées pour justifier l'élargissement de l'intérêt à agir au-delà de personnes directement affectées. Ainsi, en France, une personne morale de droit privé dont l'objet social est la protection de l'environnement, peut former une action en justice au nom d'un intérêt collectif.

L'assouplissement des conditions de l'intérêt à agir en matière environnementale est en lien direct avec le droit international rappelé en introduction. Il a en conséquence été adoptée une conception large de l'intérêt à agir en matière environnementale qui a permis des actions en justice de la part de collectifs tels que des associations en défense de l'environnement mais aussi des communautés autochtones ou encore des jeunes. Cette acception large répond à une volonté d'implication de l'ensemble des citoyens dans la défense de l'environnement considéré comme un bien commun que chacun a non seulement le droit mais, plus encore, le devoir de défendre au nom du bien-être collectif, du mieux vivre, voire au nom de la survie de l'humanité. Ces tendances seront illustrées par quelques exemples qui ne constituent pas encore la règle mais dessinent un mouvement qui semble se diffuser.

#### **1- L'ouverture du prétoire du juge constitutionnel aux intérêts collectifs**

Le cas de la Belgique est intéressant sur ce point. Une révision constitutionnelle a introduit en 1994 le droit à la protection d'un environnement sain à l'article 23 alinéa 4 de la Constitution. Ce droit est relié au « droit de chacun de mener une vie conforme au respect de la dignité de la personne humaine ». D'autres dispositions constitutionnelles servent également de fondement à la protection de l'environnement comme le droit au respect de la vie privée et familiale<sup>90</sup>. La protection constitutionnelle de l'environnement peut être invoquée devant le juge constitutionnel dans le cadre de deux procédures en particulier : la question préjudicielle, d'une part, la procédure en annulation ou suspension d'une norme, d'autre part, toutes deux prévues par l'article 142 de la Constitution et précisées par la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle<sup>91</sup>. Aucun de ces recours ne vise spécifiquement la protection des droits fondamentaux.

---

<sup>90</sup> Article 22 de la Constitution. Voir notamment les arrêts n° 50/2003 et n° 51/2003 du 30 avril 2003.

<sup>91</sup> Disponible sur [https://www.senate.be/doc/const\\_fr.html#t2](https://www.senate.be/doc/const_fr.html#t2)

Le recours en annulation ou suspension est un recours direct ouvert, d'une part, à un certain nombre d'autorités politiques au niveau national, communautaire ou régional, d'autre part, aux personnes physiques ou morales « susceptibles d'être affectées directement et défavorablement par une norme législative ». La Cour considère que la notion d'affectation doit être entendue largement en matière environnementale. Ainsi, elle a souligné que « Les associations sans but lucratif, notamment celles qui ont pour objet la protection de l'environnement, peuvent introduire un recours en annulation ou une demande de suspension lorsque la norme concernée affecte leur objet social, qui peut être d'une grande généralité »<sup>92</sup>. Cette appréhension large de la qualité à agir en matière environnementale devant les juges en général, et devant la Cour constitutionnelle en particulier, découle directement de la réponse à une question préjudicielle posée à la CJUE relative à l'application de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement<sup>93</sup>. Cette dernière, plusieurs fois modifiée, se réfère à la Convention d'Aarhus. L'ouverture du prétoire ne se limite pas, cependant, aux seules questions environnementales dans la jurisprudence de la Cour<sup>94</sup>. Elle vise, plus largement, à permettre la défense d'un intérêt collectif distinct de l'intérêt général<sup>95</sup>. En revanche, la Cour rejette clairement la possibilité d'une action populaire<sup>96</sup>.

La procédure de question préjudicielle, pour sa part, permet à un juge de saisir la Cour constitutionnelle au cours d'un litige afin que cette dernière se prononce sur la constitutionnalité d'une norme. Cette procédure s'apparente à la question prioritaire de constitutionnalité devant le Conseil constitutionnel français. Il arrive que pour une même affaire, la Cour soit saisie à la fois de recours en annulation provenant de divers requérants et de questions préjudicielles soulevées par des juges, comme ce fut le cas dans l'affaire 30/2010.

L'ouverture du prétoire aux *amicus curiae* en matière environnementale s'inscrit dans la logique d'une interprétation large de l'intérêt à agir. La Cour admet largement l'intervention des associations de défense de l'environnement dans le cas d'une question préjudicielle de constitutionnalité. L'article 87, §1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour

---

<sup>92</sup> Décision 30/2010 du 30 mars 2010 à propos d'un « décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général », B.6.2.

<sup>93</sup> Décision 30/2010, B.13.3. La Cour constitutionnelle belge rappelle que « dans son arrêt Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening du 15 octobre 2009, C-263/08, la Cour de justice a jugé que les conditions susceptibles d'être imposées, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive, pour qu'une association de défense de l'environnement puisse bénéficier du droit de recours « doivent, d'une part, assurer ' un large accès à la justice ' et, d'autre part, conférer aux dispositions de la directive 85/337 relatives au droit aux recours juridictionnels leur effet utile ». Par conséquent, les règles nationales imposant de telles conditions « ne doivent pas risquer de vider de toute portée les dispositions communautaires selon lesquelles ceux qui ont un intérêt suffisant à contester un projet et ceux aux droits desquels celui-ci porte atteinte, parmi lesquels les associations de protection de l'environnement, doivent pouvoir agir devant les juridictions compétentes » (point 45). La Cour de justice précise encore, dans cet arrêt, que l'un des objectifs de la directive 85/337/CEE est « de permettre facilement le contrôle juridictionnel des opérations qui en relèvent » (point 47), ce qui s'oppose à un système qui « provoquerait, par sa nature même, un filtrage des recours en matière d'environnement » (point 51) ».

<sup>94</sup> Voir M. Verdussen, « Le secteur associatif devant la Cour constitutionnelle », in C.-H. Born et F. Jongen (coord.), *D'urbanisme et d'environnement – Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant, Bruxelles 2015, pp. 1087-1096.

<sup>95</sup> Voir arrêts n° 50/2003, 30 avril 2003, B.3.2, n° 33/2019, 28 février 2019, B.7.2 et n° 38/2019, B.6.3.

<sup>96</sup> La Cour précise en effet : « La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi » (arrêt n° 33/2019, 28 février 2019, B.7.1 et B.7.2).

constitutionnelle dispose en effet que : « Lorsque la Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ». La Cour rappelle que, pour justifier d'un intérêt, conformément à l'article 87, § 1er, « les personnes qui souhaitent intervenir dans une procédure préjudicielle doivent exposer, dans leur mémoire, suffisamment d'éléments permettant d'établir que la réponse de la Cour aux questions préjudicielles peut avoir une incidence directe sur leur situation personnelle »<sup>97</sup>.

Dans une affaire 60/2017 du 18 mai 2017 portant sur une disposition d'un décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'association ASBL Ardennes Liégeoises était tiers intervenant. Elle estimait que le décret conduisait à une exclusion des projets mixtes envisagés dans des sites Natura 2000 du champ d'application du régime du permis unique. La Cour a estimé que cette association avait, en vertu de ses statuts, notamment pour objet de « défendre l'environnement des Ardennes liégeoises » et de mettre en œuvre « des voies de droit et recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des textes juridiques ayant pour but ou pour effet de protéger l'environnement ». Elle a considéré que cet objet social était susceptible d'être directement affecté par la réponse que la Cour donnerait à la question préjudicielle relative à l'exclusion des sites Natura 2000 et des sites candidats Natura 2000 du régime du permis unique. L'intervention de l'ASBL Ardennes Liégeoises a été jugée recevable.

Au-delà des associations ayant pour objet la défense de l'environnement, d'autres requérants peuvent être admis à agir soit parce qu'ils disposent d'un intérêt particulier ou de droits particuliers, comme cela peut être le cas des autochtones, soit parce que les intérêts sont diffus et touchent tout un chacun. Les questions environnementales, justement, font partie des sujets qui ont conduit à un élargissement de l'intérêt à agir pouvant aller jusqu'à permettre l'action populaire au nom d'intérêts diffus dans certains ordres juridiques. De nombreuses juridictions constitutionnelles ont admis que la défense de l'environnement entraine dans la catégorie des intérêts collectifs ou diffus qui peuvent permettre de faciliter l'accès à leur prétoire.

## **2 - La prise en compte des intérêts diffus et des intérêts spécifiques**

La distinction entre intérêt public, intérêt collectif et intérêt diffus repose avant tout sur « le porteur de l'action »<sup>98</sup>. Alors que la défense d'un intérêt public, ou intérêt général, est assurée par une collectivité publique, et en premier lieu l'État, un intérêt collectif ou diffus est porté par les membres d'un groupe. Les membres du groupe poursuivant un intérêt collectif sont « unis par un lien juridique stable ». En somme, ils disposent d'un statut juridique comme une association dont l'objet est la protection des oiseaux ou un syndicat d'exploitants d'une zone forestière ou encore un comité de pêcheurs d'une zone maritime. En revanche, un tel lien juridique stable n'existe pas pour les membres d'un groupe portant un intérêt diffus. Ce dernier est susceptible d'être très étendu car il peut concerner « potentiellement l'humanité » en présence d'enjeux climatiques par exemple<sup>99</sup>. Les membres de ce groupe ont un intérêt commun à mener une action en justice même s'ils n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs. Les titulaires des intérêts diffus « sont ainsi indéterminés (et dans la plupart des cas,

---

<sup>97</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 60/2017 du 18 mai 2017, § B.5.2.

<sup>98</sup>A. Aragão, « Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série n° 22, septembre 2015, p. 4 (en ligne en openedition, consulté le 7 février 2020).

<sup>99</sup> *Ibidem*.

indéterminables), ils sont à peine unis par des circonstances de fait (et non pas par un rapport juridique) (...) »<sup>100</sup>.

En matière environnementale, la spécificité des intérêts à prendre en considération tient au fait que la préservation de l'environnement concerne à la fois les générations présentes et futures, l'individu situé (communauté indigène disposant d'un territoire par exemple) et les individus en général, l'homme et les écosystèmes planétaires en raison de l'interdépendance de l'homme avec cet environnement. Ces intérêts concernent la communauté humaine dans son entièreté. Cela justifie des actions largement ouvertes, allant jusqu'à l'action populaire parfois, chacun étant porteur des intérêts de cette communauté. L'avantage de l'admission de l'intérêt diffus, et d'une action en général, est qu'il n'est pas nécessaire que soit démontré un préjudice personnel et direct.

En ce sens, les hautes juridictions colombiennes et philippines, se sont montrées particulièrement sensibles aux questions environnementales et font preuve d'activisme notamment dans l'interprétation de l'intérêt à agir.

Dès 1993, la Cour suprême des Philippines a été l'une des premières à se pencher sur la question d'un intérêt à agir au nom des générations futures. Elle était saisie d'un recours de plusieurs enfants représentés par leurs parents dans une affaire relative à des permis de déforestation. Les requérants dénonçaient la destruction massive de la forêt vierge tropicale qui entraînerait des conséquences dramatiques pour les générations présentes et futures. Les enfants, mineurs, ne pouvaient pas agir directement et ont été obligés de passer par leur représentant légal. Toutefois, même par ce biais, pouvaient-ils saisir la Cour pour demander l'annulation de ces permis de déforestation ? Dans sa décision rendue le 30 juillet 1993<sup>101</sup>, la Cour suprême a retenu une conception large de l'intérêt à agir pour défendre le droit constitutionnel « à une écologie saine et équilibrée en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature »<sup>102</sup>. Alors qu'il s'agissait d'une action civile, cette action en justice a été considérée par la Cour comme un recours collectif pour la défense « d'un intérêt commun et général » non seulement pour les requérants mais, plus largement encore, « pour tous les citoyens des Philippines ». La Cour suprême a d'ailleurs, au regard du nombre de personnes concernées et des intérêts en cause, assoupli les conditions de recevabilité de l'action collective. Soutenant l'argument des requérants selon lequel il existerait un principe de responsabilité entre générations, elle a validé la démarche des enfants agissant au nom des générations futures en déclarant : « Leur capacité juridique pour intenter une action au nom des générations futures ne peut se fonder que sur le concept de responsabilité intergénérationnelle en ce qui concerne le droit à une écologie saine et équilibrée (...) chaque génération a la responsabilité envers la suivante de préserver ce rythme et cette harmonie pour la pleine jouissance d'une écologie équilibrée et saine. Autrement dit, l'affirmation par les mineurs de leur droit à un environnement sain constitue, en même temps, l'exécution de leur obligation d'assurer la protection de ce droit pour les générations à venir ». Si la défense d'un droit des générations futures devant les juridictions est encore à construire, y compris en matière environnementale<sup>103</sup>, la décision rendue par la Cour suprême des Philippines peut être considérée comme une première victoire pour les défenseurs de l'environnement au nom des générations futures.

---

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> *Oposa et al. v. Fulgencio S. Factoran, Jr. et al.* (G.R. No. 101083)

<sup>102</sup> La Constitution des Philippines de 1987 dispose : « SEC. 16. The State shall protect and advance the right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature ».

<sup>103</sup> E. Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *Les Cahiers de la justice*, 2019, n° 3, pp. 441-454.

Cette décision de justice a inspiré plus récemment d'autres affaires. Des jeunes y compris des mineurs, souvent relayés par des associations ou des ONG telles que « Our Children's Trust » aux États-Unis, intentent désormais directement des actions en justice contre les États (Canada<sup>104</sup>, Colombie<sup>105</sup>, États-Unis<sup>106</sup>, Inde<sup>107</sup>, Pakistan<sup>108</sup> ...) que ce soit en se fondant sur la Constitution ou sur d'autres principes tels que la doctrine du *Public Trust* qui implique que les États aient à rendre des comptes sur leurs actions ou inactions, notamment en matière climatique<sup>109</sup>. Les enfants, considérés comme particulièrement vulnérables, et dont l'avenir serait compromis en raison de la responsabilité de leurs aînés dans la perturbation du climat, agissent directement en justice au nom de l'atteinte à leurs droits et à ceux des générations à venir. Ces actions en justice visent donc la défense d'intérêts qui vont au-delà de ceux des plaignants. En Colombie, par exemple, des enfants, des adolescents et des jeunes adultes ont été admis à agir directement en justice, dans leur intérêt et dans celui des générations futures, pour dénoncer l'inaction des autorités publiques en matière de changement climatique et demander l'accomplissement d'un plan d'action pour lutter contre la déforestation, sa mise en œuvre au niveau régional et local et prendre des dispositions pour réduire les émissions de gaz à effets de serre<sup>110</sup>. La Cour a souligné que les droits de l'environnement des générations futures reposaient sur un devoir éthique de solidarité des espèces mais également une exigence de solidarité et de responsabilité vis-à-vis de la nature.

Plus récemment, un nouveau cap a été franchi, mais qui ne concerne pas simplement la justice constitutionnelle, avec la reconnaissance de la personnalité juridique et de droits spécifiques à des éléments naturels.

Cette reconnaissance s'est faite parfois directement par le texte constitutionnel comme en Équateur, d'autres fois par la loi (Nouvelle-Zélande)<sup>111</sup> ou par la jurisprudence (Colombie<sup>112</sup>, Inde<sup>113</sup>). En Équateur, le respect de la nature et de la Terre-Mère (Pacha-Mama) est évoqué dès

---

<sup>104</sup> Recours déposé le 25 octobre 2019 par des jeunes canadiens, au nom de « tous les enfants et jeunes canadiens, présents et futurs » dans l'affaire *La Rose contre Sa Majesté la Reine*. Les requérants se fondent notamment sur une violation des articles 7 (droit à la vie, droit à la liberté et à la sûreté) et 15 (droit à l'égalité) de la Charte canadienne des droits fondamentaux ainsi que sur le non-respect par l'État de son obligation de protéger les ressources (doctrine du *Public Trust*). Voir également la décision de la Cour supérieure du district de Montréal, Québec, Canada, du 11 juillet 2019, *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, rejetant l'action collective de la requérante, l'association « Environnement Jeunesse » prétendant agir au nom de « tous les résidents du Québec âgés de 35 ans et moins en date du 26 novembre 2018.

<sup>105</sup> Affaire *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente* : Tribunal supérieur de Bogotá, Sala Civil de Decisión especializada en Restitución de Tierras, 12 février 2018 et Tribunal suprême de justice, Sala de Casación civil, 5 avril 2018, STC4360-2018.

<sup>106</sup> L'affaire la plus connue est l'affaire *Kelsey Cascadia Rose Juliana v. the United States of America*, qui a débuté en 2015 (6:15-cv-01517-TC.) mais plusieurs autres ont suivi : voir <http://climatecasechart.com/us-climate-change-litigation/> (consulté le 31 mars 2020).

<sup>107</sup> Pétition de Ridhima Pandey devant le National green Tribunal of India dans l'affaire *Pandey v. India*, 23 mai 2017, disponible sur <http://climatecasechart.com/non-us-case/pandey-v-india/> (consulté le 4 février 2020).

<sup>108</sup> Pétition *Ali v. Pakistan* du 4 janvier 2016 devant la Cour suprême du Pakistan.

<sup>109</sup> Voir Erin Daly, « La doctrine environnementaliste aux États-Unis d'Amérique – les suites de la « public trust doctrine » développée par le Professeur Joseph I. Sax », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/HS16, n° spécial, pp. 183-200. Voir également, Emilie Cornu-Thenard, « Éléments sur l'apport de la doctrine américaine du public trust à la représentation de l'environnement devant le juge », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série n° 22, septembre 2015, consulté le 3 juin 2019.

<sup>110</sup> Tribunal suprême de justice, Sala de Casación civil, 5 avril 2018, STC4360-2018.

<sup>111</sup> V. David, « La nouvelle vague des droits de la nature. La personnalité juridique reconnue aux fleuves Whanganui, Gange et Yamuna », *Revue juridique de l'environnement*, 2017/3, n° 42, pp. 409-424.

<sup>112</sup> Corte constitucional, Sentencia de Tutelá, n° 622/16, 10 novembre 2016 (pour le fleuve Atrato) et Tribunal suprême de justice, Sala de Casación civil, 5 avril 2018, STC4360-2018 (pour l'écosystème de l'Amazonie).

<sup>113</sup> Voir V. David, *op. cit.* et P. Brunet, « Vouloir pour la Nature. La représentation juridique des entités naturelles », *Interdisciplinary history of ideas*, vol. 8, issue 15, 2019, 2.

le préambule<sup>114</sup> et plusieurs articles font référence à la protection de l'environnement, à travers la notion de bien vivre (buen vivir – Sumak Kawsay)<sup>115</sup> et aux droits de la nature<sup>116</sup>. L'article 71 prévoit notamment que la nature « a droit au respect intégral de son existence et au maintien et à la régénération de ses cycles de vie, de sa structure, de ses fonctions et de ses processus évolutifs » et indique que « Toute personne, communauté, peuple ou nationalité peut exiger de l'autorité publique le respect des droits de la nature. La mise en œuvre et l'interprétation de ces droits doivent se faire dans le respect des principes énoncés dans la Constitution, le cas échéant ». Le caractère diffus du recours en protection de la nature, au nom de la nature, est donc établi par la Constitution. L'article 72 affirme également « un droit à la restauration ». Comme l'indique Edgar Fernandez Fernandez, lues en combinaison avec les dispositions relatives à l'exercice des recours en justice (art. 86 et ss de la Constitution), l'ensemble de ces dispositions confère un intérêt à agir largement ouvert<sup>117</sup>, y compris par le biais de l'équivalent du recours d'*amparo* (le recours en protection prévu par l'article 88 de la Constitution), pour permettre la protection des droits de la nature<sup>118</sup>. Plusieurs affaires sont intervenues en défense des droits de la nature qui, bien que disposant d'une personnalité juridique, ne dispose pas d'une représentation par une autorité spécifique à la différence d'autres éléments naturels<sup>119</sup>. En Inde, par exemple, les fleuves ayant été dotés de la personnalité juridique sont représentés par plusieurs autorités désignées par la cour comme « parents » dont l'avocat général de l'Etat de l'Uttarakhand<sup>120</sup>, ce qui s'inscrit plus dans la logique de la représentation d'un intérêt public. Il en va de même en Nouvelle-Zélande<sup>121</sup>.

Le mouvement d'ouverture des prétoires à des intérêts diffus ou spécifiques s'est parfois également accompagné d'une adaptation des voies de droit.

## B - L'adaptation des voies de recours

L'extension de l'intérêt à agir pour défendre l'environnement s'est manifestée par l'ouverture prétoirienne de voies d'accès qui, en principe, ne se prêtaient pas à la défense d'intérêts collectifs ou diffus (1). Un cas particulier est celui de l'Argentine, où la jurisprudence a aussi admis l'utilisation du recours en protection des droits, l'*amparo*, en matière environnementale, ce qui a suscité une intervention du constituant pour consacrer cette possibilité, mais aussi du législateur pour prévoir des règles procédurales spécifiques quand l'action d'*amparo* concerne l'environnement.

---

<sup>114</sup> Le préambule dispose « CÉLÉBRANT la nature, la Pacha Mama, dont nous faisons partie et qui est vitale pour notre existence ».

<sup>115</sup> Voir notamment les articles 12 et ss., 275, 277, 395 et ss.

<sup>116</sup> L'article 10 de la Constitution indique que « La nature est sujet des droits que lui reconnaît la Constitution » et ces droits sont précisés aux articles 71 et 72 de la Constitution.

<sup>117</sup> L'article 86 al. 1 de la Constitution dispose : « Toute personne, groupe de personnes, communauté, peuple ou nationalité peut proposer les actions prévues par la Constitution ».

<sup>118</sup> *op. cit.*, p. 8 et ss.

<sup>119</sup> *Wheeler c. Director de la Procuraduria General Del Estado de Loja*, 2011, Juicio N° 11121-2011-0010 . Voir Erin Daly, « Ecuadorian Exemplar: The First Ever Vindications of Constitutional Rights », *Review of European Community & International Environmental Law*, 2012, 21(1), pp. 63-66 ; Corte constitucional de Ecuador, 20 de mayo de 2015, sentencia N. 0166-15-SEP-CC, cas N. 0507-12-EP. Pour un aperçu de cette jurisprudence, voir notamment Pierre Brunet, *op. cit.*, p. 20.

<sup>120</sup> V. David, *op. cit.*, p. 421. Pour le Gange, par exemple, la Cour attribue cette qualité au directeur du programme NAMAMI de dépollution du Gange, au secrétaire en chef de l'État de l'Uttarakhand et à l'avocat général de l'État de l'Uttarakhand.

<sup>121</sup> Voir P. Brunet, *op. cit.* et V. David, *op. cit.*

## 1 - L'adaptation prétorienne des voies de recours

En 2016, dans la fameuse décision dans laquelle elle accorde au fleuve Atrato, à son bassin et à ses affluents la qualité de sujet de droit<sup>122</sup>, la Cour constitutionnelle colombienne a admis que l'action *de tutela*<sup>123</sup>, qui correspond à un recours d'amparo en protection des droits individuels, puisse être utilisée pour défendre l'environnement à partir du moment où l'action collective menée est en rapport avec des droits fondamentaux individuellement protégés. En l'occurrence, diverses communautés autochtones de la province de Chocó dénonçaient les conséquences de la pollution de la rivière Atrato notamment sur leur vie et leur santé ainsi que l'omission des autorités publiques à agir efficacement pour lutter contre ces dégradations et à empêcher le développement illégal d'activités minières. En droit colombien, une action populaire est prévue par l'article 88 de la Constitution, et permet la défense d'intérêts collectifs. Pour cette action, il n'est pas nécessaire de prouver un préjudice direct ou indirect à la différence de l'action pour la protection des droits fondamentaux individuels (la *tutela*), pour laquelle il est indispensable de prouver un intérêt, soit par un préjudice direct soit par la menace réelle d'un dommage imminent. L'action *de tutela* a, en outre, pour avantage d'être plus rapide et d'offrir des moyens d'action importants au juge.

Dans cette affaire, face à l'inefficacité de diverses actions populaires déjà tentées, les requérants ont exercé une action *de tutela* en considérant qu'il y avait une atteinte à plusieurs de leurs droits fondamentaux : « droits à la vie, à la santé, à l'eau, à la sécurité alimentaire, à un environnement sain, à la culture et au territoire des communautés ethniques actives ». Sur la base de ce recours, ils ont demandé qu'un certain nombre de mesures structurelles soient enjointes aux autorités locales, régionales et nationales notamment pour endiguer les effets nocifs de cette pollution. Or, la défense de l'environnement ne fait pas partie de la catégorie des droits subjectifs, individuels qui peuvent, en principe, bénéficier de cette action. La juridiction de première instance a donc rejeté la demande et ce rejet a été confirmé en appel.

Or, précisant une jurisprudence élaborée depuis les années 1990, la Cour admet au contraire l'intérêt à agir des requérants dans le cadre de l'action *de tutela*.

L'intérêt de cette décision par rapport à notre sujet est multiple car l'action *de tutela* est ouverte à plusieurs titres et les effets de la décision montrent l'importance de l'environnement dans la Constitution colombienne. Tout d'abord, l'action *de tutela* est admise parce que la violation du droit à un environnement sain a des répercussions sur d'autres droits considérés comme fondamentaux et qui peuvent bénéficier de l'action *de tutela* tels que le droit à la vie, le droit à la protection de la santé, le droit à l'eau... Ensuite, la Cour accorde une protection particulière à certains groupes ou sujets dont les communautés ethniques font partie. Elle rappelle à cet égard les engagements internationaux de la Colombie en faveur de la reconnaissance et de la protection des droits des populations indigènes et tribales. Ce statut spécifique a conduit à élargir la condition d'intérêt à agir de manière à ce que ces communautés puissent, à titre collectif, exercer une telle action en *tutela*, en particulier pour garantir le droit à un environnement sain puisque le mode de vie de ces communautés repose sur le lien particulier qu'elles entretiennent avec la nature. La protection de l'environnement est donc une condition de garantie de certains droits fondamentaux de ces communautés en permettant de préserver leur identité, leur culture et leurs modes de vie. La Cour insiste également, comme les requérants, sur le fait que plusieurs actions populaires ont déjà été menées et se sont révélées inefficaces.

Un autre intérêt de cette affaire est que la Cour accorde des effets *inter comunis*, et non simplement *inter partes*, à sa décision. Dans le cadre d'une action *de tutela*, l'effet *inter partes* de la décision rendue constitue la règle. Cependant, la Cour peut estimer que d'autres intérêts

---

<sup>122</sup> Corte constitucional, Sentencia de Tutela, n° 622/16, 10 novembre 2016.

<sup>123</sup> Article 86 de la Constitution.

sont en jeu et qu'il convient d'accorder des effets plus larges à sa décision en vue de permettre un traitement égal et uniforme des droits fondamentaux des populations affectées par la situation traitée dans l'affaire qu'elle a examinée. Les communautés non requérantes, mais concernées par les dégradations du fleuve Atrato, pourront ainsi bénéficier des mesures prises par cette décision<sup>124</sup>. Là encore, l'objet de l'action a induit une adaptation du procès en vue de protéger la nature<sup>125</sup> (conception « éco-centrique » développée par la Cour dans cette décision) et pas seulement en vue de protéger les communautés affectées par la dégradation de leur environnement naturel.

De la même façon, dans une décision de 2018 précitée, la Cour suprême de justice a également admis le recours des enfants visant les inactions des autorités publiques face à la déforestation et au changement climatique par la voie de l'action *de tutela*<sup>126</sup>.

Le Costa Rica constitue un autre exemple de cette ouverture du prétoire des juridictions constitutionnelles, en l'occurrence l'accès à la *Sala Constitucional* qui est la chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice du Costa Rica.

Alors que le recours en inconstitutionnalité (*acción de inconstitucionalidad*) ne peut se faire que dans le cadre d'un système de question préjudicielle de constitutionnalité, qui s'apparente à la QPC française, c'est-à-dire qu'ordinairement la *Sala constitucional* ne peut être saisie que lorsqu'une question de constitutionnalité est posée dans le cadre d'un procès devant un autre juge (juge a quo), il est admis qu'en présence d'intérêts diffus ou collectifs, la *Sala* puisse être directement saisie<sup>127</sup>. Cela a été précisé et appliqué par la Cour pour les atteintes à l'environnement<sup>128</sup> dans une jurisprudence assez confuse dans laquelle les vocables « intérêts diffus », « intérêts collectifs », intérêts de « tous les habitants » et l'action populaire semblent confondus<sup>129</sup>. La Cour a admis notamment que des associations n'ayant pas pour objet social précis la défense de l'environnement, puissent tout de même exercer une telle action. Dans une décision du 7 août 2013, elle a indiqué que « (...) les intérêts diffus sont ceux dont la propriété appartient à des groupes de personnes non formellement organisés, mais unis sur la base d'un certain besoin social, d'une caractéristique physique, de leur origine ethnique, d'une certaine orientation personnelle ou idéologique, de la consommation d'un certain produit, etc. L'intérêt, dans ces cas, est flou, dilué (diffus) parmi une pluralité non identifiée de sujets »<sup>130</sup>. Après avoir rappelé que les droits constitutionnels relatifs à l'environnement permettaient des actions sur la base d'un intérêt diffus, elle a souligné que ces droits « transcendent la sphère traditionnellement reconnue pour diffuser des intérêts, car ils se réfèrent, en principe, à des

---

<sup>124</sup> « Les communautés ethniques du Chocó qui se trouvent dans la même situation factuelle et juridique que les demandeurs ».

<sup>125</sup> F. Laffaille, « Constitution éco-centrique et État social de droit. À propos du constitutionnalisme andin », *Revue française de droit constitutionnel*, 2019, n° 118, p. 355.

<sup>126</sup> Arrêt du 5 avril 2018, précité.

<sup>127</sup> Cela fait partie des trois exceptions prévues par l'article 75 de la Loi sur la juridiction constitutionnelle n° 7135 du 11 octobre 1989 : « Pour former un recours en inconstitutionnalité, il faut qu'il y ait une question pendante devant les tribunaux, y compris l'habeas corpus ou l'amparo, ou dans la procédure d'épuisement des recours administratifs, dans laquelle cette inconstitutionnalité est invoquée comme moyen raisonnable de protéger le droit ou l'intérêt considéré comme lésé.

Le cas préalable en instance de règlement n'est pas nécessaire lorsqu'il n'y a pas, par la nature de l'affaire, de préjudice individuel et direct, ou s'il s'agit de la défense d'intérêts diffus ou qui concernent la collectivité dans son ensemble (...) ».

<sup>128</sup> Voir les Resoluciones n° 7294-98 du 13 octobre 1998 et n° 2013-10540 du 7 août 2013 citées par E. Fernandez Fernandez, « « Les controverses autour de l'intérêt à agir pour l'accès au juge constitutionnel : de la défense du droit à l'environnement (Costa Rica) à la défense des droits de la nature (Équateur) », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, Hors-série 22, septembre 2015, note 15, consulté le 03 février 2020.

<sup>129</sup> E. Fernandez Fernandez, *op. cit.*, p. 7.

<sup>130</sup> Resolución n° 2013-10540 du 7 août 2013.

aspects qui affectent la communauté nationale et non ses groupes particuliers ; les atteintes à l'environnement n'affectent pas seulement les habitants d'une région ou les consommateurs d'un produit, mais endommagent ou mettent en danger le patrimoine naturel de tout le pays et même de l'humanité ... »<sup>131</sup>. Sur la base de ce même raisonnement, elle admet également un recours effectué par une communauté au nom de la défense des droits des autochtones en lien avec l'environnement, notamment leur droit à être consulté<sup>132</sup>.

De la même façon, l'intérêt à agir dans le cadre du recours d'*amparo*<sup>133</sup> a aussi été entendu largement par la *Sala*. D'une manière générale, ce type de recours peut être présenté « par n'importe quelle personne »<sup>134</sup>, ce qui permet à une personne d'intenter un recours pour une autre personne qui aurait subi ou pourrait subir un dommage direct et individuel, à la condition toutefois qu'il soit indiqué au nom de qui ce recours est exercé. Cependant, en matière environnementale, la Cour a accepté que l'on puisse agir sans démontrer le dommage direct et personnel subi ou que pourrait subir une personne en particulier<sup>135</sup>. En effet, dès 1993, la Cour a admis que, « concernant la recevabilité du recours (d'*amparo*), il est important de préciser que toute personne doit, conformément à l'article 89 en relation avec les articles 21, 10 et 48 de la Constitution politique et 33 de la loi sur la compétence constitutionnelle, déposer l'*amparo* en vue de la défense du droit à la conservation des ressources naturelles du pays. Malgré le fait qu'il n'y a pas de dommage direct et manifeste subi par le demandeur, comme dans le cas d'un acte spécifique de l'État contre un particulier, tous les habitants, en ce qui concerne les violations de l'article (susvisé), subissent un dommage dans la même proportion que s'il s'agissait de dommages directs, il est donc considéré qu'il y a un intérêt en leur faveur qui leur permet d'agir pour protéger ce droit de maintenir un équilibre naturel dans l'écosystème »<sup>136</sup>. Cette décision a été rendue avant même qu'une disposition spécifique consacre le droit à un environnement sain et équilibré et indique que « toute personne » dispose d'un intérêt à agir au nom de ce droit<sup>137</sup>. Le recours d'*amparo* est donc, spécifiquement en matière environnementale, largement ouvert en raison de l'objet même du recours, la défense de l'environnement<sup>138</sup>, à tel point que la cour parle parfois d'action populaire<sup>139</sup>. D'ailleurs, l'intérêt supérieur qu'il y a à

---

<sup>131</sup> La cour se réfère à sa décision n° 13778 de 2004.

<sup>132</sup> Resolución n° 17397-2019 du 11 septembre 2019, recours en inconstitutionnalité contre la loi n° 9590 du 3 juillet 2018, *Loi autorisant l'utilisation de l'eau pour la consommation humaine et la construction d'ouvrages connexes dans le patrimoine naturel de l'État*.

<sup>133</sup> Article 29 et ss. de la loi sur la juridiction constitutionnelle n° 7135 du 11 octobre 1989.

<sup>134</sup> Voir l'article 33 de la loi sur la juridiction constitutionnelle qui dispose que « Cualquier persona podrá interponer el recurso de amparo ».

<sup>135</sup> E. Fernandez Fernandez, *op. cit.*, p. 3.

<sup>136</sup> Resolución n° 1700-93 du 16 avril 1993 qui sera citée à maintes reprises par la suite (voir par exemple, Resolución n°04207-2011 du 29 mars 2011).

<sup>137</sup> L'article 50 de la Constitution du Costa Rica dispose : « L'État procurera le plus grand bien-être à tous les habitants du pays, organisant et encourageant la production et le partage le plus approprié de la richesse.

Toute personne a droit à un environnement sain et écologiquement équilibré. Pour cette raison, elle a intérêt à agir pour dénoncer les actes qui enfreignent ce droit et pour réclamer l'indemnisation du dommage causé.

L'État garantira, défendra et préservera ce droit.

La loi déterminera les responsabilités et les sanctions correspondantes ». La Cour protégeait ce droit avant l'adoption de cette réforme en se basant notamment sur les articles 6, 21, 69 ou encore 89 de la Constitution. Voir la contribution de C. Cerda-Guzman, dans cet ouvrage.

<sup>138</sup> Dans la Resolución n° 3705-93 du 30 juillet 1993, la Cour indique : « En matière de protection de l'environnement, l'intérêt typiquement diffus qui légitime le sujet à agir se transforme, de par son incorporation dans la liste des droits de la personne humaine, en devenant un véritable "droit réactionnaire" qui, comme son nom l'indique, (donne) à son propriétaire le pouvoir de "réagir" à la violation née d'actes ou d'omissions illégitimes ». Voir également Resolución n° 02658-2013, n° 18109-2014, n°00977-2018...

<sup>139</sup> Voir notamment la Resolución n° 02254-2013 du 19 février 2013.

défendre les droits de l'environnement a une conséquence particulière, celle de permettre à la Cour de poursuivre un procès malgré le désistement des requérants<sup>140</sup>.

Un autre pays d'Amérique Latine où l'utilisation de l'*amparo* a été admise en matière environnementale est l'Argentine. La particularité de la situation argentine tient à ce que le législateur est intervenu pour établir des règles spécifiquement applicables à la matière, donnant naissance à une voie de droit en quelque sorte spécialisée appelée *amparo* environnemental.

## 2 - L'adaptation de l'*amparo* par la loi en Argentine : l'*amparo* environnemental

En Argentine, s'est développée une procédure qualifiée d'« *amparo ambiental* » que ce soit par la doctrine ou par les juridictions elles-mêmes. Cette qualification repose sur une combinaison des dispositions constitutionnelles entre le droit à un environnement sain et équilibré et le recours d'*amparo* en protection des droits fondamentaux. Ainsi, depuis la réforme constitutionnelle de 1994, l'article 43 prévoit une action de protection, rapide et accélérée, pour la défense des droits et libertés garantis notamment par la Constitution, un traité international ou la loi, ce qui est qualifié d'action d'*amparo*. Plus précisément, elle vise « tout acte ou toute omission des autorités publiques ou des particuliers, qui de manière actuelle ou imminente lèse, limite, altère ou menace, de façon manifestement arbitraire ou illégale, des droits et des garanties reconnues par [la] Constitution, un traité ou une loi »<sup>141</sup>. Si l'action est recevable, elle peut conduire à ce que la norme sur laquelle est fondée l'acte ou l'omission soit déclarée inconstitutionnelle. En revanche, il s'agit seulement d'une action subsidiaire qui ne peut être utilisée que « s'il n'existe pas une voie judiciaire plus appropriée ». Par ailleurs, l'action d'*amparo* est avant tout exercée devant le juge local, car le juge fédéral est rarement compétent. Pour ces juridictions locales, les règles de procédure sont variables et précisées par les gouvernements locaux (Provinces ou ville de Buenos Aires).

Les juridictions argentines ont commencé à admettre que le recours d'*amparo* pouvait être utilisé pour protéger l'environnement dès les années 80<sup>142</sup>. En 1982, la Cour suprême de justice a déclaré recevable un recours d'*amparo* dans lequel le requérant s'opposait à une décision d'abattage des arbres sur une place en alléguant un droit à la protection du patrimoine naturel et culturel du pays<sup>143</sup>. En 1983, un juge de première instance a, dans le cadre d'une action

---

<sup>140</sup> Resolución n° 04298-2018 du 16 mars 2018 cité par C. Cerda-Guzman, « Constitution et environnement au Costa Rica », *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2019, Economica-PUAM, 2020, p. 211. La Cour indique que « le droit en cause dans cet *amparo* est le droit à un environnement sain et écologiquement équilibré, envisagé à l'article 50 de la Constitution politique, qui ne peut être considéré comme patrimonial ou pouvant faire l'objet d'une renonciation, en vertu de l'article 52, deuxième alinéa, de la loi sur la compétence constitutionnelle, il convient donc de connaître le bien-fondé du recours ».

<sup>141</sup> L'article 43 de la Constitution argentine dispose : « Toute personne peut tenter une action rapide et accélérée en vue de la protection, tant qu'il n'y a pas d'autres moyens judiciaires plus appropriés, contre tout acte ou omission d'autorités publiques ou de particuliers qui, actuellement ou de manière imminente, blesse, restreint, altère ou menace, avec une illégalité arbitraire ou manifeste, des droits et garanties reconnus par la présente Constitution, un traité ou une loi. Dans ce cas, le juge peut déclarer l'inconstitutionnalité de la norme sur laquelle se fonde l'acte ou l'omission préjudiciable.

Peuvent tenter une action contre toute forme de discrimination et en relation avec les droits qui protègent l'environnement, la concurrence, l'utilisateur et le consommateur, ainsi que les droits d'incidence collective en général, la partie concernée, le médiateur et les associations qui promeuvent ces finalités, enregistrées conformément à la loi, qui détermineront les exigences et les formes de leur organisation.  
(...) ».

<sup>142</sup> Sur cet historique, voir F. Arlettaz, « Constitution et environnement – Rapport Argentin », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2019, Economica-PUAM, 2020, p. 116.

<sup>143</sup> CSJN, *Quesada*, Fallos 304:1614 (1982). Voir également, CSJN, *Christou*, Fallos 308:155, 1986.

d'*amparo*, annulé deux décisions administratives autorisant une entreprise japonaise à pratiquer la pêche au thon dans les eaux territoriales argentines<sup>144</sup>.

Depuis 1994, l'alinéa 2 de l'article 43 prévoit spécifiquement que les droits protégeant l'environnement sont concernés. Le droit à un environnement sain est directement visé à l'article 41 de la Constitution qui dispose que : « Tous les habitants ont le droit à un environnement sain, équilibré, propice au développement humain et pour que les activités de production subviennent aux besoins du présent sans compromettre ceux des générations futures ; et ont le devoir de le préserver. [...] Les autorités garantiront la protection de ce droit, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, la préservation du patrimoine naturel et culturel et de la diversité biologique, et l'information et l'éducation environnementales ». Il se situe, comme pour l'*amparo* ordinaire, dans le chapitre II du titre I de la Constitution qui est consacré aux « Nouveaux droits et garanties ». Ce droit est interprété comme un droit de la troisième génération, expression de la solidarité<sup>145</sup> et pouvant avoir une portée individuelle ou collective. Or, à la différence d'autres systèmes juridiques, l'intérêt à agir dans le cadre d'un recours d'*amparo* en Argentine est largement ouvert pour permettre à la fois la défense d'intérêts individuels et d'intérêts collectifs. Dans une décision *Halabi* de 2009<sup>146</sup>, la Cour a même distingué trois catégories de droits pouvant faire l'objet d'une procédure d'*amparo* en fonction des intérêts en cause (§ 9 de la décision) :

- les droits individuels qui sont des droits subjectifs et divisibles. La protection de ces droits correspond à la configuration traditionnelle de l'*amparo*, telle qu'elle est prévue par l'article 43 § 1 de la Constitution. Seul le titulaire de ce droit peut exercer l'action en justice à la condition de prouver un préjudice direct ou la menace imminente d'un préjudice. La réparation demandée doit être individuelle (§ 10).

- les droits collectifs qui protègent des intérêts collectifs dont la titularité ne peut être attribuée à personne, tels que l'environnement. Dans ce cas, sont titulaires du droit d'action le Défenseur du peuple national, les associations qui ont pour objet social la défense de l'intérêt collectif en cause, ou encore les personnes privées ou publiques immédiatement affectées par le dommage (environnemental) causé à titre collectif (§ 11 de la décision).

- les droits individuels « homogènes », qui constituent une sous-catégorie des droits collectifs et visent à défendre l'intérêt d'un groupe. Dans ce cas, les droits auxquels il est porté préjudice sont individuels et divisibles ; cependant, il y a à l'origine du dommage « un événement unique ou continu » qui affecte un ensemble de personnes et qui porte préjudice à tous (§ 12 de la décision). Donc, au-delà des atteintes individuelles aux droits de chacun, il existe un facteur commun et semblable à l'origine du dommage causé ou imminent.

Dans cette même affaire, la Cour constitutionnelle avait demandé une intervention du Parlement afin qu'il légifère sur cette action. A ce jour, aucune loi n'étant intervenue<sup>147</sup>, les conditions plus précises concernant cette action de groupe ont été déterminées par la Cour elle-même au fil de sa jurisprudence<sup>148</sup>.

---

<sup>144</sup> Juge de première instance dans le contentieux administratif fédéral n°2, *Kattan, Alberto E. y otro c. Gobierno Nacional (PEN)*, 10 mai 1983. Dans ce jugement, le juge développe de nombreux arguments en faveur d'une protection des écosystèmes et des espèces animales, et présente l'environnement comme un bien public (ou commun) qu'il est important de protéger.

<sup>145</sup> J. C. Cassagne, « Los nuevos derechos y garantías », *Revista de Investigaciones Constitucionais*, 2016, vol. 3, n° 1, p. 61.

<sup>146</sup> CSJN, *Halabi*, Fallos 332:111 (2009).

<sup>147</sup> F. Verbic, « A 10 años de Halabi », *Palabras del Derecho*, 24 février 2019 disponible sur <http://www.palabrasdelderecho.com.ar/articulo.php?id=429> (consulté le 28 février 2020).

<sup>148</sup> Selon F. Verbic, *op. cit.*, la Cour a déterminé un certain nombre de règles de procédure : « (i) l'existence d'un fait unique ou complexe causant un dommage ; (ii) que ce dommage affecte une pluralité significative de personnes ; (iii) une demande centrée sur les effets en commun de ce fait ; et (iv) l'exercice individuel de l'action n'est pas pleinement justifié (...) ». Elle a établi également quelques règles minimales supplémentaires « pour préserver le droit des membres du groupe absents du débat, à savoir : (i) l'adéquation du représentant du collectif (avec les

En matière environnementale, l'action d'*amparo* « collective » qui permet de défendre des intérêts diffus ou l'action de groupe peuvent être toutes les deux exercées. L'*amparo* environnemental n'est cependant pas assimilable à une action populaire ouverte qui pourrait être présentée sans qu'un préjudice ne soit démontré<sup>149</sup>. Cette action collective connaît, en revanche, des règles particulières (notamment au niveau des juridictions fédérales) qui recouvrent une interprétation large de l'intérêt à agir et des pouvoirs importants conférés au juge au regard des intérêts en cause<sup>150</sup>. Cette adaptation de l'*amparo* à la cause environnementale découle notamment de la loi sur la politique environnementale nationale qui vient préciser certains aspects du régime juridique des actions en justice en matière d'environnement<sup>151</sup>. Or, concernant l'intérêt à agir, le texte est clair puisque l'article 32 de la loi affirme que « l'accès à la juridiction pour des questions environnementales n'admet aucun type de restriction ». En pratique, des tiers qui arrivent à prouver que leurs intérêts sont lésés peuvent être admis à intervenir dans le cadre d'une intervention simple ou comme *litis consort* de la partie principale s'ils arrivent à prouver qu'ils auraient pu être demandeurs ou défendeurs<sup>152</sup>. La Cour a cependant posé des limites à l'admission des tiers intervenants afin d'éviter que le procès parte en tous sens<sup>153</sup>. Le caractère large de l'intérêt à agir en faveur de l'environnement a été récemment rappelé par la Cour suprême dans une affaire *Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental* en 2019<sup>154</sup>. Il s'agissait de travaux de constructions immobilières de grande ampleur prévus au bord la rivière Gualeguaychú, démarrés sans autorisation et causant des dommages irréversibles

---

intérêts en cause) ; (ii) l'identification précise du groupe concerné; (iii) la publicité voulue de la procédure; et (iv) la notification en bonne et due forme aux membres du groupe ».

<sup>149</sup> M. L. Peluffo, « Las acciones ambientales en el derecho argentino. Amparo ambiental y acción popular », *Dikaion*, 2007, n° 16, p. 17-30 accessible sur : <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1371> ; J. C. Cassagne, « Los nuevos derechos y garantías », *op. cit.*, p. 71.

<sup>150</sup> P. A. Maraniello, « El amparo en la Argentina. Evolución, rasgos y características especiales », *Rev. IUS*, vol.5, n° 27, 2011, p. 24.

<sup>151</sup> Voir notamment les articles 30 et 32 de la loi n° 25.675, *Ley General del Ambiente*, du 27 novembre 2002. L'article 30 dispose : « Lorsque des dommages environnementaux collectifs se sont produits, auront la légitimité d'obtenir la reconstitution de l'environnement endommagé, les personnes affectées, le Défenseur du Peuple et les associations non gouvernementales de défense de l'environnement, comme prévu à l'article 43 de la Constitution nationale, ainsi que l'Etat national, provincial ou municipal ; de même, la personne directement affectée par l'événement dommageable survenu dans sa juridiction aura droit à une action de reconstitution ou à une indemnisation appropriée.

Après déduction de la demande de dommages collectifs à l'environnement par l'un des titulaires mentionnés ci-dessus, les autres ne pourront pas introduire une telle demande, ce qui n'exclut pas leur droit d'intervenir en tant que tiers.

Sans préjudice de ce qui précède, toute personne peut demander, par voie d'*amparo*, l'arrêt des activités génératrices de dommages environnementaux collectifs ».

L'article 32 énonce : « La juridiction environnementale compétente est celle qui correspond aux règles ordinaires de compétence. L'accès à la juridiction pour des questions environnementales ne peut faire l'objet de restrictions d'aucune sorte ou espèce. Le juge intervenant peut prendre toutes les mesures nécessaires pour ordonner, conduire ou prouver les faits dommageables dans le procès, afin de protéger effectivement l'intérêt général. De même, dans son arrêt, conformément aux règles de la saine critique, le juge peut étendre son jugement à des questions qui ne sont pas expressément soumises à son examen par les parties.

À n'importe quel stade de la procédure, y compris à titre de mesure de précaution, des mesures d'urgence peuvent être demandées, même sans que la partie adverse ait été entendue, sous réserve d'une garantie appropriée pour les dommages et intérêts qui pourraient se produire. Le juge peut également les ordonner, sans demande d'une partie ».

<sup>152</sup> V. F. Arlettaz, *op. cit.*

<sup>153</sup> F. Verbic, « La Corte Suprema Argentina y la construcción del derecho constitucional a un debido proceso colectivo », *International Journal of Procedural Law*, 2015, vol. 5, n° 1, p. 143. La Cour exige notamment que le tiers intervenant prouve qu'il est suffisamment « affecté et/ou intéressé » par le dommage environnemental.

<sup>154</sup> CSJN, 11 juillet 2019.

notamment dans des zones humides protégées et une réserve ornithologique. Alors que la juridiction de première instance avait déclaré l'*amparo* recevable et ordonné la cessation des travaux, la juridiction supérieure avait remis en cause ce jugement et rejeté l'*amparo* au motif que la demande était déjà traitée par le biais d'un recours administratif. Or, la Cour suprême s'appuyant sur les articles 30 et 32 de la loi sur la politique environnementale nationale a, au contraire, considéré que l'action était recevable car elle avait une portée plus large que la seule demande déjà traitée sur le plan administratif. La Cour a donc estimé que le droit à une protection juridictionnelle effective avait été violé. Elle a précisé que la législation applicable devait être interprétée dans un sens éco-centrique dans lequel l'intérêt du système lui-même de régulation des eaux devait être pris en considération, ce qui justifiait de faire prévaloir le principe de précaution, et les principes *in dubio pro natura* et *in dubio pro aqua*, conduisant à faire primer la protection de l'environnement.

Enfin, dans le cadre de l'*amparo* environnemental, les effets de la décision peuvent être étendus au-delà des parties aux procès à toutes les personnes qui sont intéressées par la décision<sup>155</sup>. Cela va de pair avec l'exigence de publicité d'une action collective.

Pour terminer, il convient de souligner qu'en Argentine, comme en Belgique, l'action collective et l'*amparo* collectif en ce qui concerne l'Argentine ne sont pas réservés à la matière environnementale. D'autres intérêts collectifs sont visés par l'article 42 de la Constitution qui prévoit la protection des usagers et des consommateurs. Par conséquent, si l'*amparo ambiental* est bien une procédure adaptée à la matière environnementale en raison de son objet, elle reste une procédure soumise aux grandes règles applicables en matière d'*amparo*.

#### Conclusion :

L'ouverture du prétoire du juge constitutionnel, qui suit le mouvement observé devant les juridictions de droit commun, ne fait que traduire la montée en puissance des préoccupations environnementales. Celle-ci s'est manifestée par des références constitutionnelles de plus en plus nombreuses et précises à l'environnement mais également des textes législatifs et des mesures réglementaires visant à répondre à une demande concrète, et pressante de la part des citoyens, d'action des pouvoirs publics pour la défense d'un bien commun, fruit d'équilibres fragiles et que chacun est incité à préserver. Si l'adaptation du contentieux concret des normes semble plus forte, s'inscrivant dans la logique des cas concrets, dans le cadre du contentieux abstrait des évolutions peuvent intervenir utilement pour le domaine environnemental, sans forcément le concerner de manière exclusive. Une adaptation de l'intérêt à agir quand cela est requis, l'ouverture aux tiers et aux *amici curiae* participent tout simplement à éclairer la décision du juge constitutionnel en matière environnementale. Le juge constitutionnel a donc un rôle majeur à jouer pour rendre effective l'inscription constitutionnelle des enjeux environnementaux et mettre en œuvre une politique jurisprudentielle plus volontariste et incitative à l'adresse des pouvoirs publics.

---

<sup>155</sup> F. Verbic, *op. cit.*, p. 145.