



Commentaire

Décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023

Association Meuse nature environnement et autres

(Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 août 2023 par le Conseil d'État (décision n° 467370 du 2 août 2023) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Meuse nature environnement et autres portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la 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.

Dans sa décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les deuxième et troisième alinéas ainsi que les troisième et quatrième phrases du quatorzième alinéa de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – La mise en place progressive d'une politique nationale de gestion des déchets radioactifs

* En France, les déchets radioactifs proviennent principalement du traitement du combustible usé de l'industrie électronucléaire et des activités de recherche¹. Ils ne peuvent ni être recyclés ni faire l'objet d'aucun autre usage² et sont donc stockés dans des structures adaptées à leur degré de dangerosité.

¹ Les déchets radioactifs proviennent ainsi à 60 % de l'industrie électronucléaire (à titre principal, les centrales nucléaires), à 27 % de la recherche, à 9 % des activités de défense, à 3 % de l'industrie non électronucléaire et à 1 % de l'activité médicale.

² Selon l'article L. 542-1-1 du code de l'environnement, « *Les déchets radioactifs sont des substances radioactives pour lesquelles aucune utilisation ultérieure n'est prévue ou envisagée ou qui ont été requalifiées comme tels par l'autorité administrative en application de l'article L. 542-13-2* ».

L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) répartit ces déchets en six catégories³ en fonction de leur niveau de radioactivité (lié à la quantité et à la nature des substances qu'ils contiennent) et de leur durée de vie⁴.

Les déchets radioactifs de moyenne activité à vie longue (MA-VL) et les déchets de haute activité (HA) ne représentent que 3 % du volume total des déchets produits en France, mais concentrent plus de 99 % de la radioactivité totale⁵. La gestion de tels déchets nécessite de recourir à des solutions techniques particulières, assurant une mise en sécurité de très long terme.

* Pour répondre à cet enjeu, le législateur a progressivement élaboré une politique nationale de gestion durable des déchets radioactifs visant à limiter les risques qui leur sont attachés.

– La loi du 30 décembre 1991⁶ a ainsi fixé, pour la première fois, le cadre d'un programme de recherches sur les moyens d'assurer cette gestion, en particulier s'agissant des déchets dits « ultimes »⁷.

Son article 1^{er} disposait 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* »⁸.

Son article 4 identifiait trois solutions techniques pour atteindre un tel objectif :

- la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue présents dans ces déchets (afin d'accélérer leur perte d'activité) ;

³ Soit les déchets de vie très courte (VTC), les déchets de très faible activité (TFA), les déchets de faible et moyenne activité à vie courte (FMA-VC), les déchets de faible activité à vie longue (FA-VL), les déchets de moyenne activité à vie longue (MA-VL) et les déchets de haute activité (HA).

⁴ La dangerosité des déchets à vie très courte est de moins de 31 ans tandis que celle des déchets de haute activité peut atteindre plusieurs centaines de milliers d'années.

⁵ Ces deux catégories de déchets sont principalement produites par l'industrie électronucléaire. Selon l'ANDRA, à la fin de l'année 2015, environ 43 000 m³ de déchets MA-VL et 4 200 m³ de déchets HA avaient été produits (sur un total de 1,7 millions de m³ de déchets radioactifs).

⁶ Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

⁷ Ces déchets ultimes « *sont des déchets radioactifs qui ne peuvent plus être traités dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de leur part valorisable ou par réduction de leur caractère polluant ou dangereux* » (article L. 542-1-1 du code de l'environnement).

⁸ La notion de « générations futures » est formalisée dans la déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm de 1972 et a été reprise, vingt ans plus tard, par celle sur l'environnement et le développement de Rio, qui a notamment consacré la notion de développement durable.

- le stockage réversible ou irréversible dans des formations géologiques profondes⁹ ;
- le conditionnement et l'entreposage de longue durée en surface de ces déchets.

Ces différentes solutions devaient faire l'objet de recherches pendant une période d'au moins quinze ans avant que le législateur n'intervienne à nouveau pour préciser le régime juridique applicable à la gestion des déchets radioactifs. Il était ainsi prévu qu'« À l'issue d'une période qui ne pourra excéder quinze ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport global d'évaluation de ces recherches accompagné d'un projet de loi autorisant, le cas échéant, la création d'un centre de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue et fixant le régime des servitudes et des sujétions afférentes à ce centre »¹⁰.

– Le recours à de tels centres étant apparu, au cours de ces recherches, comme la solution techniquement réalisable permettant d'assurer le meilleur niveau de sécurité au regard de la dangerosité des déchets ultimes et de leur durée de vie¹¹, le législateur a instauré, dans la loi du 28 juin 2006¹², un régime juridique fixant les conditions de leur création et de leur fonctionnement.

À cet égard, son article 4 prévoyait notamment :

- un principe de responsabilité des générations présentes à l'égard des générations futures devant conduire à prévenir ou limiter les charges de la gestion des déchets radioactifs pour ces dernières ;
- un plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, actualisé tous les trois ans, reposant notamment sur leur traitement (afin de réduire tant leur volume que leur dangerosité) et le stockage des déchets ultimes dans des installations sûres et adaptées.

⁹ Pour mémoire, l'article 2 de cette loi prévoyait déjà la possibilité de stocker certains produits dans des couches géologiques profondes à la condition que ce stockage soit réversible. Ces dispositions n'étaient toutefois pas propres aux déchets radioactifs, mais concernaient tout type de déchets considérés comme dangereux.

¹⁰ Article 4 de la loi du 30 décembre 1991 précitée.

¹¹ Tant l'ANDRA, le commissariat à l'énergie atomique, la commission nationale d'évaluation (« Rapport global d'évaluation des recherches conduites dans le cadre de la loi du 30 décembre 1991 », janvier 2006), l'autorité de sûreté nucléaire (« Avis de l'Autorité de sûreté nucléaire sur les recherches relatives à la gestion des déchets à haute activité et à vie longue [HAVL] menées dans le cadre de la loi du 30 décembre 1991, et liens avec le PNGDR-MV », 1^{er} février 2006) que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (« Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs », par M. Christian Bataille et M. Claude Birraux, députés, 16 mars 2005) ont estimé que le stockage en surface présentait des risques sur le long terme que le stockage en couche géologique profonde permettait d'éviter.

¹² Loi n° 2006 739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

À ce titre, selon l'exposé des motifs du projet de loi initial, « *Pour les déchets ne pouvant pas être stockés en surface ou en faible profondeur pour des raisons de sûreté nucléaire ou de radioprotection, le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs retient le stockage en couche géologique profonde comme solution de référence. [...] La mise en œuvre d'un stockage en couche géologique profonde s'accompagnera de conditions qui apporteront de la flexibilité au processus de gestion : l'utilisation d'installations d'entreposage pour recevoir les déchets avant leur gestion dans un centre de stockage, l'obligation pour le stockage d'être réversible [...], la surveillance du centre de stockage tout au long de son exploitation constituent en effet autant de garanties d'une mise en œuvre progressive et contrôlée. Le choix d'un centre de stockage dans une couche géologique profonde vieille de 150 millions d'années permettra de prévenir et limiter les risques pour la santé et pour l'environnement sur de très longues périodes, même sans intervention humaine après fermeture, tandis que toutes ces conditions permettront de le faire avec la flexibilité et le contrôle requis* ».

Il était également précisé qu'« *En application du principe de précaution, [...] un stockage de déchets radioactifs en couche géologique profonde doit être réversible. L'autorisation de création fixe en effet la durée minimale pendant laquelle la réversibilité du stockage doit être assurée, durée qui ne peut être inférieure à cent ans. Cette mesure, provisoire et proportionnée, laisse aux générations futures une liberté de décision quant à leur choix de gestion, et notamment de fermeture, en tenant compte du retour d'expérience qui sera issu de l'exploitation et de la surveillance du centre de stockage* ».

– Ce régime a été complété par la loi du 25 juillet 2016¹³ qui a notamment défini la notion de réversibilité du stockage en couche géologique profonde, encadré la procédure d'autorisation des centres de stockage et introduit une phase industrielle pilote préalable à leur exploitation¹⁴.

¹³ 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.

¹⁴ Ces dispositions ont été modifiées par l'ordonnance n° 2016-128 du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire dont l'un des principaux objets était de « *Transposer la directive 2011/70/EURATOM du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, dite directive "déchets radioactifs"* ». Toutefois, comme le souligne le rapport au Président de la République, « *La France ayant développé, depuis les lois n° 91-1381 du 30 décembre 1991 et n° 2006-739 du 28 juin 2006, des programmes performants de gestion des matières et des déchets radioactifs ayant servi de référence lors de l'élaboration de la directive européenne, la transposition de cette directive cadre n'entraîne pas d'évolution majeure du cadre national en la matière* » (rapport au Président de la République).

2. – Le régime juridique des centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs

* Le régime juridique applicable aux centres de stockage en couche géologique profonde, résultant des lois du 28 juin 2006 et du 25 juillet 2016 précitées, est actuellement codifié au sein du chapitre II du titre IV du livre V de la partie législative du code de l'environnement, intitulé « *Dispositions particulières à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs* ».

Au sein de ce chapitre, l'article L. 542-1 énonce, tout d'abord, le principe général selon lequel « *La gestion durable des matières et des déchets radioactifs de toute nature, résultant notamment de l'exploitation ou du démantèlement d'installations utilisant des sources ou des matières radioactives, est assurée dans le respect de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement* ». Il rappelle également 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.

L'article L. 542-1-1 définit, quant à lui, le stockage de déchets radioactifs comme « *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, sans intention de les retirer ultérieurement* ». Il précise que « *Le stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs est le stockage de déchets radioactifs dans une installation souterraine spécialement aménagée à cet effet, dans le respect du principe de réversibilité* ».

Les articles L. 542-5 à L. 542-11 déterminent ensuite les conditions entourant la réalisation d'un projet de stockage de déchets radioactifs à haute activité et à vie longue dans des formations géologiques profondes¹⁵.

* Parmi ces dernières dispositions, l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement (***les dispositions objet de la décision commentée***) fixe le régime juridique encadrant la création et l'exploitation des centres de stockage en couche géologique profonde.

¹⁵ Ces articles précisent notamment le régime applicable aux laboratoires souterrains destinés à étudier les formations géologiques profondes dans lesquels ce stockage est susceptible d'intervenir. Ils prévoient également qu'un groupement d'intérêt public est constitué dans les départements sur le territoire desquels est situé tout ou partie du périmètre d'un laboratoire souterrain ou d'un centre de stockage en couche géologique profonde (article L. 542-11 du code de l'environnement). Par ailleurs, les articles L. 542-12 à L. 542-12-3 du même code traitent plus particulièrement des missions de l'ANDRA en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs.

En effet, si ces centres constituent des installations nucléaires de base (INB)¹⁶ et sont à ce titre soumis au régime légal propre à ces installations institué « *en raison des risques ou inconvénients qu'elles peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement* »¹⁷, ils sont en outre soumis à des règles particulières.

- Leur création est ainsi soumise à une procédure d'autorisation plus contraignante que celle applicable aux autres installations.

La demande d'autorisation ne peut porter que sur une couche géologique ayant fait l'objet d'études préalables au moyen d'un laboratoire souterrain¹⁸.

Le dépôt de la demande doit par ailleurs être précédé d'un débat public¹⁹ sur la base d'un dossier réalisé par l'ANDRA²⁰. Cette demande donne lieu à un rapport de la Commission nationale de l'évaluation (CNE) et au recueil de l'avis des collectivités territoriales situées dans une zone de consultation définie par décret²¹. Elle est alors transmise à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui l'évalue et rend compte de ses travaux aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat²².

Lors de l'examen de la demande d'autorisation de création, la sûreté du centre est appréciée au regard des différentes étapes de sa gestion, y compris sa fermeture définitive²³. L'autorisation est ensuite délivrée par décret en Conseil d'État²⁴.

- L'autorisation de création fixe également la durée minimale pendant laquelle, à titre de précaution, la réversibilité du stockage doit être assurée, cette durée ne pouvant

¹⁶ Premier alinéa de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement. Selon l'article L. 593-2 du même code, outre les centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs, ces installations regroupent les réacteurs nucléaires, les installations de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs, les installations contenant des substances radioactives ou fissiles, et les accélérateurs de particules.

¹⁷ Article L. 593-1 du code de l'environnement. Ce régime légal est défini par les dispositions des chapitres III et VI du titre IX du livre V du code de l'environnement.

¹⁸ Huitième alinéa de l'article L. 542-10-1 du même code. L'exploitant doit également être propriétaire des terrains sur lesquels seront installées les installations de surface et des tréfonds contenant les ouvrages souterrains ou avoir obtenu l'engagement du propriétaire des terrains de respecter les obligations qui lui incombent (neuvième alinéa de l'article L. 542-10-1).

¹⁹ Au sens de l'article L. 121-1 du code de l'environnement.

²⁰ Onzième alinéa de l'article L. 542-10-1.

²¹ Douzième alinéa de l'article L. 542-10-1.

²² Treizième alinéa de l'article L. 542-10-1.

²³ Quatorzième alinéa de l'article L. 542-10-1.

²⁴ Pris selon les modalités définies à l'article L. 593-8 du même code. Pour les ouvrages souterrains des projets de centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs, l'autorisation de création dispense de la déclaration préalable ou du permis de construire (vingtième alinéa de l'article L. 542-10-1).

être inférieure à cent ans.

Depuis la loi du 25 juillet 2016, le principe de réversibilité est 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 évoluer les solutions de gestion* »²⁵.

Pour garantir le respect de ce principe, il est précisé que « *La réversibilité est mise en œuvre par la progressivité de la construction, l'adaptabilité de la conception et la flexibilité d'exploitation d'un stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs permettant d'intégrer le progrès technologique et de s'adapter aux évolutions possibles de l'inventaire des déchets consécutives notamment à une évolution de la politique énergétique. Elle inclut la possibilité de récupérer des colis de déchets déjà stockés selon des modalités et pendant une durée cohérentes avec la stratégie d'exploitation et de fermeture du stockage* »²⁶.

Ces dispositions ont pour objet, « *en prévoyant et en facilitant la réversibilité du stockage* », de garantir que « *notre génération permettra à ses descendants de gérer différemment ces déchets si, dans l'avenir, une autre solution technique était mise au point ; dans le cas contraire, les générations futures resteront libres de gérer ces déchets en fonction des solutions techniques qui existeront ou de les laisser stockés en profondeur* »²⁷.

- L'autorisation de mise en service est, par ailleurs, limitée à une phase industrielle pilote²⁸.

L'exploitation du centre de stockage doit ainsi débiter par une phase industrielle pilote permettant de « *conforter le caractère réversible et la démonstration de sûreté de l'installation* », notamment par un programme d'essais *in situ*. Il est également précisé que, durant cette phase, « *Tous les colis de déchets doivent rester aisément récupérables durant cette phase* » et que des essais de récupération de colis de déchets doivent être organisés²⁹.

²⁵ Deuxième alinéa de l'article L. 542-10-1.

²⁶ Troisième alinéa de l'article L. 542-10-1. La réversibilité doit également être assurée dans le respect de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 précité. Par ailleurs, des revues de la mise en œuvre du principe de réversibilité dans un stockage en couche géologique profonde sont organisées au moins tous les cinq ans (quatrième alinéa de l'article L. 542-10-1).

²⁷ Rapport n° 3894 de M. Christophe Bouillon, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, déposé le 29 juin 2016.

²⁸ Quinzième alinéa de l'article L. 542-10-1.

²⁹ Sixième alinéa de l'article L. 542-10-1.

Au terme de cette phase pilote, ce n'est que si le Parlement se prononce en faveur de la poursuite de l'activité de stockage³⁰ que l'Autorité de sûreté nucléaire peut délivrer une autorisation de mise en service complète.

- La fermeture définitive du centre ne peut être autorisée que par la loi³¹.

Enfin, pour garantir la participation des citoyens tout au long de la vie du centre de stockage en couche géologique profonde, l'ANDRA est tenue d'élaborer et de mettre à jour, tous les cinq ans, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et le public, un plan directeur de son exploitation³².

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 3 août 2020, l'ANDRA avait déposé une demande de déclaration d'utilité publique pour les installations relevant de sa maîtrise d'ouvrage dans le cadre du projet de centre industriel de stockage géologique, dit Cigéo.

Le décret n° 2022-993 du 7 juillet 2022 avait déclaré d'utilité publique le centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue Cigéo et porté mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale du Pays Barrois (Meuse), du plan local d'urbanisme intercommunal de la Haute-Saulx (Meuse) et du plan local d'urbanisme de Gondrecourt-le-Château (Meuse).

Le 7 septembre 2022, l'association Meuse nature environnement (MNE) ainsi que trente et une autres associations et syndicats et vingt-neuf personnes physiques avaient saisi le Conseil d'État d'une requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret. À cette occasion, ils avaient également soulevé une QPC portant sur l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement.

Dans sa décision du 2 août 2023 précitée, après avoir rappelé que « *L'association Meuse Nature Environnement et autres soutiennent que les dispositions de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement méconnaissent les droits et libertés garantis*

³⁰ Au terme de la phase industrielle pilote, l'ANDRA fait un rapport sur les résultats obtenus qui fait l'objet d'un avis de la CNE, de l'Autorité de sûreté nucléaire et des collectivités territoriales situées dans la zone de consultation (seizième alinéa de l'article L. 542-10-1). Ce rapport est alors transmis à l'OPECST qui rend compte de ses travaux aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat (dix-septième alinéa du même article). Le Gouvernement présente alors un projet de loi adaptant les conditions d'exercice de la réversibilité du stockage et prenant en compte, le cas échéant, les recommandations de l'OPECST, sur lequel le Parlement doit se prononcer pour que l'activité du centre puisse se poursuivre (dix-huitième alinéa).

³¹ Quatorzième alinéa de l'article L. 542-10-1

³² Cinquième alinéa de l'article L. 542-10-1.

par la Constitution, en invoquant, à l'appui de leur question prioritaire de constitutionnalité, d'une part, un droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et un principe de solidarité entre les générations, qui résulteraient de la combinaison des articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement avec les considérants 1^{er} et 7 de son préambule, ainsi que, d'autre part, un 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 », le Conseil d'État avait jugé que « Ce moyen soulève une question nouvelle au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ». Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* Les requérants reprochaient aux dispositions renvoyées de ne pas garantir la réversibilité du stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs au-delà d'une période de cent ans, faisant ainsi obstacle à ce que les générations futures puissent revenir sur ce choix alors que l'atteinte irrémédiable à l'environnement, et en particulier à la ressource en eau, qui en résultait selon eux, pouvait compromettre leur capacité à satisfaire leurs besoins. Ils soutenaient que ces dispositions méconnaissaient ainsi le droit des générations futures à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, ainsi que les principes de solidarité et de fraternité entre les générations que les requérants demandaient au Conseil constitutionnel de reconnaître.

* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement ainsi que sur les troisième et quatrième phrases de son quatorzième alinéa (paragr. 3).

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – Présentation générale de la jurisprudence sur la Charte de l'environnement

Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement dès sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008. Il y a affirmé que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle* »³³. Le Conseil constitutionnel l'a ensuite rappelé dans

³³ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18 et 49.

plusieurs décisions³⁴.

Ainsi, la Charte de l'environnement, au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946, fait partie des normes de référence du contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel.

Le Conseil a depuis lors été conduit à contrôler des dispositions législatives sur le fondement du préambule de la Charte et de ses différents articles, à l'exception de l'article 10³⁵, ce qui lui a permis de préciser la portée des normes qu'elle contient et de déterminer les conditions de leur invocabilité en QPC.

a) Les exigences résultant du préambule de la Charte de l'environnement

La valeur constitutionnelle reconnue à la Charte de l'environnement concerne non seulement l'ensemble de ses articles, mais également les sept alinéas de son préambule, auquel le Conseil constitutionnel s'est référé dès sa décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011³⁶.

Dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, le Conseil a cependant jugé, à propos des alinéas du préambule de la Charte, que « *si ces alinéas ont valeur constitutionnelle, aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* »³⁷.

Si le préambule ne peut en conséquence servir de fondement autonome à une QPC, le Conseil n'a en revanche jamais exclu qu'il puisse constituer un guide pour l'interprétation des articles de la Charte, ni à ce que puissent être puisées en son sein des exigences constitutionnelles.

* C'est ainsi que, par sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a jugé, pour la première fois, qu'il découle du préambule de la Charte

³⁴ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 79 et décision 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*, cons. 55.

³⁵ Selon cet article, « *La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France* ».

³⁶ Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Ekaterina B., épouse D., et autres (Secret défense)*, cons. 20. Le Conseil y relève en effet que « *le secret de la défense nationale participe de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, réaffirmés par la Charte de l'environnement* », faisant ainsi référence au sixième alinéa du préambule de la Charte de l'environnement qui prévoit que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ».

³⁷ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 5.

de l'environnement un objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* »³⁸.

Pour reconnaître ce nouvel objectif de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel s'est expressément fondé sur certains termes du préambule de la Charte, selon lesquels « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... 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* ».

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel s'est en outre appuyé sur le fait que l'environnement est reconnu, par le préambule de la Charte, comme un patrimoine commun de l'humanité pour en déduire une norme de concrétisation particulière, selon laquelle « *le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger* »³⁹.

Cette norme de concrétisation a permis de donner à l'objectif de protection de l'environnement une portée universelle, dont s'infère la possibilité pour le législateur de promouvoir cette protection dans le monde entier.

S'il a ainsi admis qu'un tel objectif de valeur constitutionnelle puisse être déduit des dispositions du préambule, le Conseil est néanmoins resté dans la ligne de sa jurisprudence antérieure, puisque, sauf exception, les objectifs de valeur constitutionnelle ne constituent pas des droits ou libertés invocables dans le cadre d'une QPC. Il s'agit, en revanche, d'une norme sur le fondement de laquelle le législateur peut apporter des restrictions à de tels droits ou libertés constitutionnellement garantis (par exemple, la liberté d'entreprendre).

La portée ainsi reconnue au préambule de la Charte apparaît conforme à l'objet que lui a assigné le Constituant : « *Les considérants de 2004 ont [...] vocation à éclairer le citoyen comme le juge sur le contenu de la Charte ; mais, n'ayant pas de contenu normatif propre, ils n'appellent pas de sanction juridictionnelle* »⁴⁰.

³⁸ Décision 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)*.

³⁹ *Ibidem*, paragr. 6.

⁴⁰ Rapport n° 1595 de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, déposé le 12 mai 2004. À cet égard, lors de ses travaux, cette commission a rejeté un amendement de

Depuis lors, le Conseil constitutionnel a admis à plusieurs reprises, dans le cadre de son contrôle en DC ou en QPC, que des dispositions législatives apportent des limitations à certains droits et libertés constitutionnels sur le fondement de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement⁴¹.

b) Les exigences résultant des dispositions de la Charte de l'environnement

* Dès l'affirmation solennelle, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précitée, que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle, la jurisprudence constitutionnelle fait apparaître que, sous leur empire, le Conseil constitutionnel fait peser sur le législateur des exigences variables⁴². Le Conseil opère notamment une distinction entre les dispositions qui, par elles-mêmes, renvoient aux « *conditions définies par la loi* » et nécessitent donc l'intervention du législateur pour leur mise en œuvre, et les dispositions qui ne procèdent à aucun renvoi à la loi et sont donc d'une application plus immédiate.

- Le Conseil a rangé les articles 3, 4 et 7 de la Charte dans la catégorie des normes dont la mise en œuvre implique la nécessaire intervention du législateur. Au sujet de ce dernier article, il a ainsi relevé que « *l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce "dans les conditions et les limites définies par la loi" », avant de juger « qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme "ayant une incidence sur l'environnement" que les décisions qui ont une incidence "directe et significative" sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* »⁴³.

M. Christophe Caresche affirmant un droit des générations futures à satisfaire leurs besoins, le rapporteur ayant rappelé que les considérants, ne revêtant qu'une valeur interprétative, ne pouvaient reconnaître l'existence d'un droit.

⁴¹ Voir par exemple : décision n° 2021-968 QPC du 11 février 2022, *Fédération nationale des activités de dépollution (Obligation de stockage des déchets ultimes issus d'activités de tri ou de recyclage pour les exploitants d'installations de stockage des déchets non dangereux)*, paragr. 9 ; décision n° 2022-990 QPC du 22 avril 2022, *Fédération nationale des collectivités de compostage et autres (Restrictions apportées au développement des installations de tri mécano-biologiques des déchets)*, paragr. 12 ; décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, paragr. 26.

⁴² Le Conseil en a jugé ainsi dès l'affirmation solennelle que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle, dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18 et 49. La valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement est rappelée dans plusieurs décisions, en particulier : décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 79, et décision 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'autres part*, paragr. 55.

⁴³ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 16. Voir également pour des illustrations récentes : décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, *Association Avenir Haute Durance et autres (Traversée des propriétés*

Dans le même sens, le Conseil a jugé que « *les articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement disposent : "Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi" ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »⁴⁴.

Ces articles sont invocables en QPC, tout comme l'article 2 de la Charte qui fonde le devoir de préservation et d'amélioration de l'environnement⁴⁵.

- Le Conseil constitutionnel juge que, contrairement aux articles 3, 4 et 7, les articles 1^{er} (sur lequel, cf. *infra*), 5 et 6 de la Charte s'appliquent sans médiation législative.

Saisi de dispositions relatives aux conditions techniques visant à éviter la présence accidentelle d'organismes génétiquement modifiés dans d'autres productions, il a jugé que les dispositions de l'article 5, duquel découle le principe de précaution, « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » et que « *dès lors, il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques* »⁴⁶. Procédant à ce contrôle, le Conseil a jugé que le législateur a pris des mesures propres à garantir le respect, par les autorités publiques, du principe de précaution⁴⁷.

Le Conseil a, par ailleurs, jugé à propos de l'article 6 de la Charte « *qu'aux termes*

privées par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité), cons.10 et décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres (Conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets)*, paragr. 5.

⁴⁴ Décision 2011-116 QPC du 8 avril 2011, précitée, cons. 6. Voir également la décision n° 2020-881 QPC du 5 février 2021, *Association Réseau sortir du nucléaire et autres (Définition du préjudice écologique réparable)*, paragr. 5.

⁴⁵ Selon cet article, « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Jusqu'à présent cet article n'a toutefois été mobilisé qu'en combinaison avec d'autres articles de la Charte (par exemple, avec les articles 1^{er} et 4 de la Charte dans la décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre [Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire]*, paragr. 14 et 15).

⁴⁶ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, précitée, cons. 18.

⁴⁷ *Ibid.* cons. 21. En revanche, le Conseil ne s'est jusqu'à présent pas prononcé sur la question de savoir si cet article institue ou non un droit ou une liberté que la Constitution garantit dont la méconnaissance pourrait être invoquée à l'appui d'une QPC (voir, en ce sens, le commentaire de la décision 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]*, cons. 20).

de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : "Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social" ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre »⁴⁸.

Le commentaire de la décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012 précise à cet égard que l'article 6 « *consacre le principe de promotion du développement durable que la Charte définit dans son exposé des motifs : assurer le développement durable conduit à ce que "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". Il est souvent présenté comme constitutionnalisant, sans le dire expressément, un principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques publiques, tel que celui affirmé pour la première fois dans la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 »⁴⁹.*

Ce faisant, cet article inscrit l'objectif de développement durable dans le cadre d'une conciliation équilibrée, opérée par les pouvoirs publics, entre les différentes exigences que peuvent recouvrir les champs environnementaux, économiques et sociaux⁵⁰.

Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que l'article 6 de la Charte ne fixe qu'un objectif à destination des pouvoirs publics et n'institue pas un droit ou une liberté dont les justiciables pourraient se prévaloir à l'appui d'une

⁴⁸ Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 37.

⁴⁹ Ce principe d'intégration, repris dans le droit de l'Union européenne, est actuellement prévu à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* », mais également à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ».

⁵⁰ Pour ce motif, le Conseil a par exemple estimé que l'extension donnée aux possibilités d'implantation des éoliennes, dans le respect des règles d'urbanisme et de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, ne méconnaissait pas les exigences de l'article 6 (décision 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*, cons. 38). Il a également conclu à l'absence de méconnaissance de cet article par les dispositions de la loi dite « Pacte » prévoyant que le cahier des charges, qui définit les conditions dans lesquelles Aéroports de Paris assure les services publics liés aux aérodromes qu'elle exploite, détermine les modalités selon lesquelles Aéroports de Paris exerce ses missions en tenant compte des effets environnementaux de ses activités, après avoir relevé que « *Ni ces dispositions ni aucune autre disposition légale ne dispensent Aéroports de Paris du respect des droits et devoirs énoncés par la Charte de l'environnement, et notamment de l'obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité. Par ailleurs, comme toute société, Aéroports de Paris est soumise à la législation applicable en matière environnementale* » (décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, paragr. 84).

QPC⁵¹.

2. – La jurisprudence développée sur le fondement spécifique de l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement

La jurisprudence relative au « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » consacré à l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement a connu des évolutions récentes, allant dans le sens d’une affirmation progressive du contrôle du respect de ce droit.

Depuis sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel juge que ce droit est au nombre de ceux susceptibles d’être invoqués dans le cadre d’une QPC⁵².

* Les premières applications de l’article 1^{er} de la Charte n’ont pas conduit le Conseil à lui conférer une portée autonome, mais à le combiner à d’autres dispositions de la Charte pour en déduire des exigences constitutionnelles en matière environnementale.

- Ainsi, dans la décision n° 2011-116 QPC précitée, le Conseil a considéré que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par les articles 1^{er} et 2 de la Charte « *s’impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l’ensemble des personnes* » et qu’il résulte de ces dispositions que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l’égard des atteintes à l’environnement qui pourraient résulter de son activité* ».

Sur le fondement de cette obligation de vigilance, le Conseil a jugé que le législateur est compétent pour définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée contre l’auteur de nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale, commerciale ou aéronautique, mais qu’il ne saurait, dans l’exercice de cette compétence, restreindre excessivement ce droit d’agir.

- Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil a déduit de la combinaison de l’article 1^{er} de la Charte et de son article 3, qui consacre le devoir de prévention des atteintes à l’environnement, « *qu’il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces*

⁵¹ Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012) précitée, cons. 22.

⁵² Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*.

dispositions »⁵³.

Le Conseil a alors précisé la portée de son contrôle en la matière, en soulignant qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement* »⁵⁴.

Le commentaire de la décision concluait, sur ce point, que « *le Conseil constitutionnel a confirmé que les articles 1^{er} et 3 de la Charte sont invocables ensemble à l'appui d'une QPC mais qu'il n'exerce qu'un contrôle de la dénaturation de ces exigences alors qu'est vaste la compétence du législateur pour définir les modalités selon lesquelles la protection de l'environnement doit être assurée* ».

Par ailleurs, ce commentaire soulignait que « *Si le Conseil a ainsi reconnu que pouvait être invoquée devant lui la méconnaissance du principe constitutionnel de vigilance environnementale qui résulte des articles 1^{er} et 2 de la Charte, il n'a pas fait du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé un droit subjectif invocable en tant que tel. Il ne s'est pas prononcé sur la portée du seul article 1^{er} de la Charte* ».

- C'est dans sa décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014 que le Conseil constitutionnel a, pour la première fois, contrôlé une disposition législative au regard du seul article 1^{er} de la Charte de l'environnement, sans qu'il soit combiné avec un autre article de la Charte. En l'espèce, il a considéré que le droit reconnu aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne méconnaissait pas l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement⁵⁵.

* Le Conseil constitutionnel s'est, en outre, montré, attentif au champ d'application de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

- Dans la décision n° 2012-282 QPC précitée, le Conseil a, par exemple, écarté comme inopérants des griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la

⁵³ Décision 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), cons. 7.

⁵⁴ *Ibid.*, cons. 8.

⁵⁵ Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 13.

Charte dirigés contre des dispositions qui soumettaient à autorisation l'installation de bâches et de dispositifs publicitaires non lumineux liés à des manifestations temporaires au motif, implicite, que ces dispositions n'avaient pas d'incidence sur l'environnement⁵⁶.

De la même manière, le Conseil a jugé que des dispositions permettant d'arracher des arbres plantés en méconnaissance de servitudes légales, eu égard à leur objet et à leur portée, étaient « *insusceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement* » et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte était inopérant⁵⁷.

- À l'inverse, dans sa décision n° 2012-282 QPC précitée, le Conseil a admis le caractère opérant des griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte s'agissant de l'instauration d'un régime d'autorisation pour des dispositifs publicitaires lumineux⁵⁸. Il a également admis l'opérance du grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} à propos de dispositions déterminant les modalités de mise en œuvre de l'action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire annulé⁵⁹.

- À mesure qu'il a été saisi de dispositions intervenant dans des domaines variés, le Conseil a progressivement étendu le champ des domaines protégés au titre de l'article 1^{er} de la Charte.

Ainsi, dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, il a pour la première fois admis que soit contrôlée sur ce fondement une disposition de portée programmatique ayant pour finalité affichée la « *décarbonation complète du secteur des transports terrestres* » d'ici à 2050, aux motifs que « *Les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à [l']exigence constitutionnelle [de protection d'un environnement sain]* ». Après avoir énoncé que « *le Conseil constitutionnel (...) ne saurait se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle* », il a jugé que l'objectif retenu en l'espèce n'était « *pas manifestement inadéquat aux exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* »⁶⁰.

Dans sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, examinant le régime

⁵⁶ Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 9.

⁵⁷ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014 précitée, cons. 9.

⁵⁸ Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 10.

⁵⁹ Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 précitée.

⁶⁰ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, paragr. 36 et 37.

règlementant certaines concessions minières, le Conseil a également considéré que « *la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement* »⁶¹.

Enfin, dans sa décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, le Conseil était saisi de dispositions visant à exempter les moulins à eaux de certaines obligations environnementales auxquelles ils étaient jusqu'alors soumis⁶². À cette occasion, il a reconnu l'opérance du grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte à l'encontre de dispositions qui n'affectaient pas directement la santé humaine, comme dans les précédentes décisions précitées (émission de substances dans l'environnement, constructions dangereuses ou polluantes), mais qui étaient susceptibles de nuire à l'environnement et d'engendrer indirectement des conséquences néfastes pour l'homme.

* Ces dernières années, le Conseil a, par ailleurs, renforcé l'intensité du contrôle qu'il exerce sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte.

- La décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018 a amorcé cette évolution vers un contrôle plus exigeant, le Conseil manifestant une attention particulière aux garanties entourant des dispositions susceptibles de porter atteinte au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. En l'espèce, il était saisi, sur le seul fondement de l'article 1^{er} de la Charte, de dispositions permettant que soient autorisées, d'une part, des constructions et installations dans la zone littorale autrement qu'en continuité avec des agglomérations ou des villages existants et, d'autre part, des aménagements légers dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Il ressort de la décision que ce n'est qu'après avoir énuméré un ensemble de conditions et garanties, résultant notamment du caractère limité de ces autorisations et de leur soumission à l'avis d'organismes examinant leur impact sur l'environnement, que le Conseil a jugé que ces dispositions ne méconnaissaient pas l'article 1^{er} de la Charte⁶³.

Dans sa décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, le Conseil était saisi de dispositions permettant de déroger aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement (IPCE) portant, notamment, sur les

⁶¹ Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, *France nature environnement (Prolongation de plein droit de certaines concessions minières)*, paragr. 11.

⁶² Décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022, *Association France nature environnement et autres (Exemption pour certains moulins à eau des obligations visant à assurer la continuité écologique des cours d'eau)*.

⁶³ Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, paragr. 7 à 31.

mesures propres à prévenir et réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation.

Il a écarté le grief tiré de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 au motif que les dispositions contestées prévoyaient la possibilité de faire obstacle à cette dérogation pour des raisons de sécurité, de santé ou de salubrité publiques ou de respect des engagements internationaux de la France ; qu'elles avaient pour objet d'éviter que de nouvelles prescriptions aient des conséquences disproportionnées sur des installations déjà existantes ou des projets d'installations ayant fait l'objet d'une demande d'instruction complète ; que la demande d'autorisation devait respecter les conditions de forme prévue par le code de l'environnement ; qu'enfin, ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que le préfet prenne, en cas de besoin, des prescriptions particulières complétant ou renforçant les règles et prescriptions générales fixées par arrêté ministériel⁶⁴.

- Si ces décisions traduisaient un contrôle plus attentif du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, c'est dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 que le Conseil a pour la première fois précisé les implications du droit figurant à l'article 1^{er} de la Charte et les modalités d'exercice de son contrôle en la matière.

Dans cette décision, le Conseil était saisi de dispositions qui créaient, pour la culture des betteraves sucrières, une dérogation à l'interdiction de mise sur le marché d'insecticides, alors qu'il était établi que ces produits ont des incidences sur la biodiversité ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

Il a alors jugé, sur le fondement des articles 1^{er} et 2 de la Charte, que « *S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. / Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif*

⁶⁴ Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, *Loi d'accélération et de simplification de l'action publique*, paragr. 8 à 15.

poursuivi »⁶⁵.

Certes, comme le résume le commentaire, le Conseil a ce faisant, « *implicitement, mais nécessairement, écarté l'existence d'un principe de non-régression en matière environnementale qui se distinguerait de l'exigence commune pesant sur le législateur de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* ». Cependant, « *reprenant ainsi une formulation applicable à d'autres droits et libertés, le Conseil [a précisé] les conditions dans lesquelles il est constitutionnellement possible d'admettre que des dispositions limitent l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. D'une part, de telles limitations doivent être motivées par la poursuite d'un but d'intérêt général ou la mise en œuvre d'une exigence constitutionnelle. D'autre part, elles ne doivent pas être disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur* ».

Appliquant cette grille de contrôle, le Conseil a constaté que le législateur avait restreint la possible utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes au seul traitement des betteraves sucrières. S'appuyant sur les travaux préparatoires, il a jugé que le « *législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production* » et qu'il a, ce faisant, « *poursuivi un motif d'intérêt général* ».

Puis, il s'est attaché à déterminer si la limitation portée à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé était proportionnée à un tel objectif.

À cet égard, il a relevé trois séries de garanties : la première temporelle (la dérogation étant transitoire et jusqu'au 1^{er} juillet 2023), la deuxième à la fois procédurale et substantielle (la dérogation ne peut être mise en œuvre que sous certaines conditions) et la troisième relative aux conditions d'utilisation des produits en cause. Il en a conclu que les dispositions contestées ne privaient pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi⁶⁶.

⁶⁵ Décision 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*, paragr. 13 et 14.

⁶⁶ *Ibid.*, paragr. 20 à 24.

- Dans sa décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022 précitée, le Conseil a fait application de cette même grille de contrôle en se fondant, cette fois, sur les seules dispositions de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement pour réaffirmer que « *S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* » et que « *les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »⁶⁷.

Il a ainsi jugé que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement devait être écarté compte tenu des motifs d'intérêt général poursuivis par les dispositions contestées⁶⁸ et de leur champ d'application limité à la fois temporellement et matériellement⁶⁹. Le Conseil a relevé en outre qu'elles ne permettent de déroger qu'à certaines règles découlant du classement des cours d'eau sur « liste 2 » relatives au franchissement des poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, et ne font pas obstacle, en particulier, à l'application de l'article L. 214-18 du code de l'environnement, qui impose de maintenir un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces aquatiques⁷⁰.

- Par sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022⁷¹, le Conseil a pour la première fois formulé des réserves d'interprétation sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte, en mobilisant à cet effet certains alinéas de son préambule.

Le Conseil était saisi de dispositions relatives au régime juridique applicable aux terminaux méthaniers flottants et au projet d'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre. Les parlementaires requérants soutenaient que le législateur avait ainsi autorisé qu'il soit porté des atteintes irréversibles à l'environnement.

Pour répondre à cette critique, le Conseil constitutionnel s'est tout d'abord attaché à

⁶⁷ Décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022 précitée, paragr. 5 et 6.

⁶⁸ Le Conseil a constaté que ces dispositions visent non seulement à préserver le patrimoine hydraulique, mais également à favoriser la production d'énergie hydroélectrique, qui contribue au développement des énergies renouvelables (*ibid.*, paragr. 9).

⁶⁹ *Ibid.*, paragr. 10 : « *d'une part, cette exemption ne concerne que les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité et qui existent à la date de publication de la loi du 24 février 2017. D'autre part, elle ne s'applique pas aux ouvrages installés sur les cours d'eau classés en très bon état écologique, qui jouent le rôle de réservoir biologique ou dans lesquels une protection complète des poissons est nécessaire* ».

⁷⁰ *Ibid.*, paragr. 11.

⁷¹ Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*.

préciser les normes de son contrôle.

Eu égard à l'objet des dispositions contestées et à leurs conséquences en termes d'émissions de gaz à effet de serre, il s'est référé au préambule de la Charte, dont il a rappelé les termes à l'origine de la consécration de l'objectif de protection de l'environnement, ainsi qu'à ses articles 1^{er}, 6 et 7.

Le Conseil a toutefois exercé son contrôle au regard de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. À cette aune, il a fait application du contrôle qu'il a défini dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 précitée, afin de déterminer si les limitations que les dispositions contestées apportent au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé étaient liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Il a relevé que ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, « visent à répondre à des difficultés d'approvisionnement énergétique en gaz par l'augmentation des capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié » et a considéré que, « Ce faisant, elles mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique ».

Puis, s'attachant aux conditions de mise en œuvre des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a constaté que le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant ainsi que l'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre est possible à partir du moment où il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement. Par une réserve d'interprétation formulée en des termes inédits, il a toutefois jugé qu'« Il résulte du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz ».

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a pour la première fois forgé, sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, une réserve en déterminant les

exigences résultant du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé à la lumière des affirmations contenues dans le préambule de la Charte, en visant en particulier la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Le Conseil a relevé, ensuite, les différentes garanties entourant la possibilité pour le ministre chargé de l'énergie d'imposer à un opérateur de maintenir en exploitation un terminal méthanier flottant et rappelé que les prescriptions prises par le préfet doivent préciser les obligations liées au démantèlement ou à l'adaptation des installations et des équipements à l'issue de leur exploitation, incluant les éventuelles obligations de renaturation du site. Puis, il a constaté que les dérogations procédurales prévues par l'article déferé *« ne s'appliquent que pour la réalisation d'un terminal méthanier flottant sur le site portuaire du Havre et pour une durée d'exploitation qui ne peut dépasser cinq ans »*, qu'elles sont *« limitativement énumérées »* et qu'elles ne peuvent *« être mises en œuvre que si elles sont strictement proportionnées aux besoins de ce projet et jusqu'au 1^{er} janvier 2025 »*.

Le Conseil a tenu compte, en outre, du fait que les autorités compétentes sont tenues d'informer le public sur les incidences notables du projet sur l'environnement et la santé humaine, et que l'exploitant était tenu de respecter certaines obligations visant à limiter les atteintes à l'environnement.

Enfin, le Conseil a rappelé que les décisions de l'autorité compétente prises en application de ces dérogations peuvent faire l'objet de recours devant le juge administratif, y compris par la voie du référé⁷².

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Le Conseil a suivi la même grille d'analyse pour valider, sous une réserve identique, les dispositions de la loi déferée permettant le rehaussement du plafond d'émissions de gaz à effet de serre applicable aux installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles⁷³.

* Par ailleurs, dans deux décisions récentes, le Conseil constitutionnel a pu considérer qu'en adoptant certaines dérogations à la réglementation en matière environnementale, dont il était soutenu qu'elles méconnaissaient notamment l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, le législateur avait poursuivi l'objectif

⁷² *Ibid.*, paragr. 11 à 14.

⁷³ *Ibid.*, paragr. 17 à 26.

de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

- Dans sa décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, le Conseil constitutionnel a écarté une critique formée sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement à l'encontre de dispositions prévoyant que les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie, qui satisfont à certaines conditions, sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur de nature à justifier la délivrance d'une dérogation aux interdictions de porter atteinte à des espèces protégées ainsi qu'à leurs habitats.

Il a relevé que ces dispositions « visent à favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie. Ce faisant, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement » et que « la présomption instituée par les dispositions contestées ne dispense pas les projets d'installations auxquels elle s'appliquera du respect des autres conditions prévues pour la délivrance d'une dérogation aux interdictions prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement. À cet égard, l'autorité administrative compétente s'assure, sous le contrôle du juge, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »⁷⁴.

- Dans sa décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que la réalisation d'un réacteur électronucléaire n'est pas soumise aux dispositions relatives à l'aménagement et à la protection du littoral prévues par le code de l'urbanisme.

Il a tout d'abord relevé qu'en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur avait entendu « créer les conditions qui permettraient d'augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre » et qu'il avait ainsi « mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ».

Il a ensuite constaté que les dispositions contestées ne s'appliquent qu'aux projets de

⁷⁴ Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, *Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables*, paragr. 26 et 27.

réalisation d'un réacteur électronucléaire dont l'implantation est envisagée à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante et pour lesquels une demande d'autorisation est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la loi.

Enfin, il a relevé qu'elles ne faisaient pas obstacle à l'application du régime légal relatif aux installations nucléaires prévu par le code de l'environnement, en vertu duquel il revient à l'exploitant de démontrer que, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, il a pris toutes les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement. Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement⁷⁵.

B. – L'application à l'espèce

* Avant de répondre aux griefs des requérants, qui l'invitaient notamment à reconnaître un principe de « *solidarité transgénérationnelle* » ainsi qu'un principe de « *fraternité intergénérationnelle* », le Conseil constitutionnel s'est attaché à expliciter la portée de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, éclairé par son préambule, au regard de la protection des générations futures.

Après avoir rappelé les termes de l'article 1^{er} de la Charte et du septième alinéa de son préambule, il a ainsi jugé, dans une formulation inédite, qu'« *Il découle de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une 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* » (paragr. 6).

Ce faisant, le Conseil, tout en s'inscrivant dans la continuité de sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022 précitée, a explicitement déduit de ces normes que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé impose que soient pris en considération les effets sur le long terme des décisions prises par

⁷⁵ Décision 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*, paragr. 71 à 74.

le législateur pouvant porter gravement atteinte à l'environnement et, donc, à la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Puis il a souligné, plus classiquement, que « *Les limitations apportées par le législateur à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (paragr. 7).

* Le Conseil a ensuite décrit les dispositions contestées et apprécié leur incidence sur l'environnement. À cet égard, il a observé que l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement fixe le régime applicable à la création et à l'exploitation d'un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs et qu'au sein de cet article, les dispositions contestées prévoient que le stockage de déchets radioactifs dans un tel centre de stockage est soumis à une exigence de réversibilité, mise en œuvre selon des modalités précises et pendant une durée minimale (paragr. 8 et 9).

Il a alors considéré qu'« *En permettant le stockage de déchets radioactifs dans une installation souterraine, ces dispositions sont, au regard de la dangerosité et de la durée de vie de ces déchets, susceptibles de porter une atteinte grave et durable à l'environnement* » (paragr. 10).

* Il revenait dès lors au Conseil constitutionnel d'examiner si l'atteinte portée par ces dispositions au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

En premier lieu, le Conseil a relevé qu'il ressortait des travaux préparatoires qu'en adoptant ces dispositions, « *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* » et que, « *Ce faisant, il a souhaité poursuivre les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé* ». Il a ensuite rappelé, conformément à sa jurisprudence constante, qu'il ne lui appartenait pas « *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* » (paragr. 11).

Puis, il a examiné si l'atteinte portée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé était proportionnée aux objectifs de valeur constitutionnelle poursuivis.

Il a ainsi constaté, en deuxième lieu, qu'« *il résulte des termes mêmes de l'article L. 542-1 du code de l'environnement que la gestion des déchets radioactifs doit être assurée dans 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* » (paragr. 12) et que, à cette fin, « *l'article L. 542-10-1 du même code entoure la création et l'exploitation d'un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs de différentes garanties propres à assurer le respect de ces exigences* » (paragr. 13).

À ce titre, il a relevé que, d'une part, « *le stockage en couche géologique profonde de tels déchets doit garantir la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives du stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion. Cette réversibilité est mise en œuvre par la progressivité de la construction, l'adaptabilité de la conception et la flexibilité d'exploitation du stockage et inclut la possibilité de récupérer des colis de déchets déjà stockés selon des modalités et pendant une durée cohérentes avec la stratégie d'exploitation et de fermeture du stockage* » (paragr. 14).

D'autre part, il a constaté que « *la création d'un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs est soumise à une procédure d'autorisation particulière. La demande d'autorisation doit concerner une couche géologique ayant fait l'objet d'études au moyen d'un laboratoire souterrain. Le dépôt de cette demande doit être précédé d'un débat public sur la base d'un dossier réalisé par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs. La demande doit également donner lieu à un rapport de la commission nationale mentionnée à l'article L. 542-3 du code de l'environnement, à un avis de l'Autorité de sûreté nucléaire et au recueil de l'avis des collectivités territoriales intéressées. Elle est ensuite transmise à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui l'évalue et rend compte de ses travaux aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat* » (paragr. 15).

Le Conseil a ensuite observé que, « *Lors de l'examen de la demande d'autorisation, la sûreté du centre est appréciée au regard des différentes étapes de sa gestion, y*

compris sa fermeture définitive. L'autorisation délivrée fixe alors la durée minimale pendant laquelle, à titre de précaution, la réversibilité du stockage doit être assurée, cette durée ne pouvant être inférieure à cent ans » et qu'« En outre, l'autorisation de mise en service est limitée à une phase pilote qui doit permettre de conforter le caractère réversible et la démonstration de sûreté de l'installation, notamment par un programme d'essais in situ. Tous les colis de déchets doivent rester aisément récupérables durant cette phase, qui comprend des essais de récupération » (paragr. 16 et 17).

Il a par ailleurs souligné que les résultats de la phase pilote font l'objet d'un rapport de l'ANDRA, soumis aux mêmes autorités et personnes publiques que celles intervenant au cours de la procédure d'autorisation, et qu'après la présentation d'un projet de loi adaptant les conditions d'exercice de la réversibilité du stockage, l'Autorité de sûreté nucléaire délivre l'autorisation de mise en service complète de l'installation, à la condition que la réversibilité du centre de stockage soit garantie dans les conditions prévues par la loi (paragr. 18).

Enfin, il a rappelé que seule une loi peut autoriser la fermeture définitive du centre et précisé que celle-ci *« consiste en l'achèvement de toutes les opérations et aménagements, y compris ceux qui resteront requis pour permettre les interventions éventuellement nécessaires à la maîtrise, après la fermeture définitive et à plus long terme, des risques et inconvénients que l'installation présente pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement »* (paragr. 19).

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel a relevé que la participation des citoyens est assurée tout au long de l'activité du centre de stockage par le biais d'une mise à jour, tous les cinq ans, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et le public, d'un plan directeur portant sur son exploitation (paragr. 20).

Le Conseil a jugé qu'au regard de l'ensemble de ces garanties, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement tel qu'interprété à la lumière du septième alinéa de son préambule (paragr. 21).

Ces dispositions ne méconnaissant aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a donc déclarées conformes à la Constitution (paragr. 22).