



**HAL**  
open science

# L'environnement, les générations futures et les autres peuples. Nouvelles avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et nouvelles attentes

Laurence Gay

► **To cite this version:**

Laurence Gay. L'environnement, les générations futures et les autres peuples. Nouvelles avancées de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et nouvelles attentes : Commentaire de la décision 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, Association Meuse nature environnement et autres. Corti supreme e salute, 2024, 1, pp.1-17. halshs-04644132

**HAL Id: halshs-04644132**

**<https://shs.hal.science/halshs-04644132>**

Submitted on 12 Jul 2024

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

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

# Giurisprudenza straniera

Giurisprudenza  
straniera

L'environnement, les  
générations futures et les  
autres peuples

Nouvelles avancées de la jurisprudence du  
Conseil constitutionnel et nouvelles attentes\*

Commentaire de la décision n. 2023-1066 QPC  
du 27 octobre 2023, *Association Meuse nature  
environnement et autres*

Laurence Gay\*\*

**SOMMARIO:** 1. Introduction. – 2. La jurisprudence antérieure sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. – 3. Les normes de référence invoquées et l'enjeu de leur applicabilité en QPC. – 4. La solution retenue : le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé « éclairé » par le 7ème alinéa du préambule de la Charte. – 5. Conclusion.

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Directrice de recherche au CNRS. Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

## 1. Introduction

Le 7 février 2024, une réunion internationale a rassemblé au Conseil constitutionnel une centaine de membres de cours suprêmes nationales, de cours régionales et de juridictions internationales, sur le thème « Justice, générations futures et environnement ». Elle était coorganisée avec l'I.E.R.D.J., organisme français qui finance des recherches sur le droit et la justice, et qui a fait réaliser en 2023 une étude intitulée « Droit(s) des générations futures »<sup>1</sup>. Cette manifestation reflète l'intérêt de la juridiction constitutionnelle française pour ce thème des générations futures, et pour les questions environnementales, sous l'influence notoire de son actuel Président, Laurent Fabius. La jurisprudence des années récentes est ainsi marquée par une dynamisation de l'interprétation de la Charte constitutionnelle de l'environnement, adoptée en 2004 et entrée en vigueur en mars 2005<sup>2</sup>, et notamment de son article 1<sup>er</sup> sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Le texte consacre les autres principes environnementaux majeurs que sont les principes de préservation et d'amélioration de l'environnement<sup>3</sup>, de prévention<sup>4</sup> et de réparation des atteintes qui lui sont portées<sup>5</sup>, de précaution<sup>6</sup>, de développement durable<sup>7</sup> ainsi que les droits à l'information et à la participation<sup>8</sup>. Composée d'un préambule de 7 alinéas et de 10 articles numérotés, la Charte a été « adossée » à la Constitution selon les termes du Président d'alors qui l'avait initiée, Jacques Chirac, prenant ainsi place aux côtés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du préambule constitutionnel du 27 octobre 1946 pour compléter le catalogue français de droits et libertés. Elle a été appliquée à 59 reprises par le Conseil constitutionnel<sup>9</sup>, dont 25 fois dans le cadre du contrôle *a priori* de la loi, 32 fois dans le cadre d'une décision QPC, une fois pour le contrôle d'un traité international et une fois dans un contentieux référendaire. Parmi ces affaires, deux auront certainement nourri les discussions lors de la réunion précitée du 7 février : la première du 12 août 2022<sup>10</sup>, la seconde du 27 octobre 2023<sup>11</sup>, cette dernière faisant l'objet du présent commentaire. Dans les deux cas, le Conseil constitu-

<sup>1</sup> S. DJEMNI-WAGNER, avec V. VANNEAU, « Droit(s) des générations futures », 13 avril 2023, 155 p. (disponible en ligne : <https://gip-ierdj.fr/fr/publications/etude-droits-des-generations-futures/>)

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n. 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, *JORF* n. 51 du 2 mars 2005.

<sup>3</sup> Article 2 de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>4</sup> Article 3 de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>5</sup> Article 4 de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>6</sup> Article 5 de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>7</sup> Article 6 de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>8</sup> Article 7 de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>9</sup> Recherche sur le site internet du Conseil constitutionnel effectuée le 26 février 2024.

<sup>10</sup> C.C., déc. n. 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*.

<sup>11</sup> C.C., déc. n. 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, *Association Meuse nature environnement et autres [Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs]*.

tionnel a fait application à la fois de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte sur le droit à l'environnement, et de son alinéa 7 qui comporte la seule référence du texte aux générations futures. Dans la lignée du rapport Brundtland de 1987, cet alinéa affirme « qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». La façon dont le Conseil constitutionnel articule l'article 1<sup>er</sup> de la Charte sur le droit à l'environnement et la référence aux générations futures de l'alinéa 7 de son préambule évolue entre la décision de 2022 et celle de 2023, semblant marquer un approfondissement de la jurisprudence. Bien que la portée exacte de cette dernière demeure l'objet de discussions, la Haute juridiction française s'inscrit ainsi dans un mouvement jurisprudentiel plus général de référence aux générations futures, le plus souvent en lien avec la protection de l'environnement, en particulier avec la lutte contre le changement climatique.

Sans être le domaine d'application exclusif de la notion de générations futures, notion également pertinente en matière de dette publique, de patrimoine génétique ou de patrimoine culturel par exemple<sup>12</sup>, l'environnement reste en effet son terrain de prédilection. Ce lien privilégié ne ressort pas seulement de la jurisprudence, mais également des textes constitutionnels eux-mêmes. Ainsi, une recherche sur le site *constitute.project.org*<sup>13</sup> fait ressortir une liste de 62 Constitutions comportant au moins une référence aux générations futures. Dans 47 constitutions sur 62, soit la grande majorité des cas, cette référence (ou l'une de ces références) figure dans une disposition du texte relative à l'environnement et/ou aux ressources naturelles. Les formulations sont très variables, même si celles ayant trait à *l'intérêt* des générations futures, ou à la *responsabilité des générations présentes* envers ces dernières dans la préservation de l'environnement, reviennent fréquemment ; on trouve plus rarement mention d'un *droit* ou de *droits* des générations futures<sup>14</sup>. Ce terme de « droits » a été écarté au profit de celui d'« intérêt » dans une des références les plus récentes à la notion de générations futures, celle introduite dans la Constitution italienne en 2022 ; le nouvel alinéa 3 de l'article 9 prévoit désormais que la République « protège

<sup>12</sup> V. par ex. S. DJEMNI-WAGNER, avec V. VANNEAU, « Droit(s) des générations futures », préc., pp. 24-28.

<sup>13</sup> Nous reprenons ici les données déjà citées dans notre note : L. GAY, « Environnement et changement climatique : le Conseil constitutionnel fait entrer en scène les générations futures », *Revue française de droit constitutionnel*, n. 134/2023, p. 461.

<sup>14</sup> Constitution de l'Égypte (articles 34, 46, 78) ; Constitution de l'Iran (article 50) ; Constitution du Malawi (article 13, d), iii) ; Constitution du Maroc (article 35) ; Constitution du Mozambique (article 117, 2, d)) ; et de façon plus indirecte, Constitution de Norvège (article 110b) : « Toute personne a droit à un environnement salubre ainsi qu'à un milieu naturel dont soient préservées la capacité de production et la diversité. Les ressources naturelles devraient être utilisées dans une perspective à long terme et englobant tous leurs aspects, afin de garantir ce droit également pour les générations à venir » et Constitution de Tunisie (article 129 qui établit une Instance du développement durable et des droits des générations futures).

l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, également dans l'intérêt des générations futures [...] »<sup>15</sup>.

Outre les constitutions, les législations elles-mêmes mentionnent de plus en plus souvent les générations à venir. En France, c'est une loi de 1991 qui comportait pour la première fois une telle mention à propos de la gestion des déchets radioactifs, domaine du long terme s'il en est. Cette loi lançait un programme de recherche de 15 ans sur le sujet, en envisageant trois solutions de gestion possibles, dont celle du stockage en couches géologiques profondes des déchets. Son article 1<sup>er</sup> prévoyait que « La gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue doit être assurée dans le respect de la protection de la nature, de l'environnement et de la santé, en prenant en considération les droits des générations futures »<sup>16</sup>. La phase de recherche ayant confirmé la faisabilité du stockage en couches géologiques profondes, une nouvelle loi a été adoptée en 2006, visant notamment à définir le régime juridique d'un centre de stockage de ce type. Selon ce texte, « Le stockage de déchets radioactifs est l'opération consistant à placer ces substances dans une installation spécialement aménagée pour les conserver de façon potentiellement définitive dans le respect des principes énoncés à l'article L. 542-1 »<sup>17</sup>. Les principes en question sont ceux du respect de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement ; il est également affirmé par le nouvel article L 542-1 que « La recherche et la mise en œuvre des moyens nécessaires à la mise en sécurité définitive des déchets radioactifs sont entreprises afin de prévenir ou de limiter les charges qui seront supportées par les générations futures ». Si la référence aux générations futures subsiste donc, on constate en revanche qu'il n'est plus question de leurs « droits », comme dans la loi de 1991. Les dispositions en cause ont à nouveau été complétées par une loi de 2016<sup>18</sup>, dont résulte le régime actuel des centres de stockage en couches géologiques profondes, inscrit à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement. Ce sont les dispositions de ce long article qui ont été renvoyées au Conseil constitutionnel par une décision du Conseil d'État en date du 2 août 2023<sup>19</sup> et qui ont donné lieu à la décision QPC du 27 octobre 2023. Ce contentieux

<sup>15</sup> Loi constitutionnelle n° 1 du 11 février 2022, *G.U.*, du 22 février 2022, Serie generale - n. 44, p. 1.V. not., en français, G. GRASSO, « La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement : qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques ? », *Italian papers on federalism*, n. 3/2022 (en ligne : <https://www.ipof.it/la-revision-de-la-constitution-italienne-sur-la-protection-de-lenvironnement-quest-ce-qui-pourra-changer-pour-les-questions-climatiques/>) ; également à paraître dans les *Mélanges M. Baudrez*, sous la direction de T. di Manno et J.-J. Pardini.

<sup>16</sup> Loi n. 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, *JORF* n. 1 du 1<sup>er</sup> janvier 1992.

<sup>17</sup> Art. 5 de la loi n. 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, *JORF* n. 149 du 29 juin 2006.

<sup>18</sup> Loi n. 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue, *JORF* n. 172 du 26 juillet 2016.

<sup>19</sup> C.E., 2 août 2023, n. 467370.

intervient dans un contexte de forte opposition au projet de création d'un centre de stockage de déchets radioactifs, sur le site de Bure, dont il convient de dire quelques mots.

Il n'est pas inutile de rappeler à titre liminaire que l'énergie nucléaire est la principale source d'électricité en France, où elle représentait environ 70% du total de l'électricité produite en 2023. Le pouvoir exécutif en place a en outre annoncé une relance du nucléaire, en réaction à la crise énergétique consécutive à la guerre en Ukraine, et dans la perspective d'une transition vers une économie décarbonée. Or, si le nucléaire est une source d'énergie peu émettrice de CO<sub>2</sub>, la radioactivité des déchets rend la question de leur gestion particulièrement sensible. La recherche conduite dans le sillage de la loi de 1991 précitée avait conduit à retenir le site de Bure, à cheval entre les départements de la Meuse et de Haute-Marne, pour expérimenter le stockage en couches géologiques profondes des déchets de haute activité (HA) et de moyenne activité à vie longue (MA-VL). La loi de 2006 ayant validé cette solution, le projet Cigéo concernant le même site est lancé en 2012. Selon le site internet mis en place par le Gouvernement français<sup>20</sup>, l'objectif est d'enfouir à 500 mètres de profondeur, dans des installations couvrant 15 kilomètres carrés (soit l'équivalent de 2.000 terrains de football) et comportant 270 kilomètres de galeries, 85.000 mètres cubes de déchets radioactifs. Ces derniers ne représentent que 3% des déchets nucléaires produits en France mais concentrent 99% de la radioactivité ; ils relèvent en effet des deux catégories – sur six – de déchets les plus dangereux (75.000 m<sup>3</sup> de déchets MA-VL et 10.000 m<sup>3</sup> de déchets HA), et resteront actifs pendant plusieurs centaines de milliers d'années. Il n'y a dès lors rien d'étonnant à ce que le projet rencontre l'hostilité de nombreuses associations, associations de riverains et/ou écologistes notamment.

Le projet progresse néanmoins et a franchi une étape décisive avec le décret du 7 juillet 2022 le déclarant d'utilité publique. Un recours en annulation de ce texte a été introduit devant le Conseil d'État par l'association Meuse nature environnement et 70 autres requérants – associations et particuliers. Simultanément, les requérants ont soulevé une question prioritaire de constitutionnalité – laquelle doit être soulevée par un mémoire écrit et motivé, distinct du recours principal – contre l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, qui définit le régime juridique du centre de stockage de déchets radioactifs en couches géologiques profondes. Ils reprochaient en particulier à ces dispositions de ne pas permettre aux générations futures de revenir sur un tel choix de gestion de déchets très dangereux, et qui présente pourtant des risques d'atteintes irrémédiables à l'environnement, en particulier à la ressource en eau. Certes, le législateur a posé un principe de réversibilité du stockage en couches géologiques profondes, défini comme « la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire

---

<sup>20</sup> <https://www.cigeo.gouv.fr/>.

évoluer les solutions de gestion »<sup>21</sup> ; toutefois, cette réversibilité – outre que sa faisabilité technique peut être interrogée – ne doit être garantie que pour « 100 ans au moins ». Autant dire que le laps de temps peut paraître dérisoire au regard de la durée de radioactivité des déchets concernés – plusieurs centaines de milliers d’années...

La QPC alléguait donc une violation du droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et du principe de solidarité entre les générations, qui résulterait de la combinaison des articles 1<sup>er</sup> à 4 de la Charte de l’environnement avec les alinéas 1<sup>er</sup> et 7 de son préambule, ainsi que du principe de fraternité entre les générations, qui résulterait du Préambule et des articles 2 et 72-3 de la Constitution, également combinés avec le préambule de la Charte de l’environnement. Aucun de ces principes n’ayant été reconnu jusqu’alors par la jurisprudence, le Conseil d’État a considéré la question comme nouvelle et l’a renvoyée au Conseil constitutionnel par une décision du 2 août 2023. Avant d’exposer l’enjeu que représentait la consécration de tels principes ainsi que celui de leur applicabilité en QPC, puis la solution retenue par le juge constitutionnel, on fera un rappel de sa jurisprudence antérieure sur le droit à l’environnement, enrichie au cours des années récentes et qui connaît ici un nouveau développement, tant dans la dimension transgénérationnelle que dans la dimension transfrontalière de ce droit.

## 2. La jurisprudence antérieure sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé

L’article 1<sup>er</sup> de la Charte de l’environnement affirme que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Le choix a donc été fait d’ouvrir le texte par un principe qui constitue un des pivots de la protection de l’environnement, tous les autres principes de la matière pouvant être considérés comme concourant à sa mise en œuvre. Pendant plusieurs années, ce droit a souvent été appliqué en combinaison avec d’autres articles de la Charte dans les décisions du Conseil constitutionnel<sup>22</sup>, qui n’en déduisait guère de conséquences précises. Les choses ont changé au début des années 2020, le juge constitutionnel s’efforçant d’en préciser la portée comme le régime juridique. Sans prétendre aucunement à une présentation exhaustive de la jurisprudence, nous signalerons les évolutions marquantes sur ce terrain, dont la connaissance aide à la compréhension de la décision de 2023 et à la juste appréciation de son apport.

---

<sup>21</sup> Al. 2 de l’article L. 542-10-1 du code de l’environnement.

<sup>22</sup> V. par ex. C.C. déc. 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]* ; C.C., déc. n. 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre [Autorisation d’installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité]*.

S'agissant du régime juridique, une décision de 2020<sup>23</sup> établit deux types de contrôle possible au regard de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte. En premier lieu, le Conseil peut contrôler que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé n'est pas privé de garanties légales<sup>24</sup>. Pour faire bref, la jurisprudence sur l'interdiction de priver des garanties légales des principes ou exigences constitutionnelles a été forgée dans les années 1980 et exprime une exigence d'effectivité des droits et libertés constitutionnels ; en raison de cette exigence, il pèse donc sur le législateur des obligations positives, consistant à prévoir ce que le Conseil nomme donc des « garanties légales ». Le législateur peut évidemment modifier, voire abroger certaines de ces garanties, mais il ne doit pas priver le droit ou la liberté d'effectivité. Cette jurisprudence s'applique à n'importe quel type de droit ou liberté, même si elle trouve un terrain tout particulier de prédilection en matière de droits sociaux. Son extension au droit à l'environnement ne surprend pas, tant la concrétisation de ce droit passe par de larges obligations d'agir des pouvoirs publics en général et du législateur en particulier. La seule déclaration d'inconstitutionnalité prononcée à ce jour sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> – combiné en l'occurrence avec l'article 3 – concerne d'ailleurs un cas dans lequel le législateur avait, non pas privé de garantie légale le droit à l'environnement en revenant sur des garanties existantes, mais omis *ab initio* d'établir les garanties légales de ce droit dans le processus de renouvellement d'une concession minière : aucune disposition de loi ne prévoyait en effet « que l'administration prenne en compte les conséquences environnementales d'une telle prolongation avant de se prononcer »<sup>25</sup>. C'est bien une omission, celle à établir les garanties propres à assurer l'effectivité du droit à l'environnement, qui était ici censurée.

Si l'on en revient à la décision de 2020 clarifiant le régime juridique du droit, elle précise en second lieu la façon dont le Conseil peut contrôler, non plus la façon dont le législateur aménage ses garanties, mais les restrictions qu'il lui apporte ; selon la formulation retenue alors et réitérée depuis à plusieurs reprises, les limitations à l'exercice du droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général d'une part, et proportionnées à l'objectif poursuivi d'autre part<sup>26</sup>. Précisons que depuis les années 2010, le juge constitutionnel français s'est efforcé de systématiser le contrôle de la proportionnalité de l'atteinte aux droits et libertés, sous l'influence manifeste de la Cour constitutionnelle fédérale allemande comme de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a même établi un triple test de proportionnalité – incluant nécessité, adap-

<sup>23</sup> C.C., déc. n. 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*.

<sup>24</sup> § 13.

<sup>25</sup> C.C., n. 2021-971 QPC du 18 février 2022, *France nature environnement [Prolongation de plein droit de certaines concessions minières]*, § 12. Cette absence de prise en compte des conséquences environnementales a cessé avec une loi du 22 août 2021 ; l'inconstitutionnalité s'étend donc de l'entrée en vigueur de la disposition critiquée à cette loi de 2021.

<sup>26</sup> C.C., déc. n. 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, préc., § 14.



tation et proportionnalité au sens strict –, réservé à certains droits et libertés seulement, dont le droit à l'environnement n'est pas à ce jour. Quoi qu'il en soit, sur ce terrain des restrictions, aucune décision n'a constaté d'atteinte inconstitutionnelle à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement. La décision du 12 août 2022 précitée, qui mobilisait déjà la référence aux générations futures, a tout au plus prononcé des réserves d'interprétation<sup>27</sup>. Cela amène à signaler enfin que la jurisprudence constitutionnelle a reconnu que l'action environnementale du législateur pouvait, ou devait, revêtir une dimension transfrontalière d'une part, et transgénérationnelle d'autre part.

S'agissant de la dimension transfrontalière, elle a été affirmée à l'occasion de l'application, non de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, mais de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement qui coexiste avec lui. Cet objectif a été consacré sur le fondement du préambule de la Charte, de ses alinéas 2, 3 et 7 en particulier, dans une décision du 31 janvier 2020<sup>28</sup>. La référence à cet objectif, de valeur constitutionnelle, est venue remplacer celle à un simple intérêt général de protection de l'environnement, auquel le Conseil se référerait avant, en particulier avant l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement. Avec d'autres, nous pensons que l'existence de ce texte rendait inutile la consécration d'une norme prétorienne sous forme d'objectif de valeur constitutionnelle ; quoi qu'il en soit de ce débat, le Conseil se réfère à cet objectif quand il contrôle les restrictions apportées à un droit ou une liberté par une loi poursuivant un but environnemental. Dans la décision de 2020, il était saisi de dispositions de loi interdisant la production, le stockage, la circulation et, par conséquent, l'exportation de certains pesticides. Le contrôle consistait donc à vérifier la proportionnalité des restrictions apportées à la liberté d'entreprendre au nom de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Or, pour mettre en œuvre cet objectif, le législateur était fondé, soulignait la Haute juridiction, « à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger »<sup>29</sup>. En l'espèce, la conciliation opérée entre liberté d'entreprendre et protection de l'environnement (et de la santé) était validée par le Conseil, qui admettait donc l'interdiction d'exportation de tels produits pesticides, alors même que leur fabrication et leur commercialisation restent autorisées dans certains pays<sup>30</sup>.

S'agissant de la dimension transgénérationnelle de la protection de l'environnement, elle résultait déjà, comme il a été signalé, d'une décision du 12 août 2022<sup>31</sup>. Cette dernière portait sur un texte visant à faciliter l'importation ou l'exploitation en France d'énergies

---

<sup>27</sup> C.C., déc. n. 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*, préc., §§ 12, 22 et 24. V. nos explications sur ces réserves *infra*.

<sup>28</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]*, § 4.

<sup>29</sup> § 6.

<sup>30</sup> § 10.

<sup>31</sup> C.C., déc. n. 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*, préc.

fossiles, à rebours évident de l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique. Le texte établissait d'abord une procédure d'installation sur le territoire national de terminaux méthaniers flottants<sup>32</sup>, en vue d'importer du gaz naturel liquéfié, de le traiter puis de le distribuer ; il permettait ensuite de relever le plafond d'émissions de gaz à effet de serre applicable aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, afin d'autoriser l'augmentation de la production d'électricité par les deux centrales à charbon demeurant en activité sur le territoire national, tout en imposant une obligation de compensation carbone pour les émissions allant au-delà du plafond précédemment applicable. Le Conseil va juger qu'il n'y a pas violation de la constitution compte tenu des conditions posées par la loi pour le recours au gaz naturel comme pour le rehaussement du plafond des gaz à effet de serre des centrales à charbon. Il encadre cependant le recours à ces mesures par une réserve, en s'appuyant sur le préambule de la Charte. Il cite pour cela les alinéas 6 – « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » – et 7 – déjà cité, qui comporte une référence aux générations futures – de ce préambule, pour conclure que, « sauf à méconnaître l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz »<sup>33</sup> et « en électricité »<sup>34</sup>. La formulation retenue impliquait donc que, dans l'appréciation de l'atteinte portée par la loi au droit de vivre dans un environnement équilibré, il faut tenir compte de l'intérêt des générations futures, ce qui conduit à subordonner le recours à des sources d'énergie fortement émettrices de CO<sub>2</sub> à une condition non prévue par la loi, celle d'une « menace grave » sur la sécurité d'approvisionnement en gaz ou en électricité. Dans la même perspective de limitation de l'impact à long terme de la loi, une réserve était également émise afin que le pouvoir réglementaire fixe l'obligation de compensation du surcroît d'émissions de gaz à effet de serre résultant de l'activité accrue des centrales à charbon de façon à garantir l'effectivité de cette compensation<sup>35</sup>. Dans le sillage de cette décision de 2022, la décision commentée de 2023 articule article 1<sup>er</sup> de la Charte et référence aux générations futures, mais elle le fait en des termes qui se veulent « inédits » selon le communiqué de presse du Conseil. Alors qu'en 2022, ce dernier exerçait un contrôle *a priori* de la loi, il statue en 2023 dans le cadre d'une QPC, ce qui soulevait la question préalable de l'applicabilité des normes invoquées.

<sup>32</sup> Ainsi que le précise le Conseil constitutionnel dans sa décision, « un terminal méthanier flottant est un navire servant d'installation de traitement de gaz naturel liquéfié, amarré dans un port où il est raccordé, par une canalisation, à un réseau de transport de gaz naturel » (§ 10)

<sup>33</sup> § 12.

<sup>34</sup> § 22.

<sup>35</sup> § 24 : « Il incombe au pouvoir réglementaire de fixer le niveau et les modalités de cette obligation afin de compenser effectivement la hausse des émissions de gaz à effet de serre et de ne pas compromettre le respect des objectifs de réduction de ces émissions et de réduction de la consommation énergétique primaire des énergies fossiles fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie ».

### 3. Les normes de référence invoquées et l'enjeu de leur applicabilité en QPC

Comparable sur le plan procédural à l'accès par voie incidente à la Cour constitutionnelle italienne, la QPC française doit remplir trois conditions pour être renvoyée au Conseil constitutionnel. La première est inconnue du droit italien : il faut que la disposition de loi critiquée n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil. Toutes les décisions de ce dernier, y compris celles de rejet, ont en effet une autorité absolue de chose jugée. Dès lors, seul un changement de circonstances peut faire échec à cette condition, et permettre le renvoi au juge constitutionnel d'une disposition de loi sur laquelle il s'est déjà prononcé. Les deux autres conditions de renvoi applicables devant la Cour de cassation et le Conseil d'État, qui peuvent seuls saisir le Conseil d'une QPC<sup>36</sup>, sont semblables à celles existant en Italie. Il faut d'une part que la disposition de loi soit applicable au litige ou à la procédure (condition qui rappelle celle de la *rilevanza*, bien que formulée de façon plus souple), et d'autre part que la question présente un caractère sérieux (condition comparable à la *non manifesta infondatezza*). Toutefois, par crainte d'un nombre insuffisant de renvois de QPC par les deux Cours suprêmes, le législateur organique français a posé une condition alternative à celle du sérieux de la QPC : la question peut également être renvoyée si elle est nouvelle. Statuant sur la loi organique, le Conseil constitutionnel avait jugé que « le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce critère, imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application »<sup>37</sup>. Or, cette hypothèse de l'interprétation d'une disposition non encore appliquée rejoint celle d'une interprétation nouvelle de dispositions déjà appliquées, comme la demande de consécration de principes constitutionnels nouveaux. Or, dans la décision de 2023 sur le stockage souterrain de déchets radioactifs, les requérants, on l'a déjà signalé, sollicitaient la reconnaissance de principes constitutionnels nouveaux ; c'est donc ce qui a justifié son renvoi au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État qui a qualifié la question de « nouvelle ». Toutefois, la QPC ne peut être fondée que sur l'atteinte aux « droits et libertés garantis par la Constitution » et non sur l'atteinte à n'importe quelle disposition ou n'importe quel principe constitutionnel. La question se posait donc de savoir si les normes dont la violation était invoquée par les requérants pouvaient être considérées comme établissant « des droits et libertés ». La première portait sur « le droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » ; elle revenait à combiner l'article

<sup>36</sup> La QPC peut être soulevée à tous les stades mais les juridictions subordonnées au Conseil d'État et à la Cour de cassation doivent leur transmettre la question ; la QPC transite donc nécessairement par une des deux Cours suprêmes, qui détiennent le monopole de renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

<sup>37</sup> C.C., déc. n. 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. n. 21.

1<sup>er</sup> de la Charte (droit à l'environnement) et l'alinéa 7 de son Préambule (référence aux générations futures) pour faire de ces dernières les titulaires d'un véritable droit – ce que la décision de 2022 s'était abstenue de faire... Outre la difficulté tenant à la possibilité de considérer ces générations futures comme un sujet de droit, une autre difficulté résidait dans le fait d'unir une norme invocable en QPC, car reconnue comme constitutive d'un « droit garanti par la Constitution », le droit à l'environnement<sup>38</sup>, et une norme non invocable en QPC, l'alinéa 7 du préambule de la Charte. En effet, dans une décision de 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que si les 10 alinéas du préambule de la Charte « ont valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit »<sup>39</sup>. Conscient de cet obstacle, certainement débattu au cours de l'échange écrit des mémoires, Maître Texier, le représentant des requérants à l'audience orale, a alors modifié quelque peu sa stratégie argumentative. D'une part, il a invité le Conseil à protéger les intérêts des générations futures, sans qu'il fût nécessairement question de les reconnaître titulaire de droits – il a établi une comparaison avec l'environnement, que l'on protège sans le reconnaître sujet de droits. D'autre part, il a fait valoir que pour cela, il s'agissait moins de « combiner » article 1<sup>er</sup> et alinéa 7 du préambule de la Charte – combiner supposant bien d'appliquer – que d'« éclairer » l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup> grâce à l'alinéa 7. On peut considérer que la distinction entre combiner deux dispositions et éclairer l'une par l'autre est, sur le plan herméneutique, plus illusoire que réelle... Il n'en demeure pas moins que le juge a suivi l'avocat sur ce point, comme on le verra.

Toutefois, les requérants ne s'en tenaient pas là et sollicitaient du Conseil la reconnaissance de deux autres principes : ceux de solidarité transgénérationnelle et de fraternité intergénérationnelle. Les deux termes, solidarité et fraternité, sont proches et il n'y a pas lieu de s'attarder ici sur leur portée sémantique respective. On notera simplement que le principe de solidarité n'apparaît que dans l'alinéa 12 du préambule de la Constitution de 1946 : en y proclamant « la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales », l'intention des rédacteurs du texte était d'affirmer un droit à l'indemnisation des dommages résultant des calamités nationales, et plus particulièrement de la guerre - ce qui explique la mention des seuls Français comme créanciers de cette solidarité... L'idée de solidarité, si ce n'est le mot, irrigue plus largement les principes sociaux reconnus par ce même préambule de 1946, en particulier ceux inscrits dans son alinéa 11 (protection de la santé, de la sécurité matérielle, et droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence), alinéa qui constitue le fondement des mécanismes de protection sociale. Le domaine est toutefois quelque peu éloigné de la question

<sup>38</sup> Bien que cela puisse étonner, le Conseil constitutionnel a, dans un premier temps, hésité à faire du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé un « droit que la Constitution garantit » au sens de la QPC, quand il est invoqué seul ; il a toutefois mis fin à ces hésitations en 2014. Nous renvoyons sur ce point aux explications du commentaire « officiel » de la décision de 2023 sur le site internet du Conseil constitutionnel.

<sup>39</sup> C.C., déc. n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca [Plantations en limite de propriétés privées]*, cons. n. 5.

environnementale et c'est sur les seules dispositions de la Charte de l'environnement que les requérants entendaient fonder un principe de solidarité entre les générations.

Un ancrage textuel explicite existe bien en revanche s'agissant de la fraternité : troisième terme de la devise de la République française, il apparaît à ce titre dans l'article 2 de la Constitution. Il est également présent dans son article 72-3<sup>40</sup>, qui reprend cette devise pour en faire l'idéal commun du peuple français ayant, en son sein, les populations d'outre-mer. Alors que la doctrine tendait à considérer ce principe de fraternité comme d'ordre essentiellement moral, une célèbre décision de 2018 en a affirmé la valeur constitutionnelle puis en a déduit « la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national »<sup>41</sup>. Cela avait conduit le Conseil constitutionnel à censurer partiellement ce qui est communément appelé un « délit de solidarité » à l'égard des étrangers en situation irrégulière, en tant que ce délit pouvait concerner l'aide au séjour dans un but humanitaire – l'aide à l'entrée sur le territoire national pouvant en revanche être pénalement réprimée. Le juge statuait alors sur renvoi d'une QPC, ce qui laissait augurer d'une applicabilité en QPC du principe de fraternité entre générations que les requérants prétendaient déduire, dans la décision de 2023, du préambule de la Charte de l'environnement et des articles 2 et 72-3 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel ne va cependant fonder son raisonnement que sur l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, tel qu'éclairé par l'alinéa 7 de son préambule.

#### 4. La solution retenue : le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé éclairé par le 7<sup>ème</sup> alinéa du préambule de la Charte

Pour répondre à la question posée, le Conseil constitutionnel cite l'article 1<sup>er</sup> de la Charte et l'alinéa 7 de son Préambule puis affirme :

*« Il découle de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard »<sup>42</sup>.*

<sup>40</sup> Art. 72-3, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité ».

<sup>41</sup> C.C., déc. n. 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018, *M. Cédric H. et autre [Délit d'aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger]*, § 8.

<sup>42</sup> C.C., déc. n. 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, précitée, § 6

La formulation est donc différente de celle retenue dans la décision de 2022. Ayant cité partiellement l'alinéa 7 (« les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins »), le Conseil précisait alors que, « sauf à méconnaître l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement », les dispositions de la loi sur le gaz et l'électricité ne pouvaient trouver application qu'en cas de « menace grave » d'approvisionnement. La considération du long terme conduisait donc à émettre une réserve d'interprétation restreignant les possibilités de recours à des énergies plus productrices de gaz à effet de serre ; il reste que l'alinéa 7 et l'article 1<sup>er</sup> étaient juxtaposés, cités l'un à la suite de l'autre. Au contraire, dans la décision de 2023, ils sont plus clairement liés l'un à l'autre pour, selon la professeure Heitzmann-Patin, « en déduire une norme de concrétisation particulière »<sup>43</sup>. Celle-ci concerne « un devoir du législateur au regard des générations futures et des autres peuples »<sup>44</sup> : il est notable en effet que la référence « aux autres peuples » contenue dans l'alinéa 7 est mentionnée ici alors qu'elle ne l'était pas dans la décision de 2022. Le juge français semble ainsi vouloir déployer toutes les dimensions du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, dont le standard de contrôle se trouve enrichi. Désormais, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter à cet environnement une « atteinte grave et durable », le législateur doit prendre en compte la capacité des générations futures, mais aussi des autres peuples, à satisfaire leurs propres besoins et s'efforcer de préserver « leur liberté de choix à cet égard ». Contrôlant les choix opérés, le Conseil tiendra donc lui-même compte des besoins et de la liberté de choix des générations futures et des autres peuples, qui viendront s'ajouter au droit à l'environnement des générations présentes pour peser dans la balance face aux raisons conduisant à des mesures portant atteinte à l'environnement.

C'est à l'aune de ces principes que les dispositions critiquées vont être examinées, le Conseil se dispensant en revanche, selon une pratique qui lui est familière, de répondre sur le terrain de la solidarité et de la fraternité entre générations, dont l'existence en tant que principes constitutionnels demeure par conséquent hypothétique. Au regard du droit à l'environnement qui est donc seul appliqué, tel qu'éclairé par l'alinéa 7, la démarche

<sup>43</sup> M. HEITZMANN-PATIN, « Besoins des générations futures et des autres peuples : doit-on arrêter le progrès ? Conseil constitutionnel, 27 octobre 2023, n° 2023-1066 QPC », *Revue française de droit administratif*, 2023, p. 1129.

<sup>44</sup> *Id.* Selon cette auteure, qui a consacré sa thèse à la notion (M. HEITZMANN-PATIN, *Les normes de concrétisation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2020, tome 153), « Les normes de concrétisation créées par le Conseil constitutionnel sont fondées expressément sur les normes de référence du contrôle de constitutionnalité des lois et en constituent un mode d'emploi. Certaines s'imposent au législateur ; d'autres s'imposent au juge constitutionnel lui-même. La première catégorie indique au législateur les critères qu'il doit respecter pour que les dispositions législatives qu'il adopte soient conformes aux normes de référence. La seconde établit des méthodes que le juge constitutionnel va utiliser dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois. Ces règles nouvelles concrétisent les normes de référence à deux niveaux. D'abord, elles précisent leur contenu. Ensuite, elles facilitent leur application » (« Besoins des générations futures et des autres peuples : doit-on arrêter le progrès ? Conseil constitutionnel, 27 octobre 2023, n° 2023-1066 QPC », préc., note 22).

habituelle est d'abord de vérifier que la mesure critiquée a bien une incidence sur l'environnement ; en l'espèce, le Conseil constate plus précisément que, au regard de la dangerosité et de la durée de vie des déchets concernés, les dispositions critiquées sont susceptibles de porter une « atteinte grave et durable »<sup>45</sup> à l'environnement, atteinte grave et durable dont on a vu qu'il en fait le seuil de déclenchement de la prise en compte des besoins des générations futures et des autres peuples. Cela étant établi, le contrôle consiste à vérifier que les restrictions au droit à l'environnement sont liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général, d'une part, et proportionnées à l'objectif poursuivi d'autre part.

Sur le terrain du but poursuivi, le Conseil note que selon les travaux préparatoires de la loi, « le législateur a entendu, d'une part, que les déchets radioactifs puissent être stockés dans des conditions permettant de protéger l'environnement et la santé contre les risques à long terme de dissémination de substances radioactives et, d'autre part, que la charge de la gestion de ces déchets ne soit pas reportée sur les seules générations futures »<sup>46</sup>. Le texte poursuit ainsi deux objectifs de valeur constitutionnelle, celui de protection de l'environnement et celui de protection de la santé. On se trouve ainsi dans la situation quelque peu paradoxale, mais non inédite<sup>47</sup>, où une mesure critiquée comme portant atteinte à l'environnement est présentée comme ayant pour objet cette même protection de l'environnement ! Autrement dit, le contrôle opéré va donc consister à vérifier que les mesures prises atteignent bien leur objectif déclaré, celui de protection de l'environnement mais aussi de la santé, ce qui appelle deux remarques. D'une part, cela montre que la distinction faite entre contrôle de la proportionnalité des atteintes à l'environnement et contrôle de l'existence des garanties légales est très poreuse ; en l'espèce, c'est bien un contrôle de l'existence de garanties suffisantes pour protéger l'environnement qui va être effectué, comme on le verra. D'autre part, s'agissant de vérifier si les mesures prises protègent bien l'environnement, le contrôle est d'emblée placé sous la bannière de la réserve du juge : reprenant une formule usuelle, la décision précise qu'« il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas, en l'état des connaissances scientifiques et techniques, manifestement inappropriées à ces objectifs »<sup>48</sup>.

C'est donc à un contrôle minimal que se livre le juge constitutionnel, qui va relever l'ensemble des garanties législatives entourant l'autorisation et le fonctionnement d'un centre de stockage souterrain en couches géologiques profondes de déchets radioactifs. Il commence

---

<sup>45</sup> C.C., déc. n. 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, précitée, § 10.

<sup>46</sup> § 11

<sup>47</sup> C.C., n. 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, § 26 ; C.C., n. 2023-851 DC du 21 juin 2023, *Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes*, § 28.

<sup>48</sup> C.C., déc. n. 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, précitée, § 11.

par souligner que, selon le code de l'environnement, la gestion des déchets radioactifs doit assurer le respect de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement, et que la mise en œuvre des moyens nécessaires à la mise en sécurité définitive des déchets radioactifs doit prévenir ou limiter les charges qui seront supportées par les générations futures<sup>49</sup>. Puis il pointe avec minutie l'ensemble des garanties plus concrètes qui œuvrent à la mise en œuvre de ces exigences, telles qu'elles ressortent de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, celui-là même dont la constitutionnalité était mise en cause. Sans entrer dans les détails, on signalera que les principales garanties sont les suivantes. La loi prévoit et définit les moyens de la réversibilité du stockage souterrain<sup>50</sup>. Elle soumet l'autorisation d'un tel centre de stockage à une procédure particulière, qui inclut notamment un débat public et l'avis de plusieurs autorités, dont l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, lequel rend compte de ses travaux aux deux assemblées<sup>51</sup>. L'autorisation doit par ailleurs fixer la durée de la réversibilité, qui ne peut être inférieure à 100 ans<sup>52</sup>. Elle ouvre une phase pilote qui doit permettre de conforter le caractère réversible et la démonstration de la sûreté de l'installation, notamment par un programme d'essais *in situ*. Cette phase pilote donne lieu à un rapport soumis aux mêmes autorités que celles intervenant dans l'autorisation initiale, ainsi qu'à un projet de loi adaptant les conditions de la réversibilité. Après quoi seulement peut intervenir l'autorisation de mise en service complète de l'installation<sup>53</sup>. Par la suite, seule une loi peut en autoriser la fermeture définitive<sup>54</sup>. Enfin, la participation du public est assurée par son association, tous les 5 ans, à la mise à jour d'un plan directeur d'exploitation du centre<sup>55</sup>.

En définitive, le raisonnement tenu paraît un peu formel, et décevant. Le Conseil semble se satisfaire abstraitement de l'existence de garanties, qu'il énumère précisément, sans que cela paraisse répondre à la question du possible impact à long terme, sur l'environnement et la ressource en eau, du stockage souterrain de déchets hautement radioactifs. Pour autant, pouvait-il en aller différemment ? La QPC reposait sur l'existence d'une relative incertitude scientifique, que le juge n'est certainement pas le mieux placé pour mesurer et l'on imaginait mal qu'il put conclure à ce que, « en l'état des connaissances scientifiques et techniques », la loi avait retenu des modalités « manifestement inappropriées » à la protection de l'environnement et de la santé. Il restait une solution alternative, qui aurait consisté à imposer des garanties supplémentaires, de façon notamment à donner plus de consistance à la considération apportée aux générations futures ; en ce sens, les profes-

<sup>49</sup> § 12.

<sup>50</sup> § 14.

<sup>51</sup> § 15.

<sup>52</sup> § 16.

<sup>53</sup> §§ 17/18.

<sup>54</sup> § 19.

<sup>55</sup> § 20.



seurs Fonbaustier et Rochfeld notent que, le Conseil mettant en avant la participation du public au processus d'autorisation et de mise à jour du plan d'exploitation du centre, « il aurait peut-être été opportun d'imaginer et d'intégrer, au besoin par la technique d'une réserve d'interprétation laissant une marge d'organisation à la loi, certaines modalités de représentation des générations à venir dans le cadre de cette participation »<sup>56</sup>. Cette piste est stimulante et rappelle qu'une pleine considération des générations futures ne résultera pas de sa seule intégration aux raisonnements des juges, mais bien à tous les processus décisionnels.

## 5. Conclusion

Au-delà de la QPC posée, la décision du 27 octobre 2023 enrichit l'interprétation du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé par l'intégration d'une dimension intergénérationnelle. Le raisonnement se décompose en deux temps. D'une part, quand il adopte une mesure susceptible de porter une *atteinte grave et durable* à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit tenir compte, dans l'atteinte ainsi portée au droit consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, des générations futures et des autres peuples mentionnés par l'alinéa 7 de son préambule. D'autre part, cette prise en compte doit consister à veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs *propres besoins*, en préservant leur *liberté de choix* à cet égard. La formulation retenue ne fait donc pas état d'un droit des générations futures, sans doute pour deux raisons : d'une part, le terme ne figure pas dans le préambule de la Charte, et d'autre part, la doctrine est traditionnellement réticente à reconnaître les droits, et donc le statut de sujet de droit, à un ensemble de personnes non encore nées<sup>57</sup>. L'important est de prendre en compte l'intérêt substantiel des générations futures et autres peuples, intérêt désigné par le Conseil comme leur capacité à satisfaire leurs propres besoins et la préservation de leur liberté de choix. La « capacité à satisfaire leurs propres besoins » est une reprise du texte de l'alinéa 7. Quant à la mention de la *liberté de choix* des générations futures, elle n'est pas sans évoquer la très célèbre décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 24 mars 2021, qui a partiellement censuré la loi sur le climat de 2019 (pour la période 2030/2050), notamment parce qu'elle risquait de ne laisser aux générations futures « *d'autre choix que celui de l'austérité radicale* »

<sup>56</sup> J. ROCHFELD et L. FONBAUSTIER, « Le Conseil constitutionnel et les intérêts des générations futures. À propos de Cons. const., 27 oct. 2023, n° 2023-1066 QPC », *JCP G*, n. 49, 11 décembre 2023, étude 1428, p. 2162.

<sup>57</sup> Selon Émilie Gaillard, toutefois, « Le droit des générations futures est, implicitement mais tout aussi officiellement, consacré par cette QPC » (*in* « Vers la reconnaissance d'un droit des générations futures ? Réflexions autour de la QPC n. 2023-1066 relative au stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde », *Énergie, environnement, infrastructures*, n. 12, décembre 2023, n. 93).

pour préserver l'environnement<sup>58</sup>. Le raisonnement du juge constitutionnel français est, à l'évidence, moins sophistiqué ; il ne comporte pas de construction comparable à l'« effet anticipé similaire à celui d'une ingérence » (*eingriffsähnliche Vorwirkung*), et s'en tient au terrain de la protection transgénérationnelle de l'environnement, là où la Cour allemande consacre une « garantie intertemporelle » en faveur de toutes les libertés. La décision de 2023 pose, néanmoins, les jalons pour une intégration de l'intérêt des générations futures au contrôle juridictionnel de la loi, et des autres décisions publiques.

On terminera en signalant, en ce sens, une décision très remarquée du 7 novembre 2023<sup>59</sup>, tirant justement les conséquences à l'égard de l'administration de la position adoptée par le Conseil constitutionnel à l'égard de la loi. Un tribunal administratif y suspend l'exécution d'un arrêté préfectoral autorisant la prolongation, pour une durée illimitée, du stockage en couches géologiques profondes de produits dangereux, non radioactifs. La procédure juridictionnelle en cause, un référé-suspension, permet de suspendre les effets d'une décision administrative dans l'attente de la décision sur le fond, moyennant le constat de l'urgence et d'un moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de cette décision. Le juge a estimé en l'espèce que, « en l'état de l'instruction, les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, éclairé par le septième alinéa de son préambule, de celle de l'article L. 211-1 du code de l'environnement et de ce qu'il n'est pas justifié que les déchets stockés dans le bloc 15 ne peuvent être déstockés sont propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de cet arrêté ». Il a suspendu l'exécution de l'arrêté et enjoint au préfet de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la maintenance du site. Toutefois, le 16 février 2024, le Conseil d'État a annulé l'ordonnance du tribunal administratif, en statuant uniquement sur l'urgence et non sur les moyens propres à créer un doute sur la légalité de l'arrêté préfectoral<sup>60</sup>. Le même Conseil d'État avait par ailleurs, par arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2023<sup>61</sup>, rejeté le recours en annulation contre la déclaration d'utilité publique du projet Cigéo, qui avait suscité la QPC sur laquelle le Conseil constitutionnel a statué par la décision du 27 octobre. Ainsi, cette dernière revêt une importance certaine dans les principes qu'elle pose pour le futur, beaucoup plus que dans son résultat ou ses suites immédiates ; elle suscite bien des attentes, en premier lieu celle d'une première, vraie, grande décision française sur la protection des générations futures.

<sup>58</sup> Cour constitutionnelle fédérale allemande, 24 mars 2021, BVerfG, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR, 96/20, 1 BvR 288/20, § 193 (version française consulté sur le site internet de la Cour).

<sup>59</sup> TA Strasbourg, ord., 7 novembre 2023, n. 2307183, *Association Alsace nature et autres*.

<sup>60</sup> C.E., 16 février 2024, n. 489591.

<sup>61</sup> C.E., 1<sup>er</sup> décembre 2023, n. 467331.

