



COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE M. le rapporteur Christophe Arend

Contribution du collectif Notre Constitution Écologique relative au projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement

Le collectif Notre Constitution Écologique (Climates, Notre Affaire à Tous et le REFEDD) a lancé en avril 2018 l'Appel pour une constitution écologique¹ dans le cadre de la réforme constitutionnelle annoncée par le gouvernement en juillet 2017. Cet Appel, qui contient une proposition de loi² relative à l'article 1er de la Constitution, est aujourd'hui soutenu par près de 100.000 citoyens, maires et entreprises.

A la suite de son audition devant la Commission du développement durable le 5 février 2021, Notre Constitution Écologique souhaite rappeler son soutien au projet de loi constitutionnelle car il pourrait constituer un fondement pour favoriser des actions concrètes **(1)**, ainsi qu'un complément indispensable à la Charte de l'Environnement qui reste insuffisante **(2)**. Notre Constitution Écologique souhaite également insister sur le choix des termes employés qui est déterminant ("favorise", "garantit", "agit", "lutte", ...) **(3)** et invite en outre les parlementaires à aller plus loin en faisant référence à l'urgence écologique et climatique **(4)**, en incluant la notion de "générations futures" **(5)** et le principe de non-régression **(6)**.

1. Un fondement pour favoriser des actions concrètes

De manière générale, si cette modification de la Constitution ne remplacerait pas d'autres actions nécessaires à mettre en œuvre pour répondre efficacement aux enjeux environnementaux et climatiques, elle permettrait de favoriser de telles actions. L'article 1er définissant les principes fondateurs de la République française, en intégrant de telles notions, cela définirait les valeurs de la République qui devront être reflétées dans les politiques publiques.

2. L'insuffisance de la Charte de l'Environnement

L'adoption de la Charte de l'Environnement reflète une première prise de conscience des enjeux environnementaux mais depuis 2018, nous assistons à une nouvelle prise de conscience sur les

¹ Site internet de l'Appel pour une Constitution Écologique: <https://www.notreconstitutionecologique.org/>

² La proposition de loi est disponible ici: <https://www.notreconstitutionecologique.org/la-proposition-de-loi>



enjeux climatiques. Or la Charte de l'Environnement ne contient aucune référence au climat, que ce soit dans les travaux préparatoires ou dans la Charte elle-même.

Si le climat est une composante de l'environnement, il est préférable d'éviter d'attendre du juge qu'il fasse un effort d'interprétation. Comme le dit l'adage, « *ce qui va sans dire va mieux en le disant* ». ³ Il convient donc de désigner explicitement les objectifs qui doivent guider l'action des pouvoirs publics, dont la lutte contre le changement climatique.

Ensuite, si toutes les dispositions de la Charte sont invocables devant le Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle a priori des lois, l'article 6 et les considérants de son préambule ne sont en revanche pas invocables dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la loi avec la question prioritaire de constitutionnalité. L'invocabilité de toutes les dispositions de la Charte se trouve donc limitée.

Enfin, la Charte de l'Environnement est appliquée timidement par le juge constitutionnel. Très peu de jurisprudences constitutionnelles abordent explicitement la lutte contre les changements climatiques et à date, seules une trentaine de décisions du Conseil constitutionnel font référence à la Charte de l'Environnement. La décision du Conseil constitutionnel de 2009 sur la mise en place du régime de contribution carbone a certes donné l'occasion au juge constitutionnel d'énoncer un objectif de lutte contre le réchauffement climatique, mais son argumentation principale n'a été pas réalisée sur la base d'un article de la Charte de l'Environnement, même s'il semblait s'en inspirer.

Il convient par ailleurs de rappeler que la Charte de l'Environnement n'a pas toujours été valorisée, notamment au début lorsque les avocats qui représentaient les intérêts des multinationales prétendaient qu'il ne s'agissait pas vraiment de droits, mais plutôt de devoirs, ce qui a donné lieu à d'importants conflits de doctrine sur la portée de la Charte. ⁴

La Charte est un instrument utile avec une grande force d'interprétation de ses principes, à condition toutefois d'en avoir une interprétation poussée par les juges dans un contexte de multiplication des contentieux climatiques et de verdissement des constitutions dans le monde. Il conviendrait donc de la renforcer en modifiant l'article 1er de la Constitution.

³ Yann Aguila, "Inscrire le climat à l'article 1er de la Constitution : quelles conséquences ?", article du 3 juillet 2018, disponible sur: <https://blog.leclubdesjuristes.com/inscrire-le-climat-a-larticle-1er-de-la-constitution-quelles-consequences/>

⁴ Marie-Anne Cohendet, "Le droit répressif, quelles valeurs, quelles frontières?", Revue juridique de l'environnement, 2014, volume 39, pages 15 à 32.



3. L'importance du choix des termes employés

- Sur l'importance du verbe "agir"

Le 9 mai 2018, le Gouvernement déposait à l'Assemblée Nationale un premier projet de loi constitutionnelle "pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace". En commission des lois, les députés ont adopté un amendement prévoyant d'inscrire la phrase suivante à l'article 1er de la Constitution "*Elle [la France] **agit pour** la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre le changement climatique*".

Le 29 août 2019, le Gouvernement a déposé un deuxième projet de loi constitutionnelle "pour un renouveau de la vie démocratique". L'article 1er de ce projet de loi prévoyait d'inscrire la phrase suivante à l'article 1er de la Constitution : "*Elle **favorise** la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques*". Le verbe "favoriser" a été préféré au terme "agir" qui figurait dans l'avant-projet de loi et dans le précédent projet de loi constitutionnelle, conformément à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat indiquait ainsi, dans son avis du 29 mai 2019, lorsque le gouvernement avait encore pour intention de modifier lui-même cet article de la Constitution : "*l'affirmation d'un principe d'action **imposerait une obligation d'agir à l'Etat**, au niveau national ou international, comme aux pouvoirs publics territoriaux. Il serait susceptible d'avoir des conséquences très lourdes et en partie imprévisibles sur leur responsabilité, notamment en cas d'inaction*".

Néanmoins, pour reprendre les propos de Paul Cassia, cette analyse est juridiquement très discutable, dès lors d'une part que la Constitution pose déjà un « principe d'action » en matière environnementale, et d'autre part que tout « principe d'action » contenu dans la Constitution n'est pas absolu : il est contrebalancé par d'autres principes de même valeur (liberté d'entreprendre, droit de propriété...).⁵

La position du Conseil d'Etat, très conservatrice, ne fait qu'ignorer l'urgence écologique et climatique pourtant établie. « *Le Conseil d'Etat est le défenseur acharné de l'ordre établi : en sanctuarisant l'inaction des pouvoirs publics en matière environnementale hors d'un contentieux contraignant sur le terrain indemnitaire, il favorise cette inaction et partant le maintien du statu quo* ». ⁶

Dans son dernier avis en date du 14 janvier 2021, le Conseil d'Etat recommande l'emploi du verbe « **préserve** ». Il s'agit d'un recul en arrière par rapport à ce qui a été proposé par la

⁵ Voir l'article de Paul Cassia: <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/020919/environnement-l-executif-instrumentalise-encore-la-constitution>

⁶ Idem supra note n°



Convention citoyenne pour le climat qui n'apporterait qu'un alignement sur la terminologie employée dans la Charte de l'Environnement, qui utilise ce même terme "préserve" à plusieurs reprises.

Les termes "favorise", "agit pour" et "préserve" sont manifestement insuffisants au regard des impératifs écologiques et climatiques aujourd'hui solidement établis par la communauté scientifique.

Le terme "garantit" présente en revanche un caractère contraignant et imposerait une quasi-obligation de résultat, comme le reconnaît le Conseil d'Etat, et c'est bien là tout l'enjeu. Le terme "assure" pourrait également convenir.

Concernant le terme "lutter", celui-ci renvoie à une obligation de moyens renforcée et convient également.

Sans de tels termes juridiquement contraignants, nous en arriverons à une formulation creuse qui videra cette réforme constitutionnelle de son sens pour en faire une réforme constitutionnelle purement symbolique.

Nous insistons donc sur la nécessité de conserver le terme "garantit" ou, alternativement, "assure", et de ne pas le substituer avec les termes "favorise", "agit" ou encore "préserve", afin que cette réforme constitutionnelle soit digne de ce nom et traduise les impératifs de préservation de l'environnement et de lutte contre les changements climatiques.

- Sur le choix entre "changement(s) climatique(s) et "dérèglement climatique"

L'expression "réchauffement climatique" a été remplacée depuis une dizaine d'années par celle de "changement climatique", plus appropriée pour rendre compte des évolutions actuelles du climat qui ne permettent pas de présumer que la hausse des températures est continue, uniforme et anodine à l'échelle globale.

Aux Etats-Unis, plusieurs experts conseillent d'utiliser le terme "*climate disruption*" pour décrire le dérèglement du système climatique dû à d'importantes émissions de gaz à effets de serre dans l'atmosphère par l'humain. Néanmoins, les différents articles scientifiques semblent indifféremment faire référence au "changement climatique" et au "dérèglement climatique".

L'expression "changements climatiques" (au pluriel) est employée dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), et le GIEC emploie également ce terme, tantôt au singulier, tantôt au pluriel.



Dans un souci de cohérence et d'harmonisation avec les normes existantes, il serait préférable de privilégier le terme “changements climatiques”, au pluriel, dans le projet de loi sur la réforme constitutionnelle. Le terme “dérèglement climatique” pourrait également convenir dans la mesure où il traduit les préoccupations scientifiques.

4. La notion d’“urgence écologique et climatique”

Le 28 novembre 2019, le Parlement européen tirait la sonnette d'alarme en déclarant **l'état d'urgence climatique**. Il était précédé, le 1er mai 2019, par le Royaume-Uni qui devenait ainsi le premier pays à faire ce type de déclaration. Fin 2019, pas moins de 23 pays avaient déclaré l'urgence climatique.⁷

Par la suite, la loi énergie et climat du 8 novembre 2019, visant à répondre de manière plus large à **l'urgence écologique et climatique**, a inscrit cette urgence dans le code de l'énergie.

Afin de rendre compte de l'urgence différents enjeux environnementaux, l'urgence écologique et climatique devrait être inscrite le projet de loi constitutionnelle, au moins dans l'exposé des motifs.

5. La notion de “générations futures”

Le droit des générations futures trouve sa source dans le droit international de l'environnement et progresse sur le terrain des droits humains. Nous assistons à un changement de paradigme, qui trouve sa source dans la prise de conscience mondiale et qui dessine de nouvelles logiques juridiques. Il existe ainsi un devoir moral, des générations présentes de sauvegarder les ressources naturelles afin de permettre aux générations futures de satisfaire à leurs besoins fondamentaux.

Rappelons que la notion de “générations futures” n'est pas nouvelle et figurait déjà dans l'article 28 de la Constitution du 24 juin 1793 : *“Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures”*.

Une autre expression se trouve dans la Déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, adoptée en 1972, qui proclame le devoir solennel de l'homme de *“protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures”* (principe 1).

⁷ “Climate emergency declarations in 1,180 jurisdictions and local governments cover 290 million citizens”, Climate Emergency Declaration, novembre 2019, disponible sur: climateemergencydeclaration.org



La proposition rédigée par Notre Constitution Écologique énonce quant à elle, s'agissant du principe de non-régression : *“Une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois moins protectrices de l'environnement que celles en vigueur.”*

Nous recommandons donc d'inclure la notion de “générations futures” dans le projet de loi constitutionnelle.

6. Le principe de non-régression

S'il est inscrit à l'article L.110-1 du code de l'environnement au nombre des principes généraux du droit de l'environnement depuis l'entrée en vigueur de la loi “Biodiversité” du 8 août 2016, l'application du principe de non-régression est considérablement limitée par un contentieux décevant, à la fois devant le juge administratif et le juge constitutionnel.

Alors que le Conseil constitutionnel avait admis la portée normative de ce principe lors du contrôle de constitutionnalité de la loi Biodiversité, il n'a pas saisi l'opportunité pour l'ériger en valeur constitutionnelle lors de sa saisine, en novembre 2020, concernant la loi sur la réintroduction temporaire des néonicotinoïdes. Cette loi constitue pourtant une régression évidente du niveau de protection effectif de l'environnement, mais le Conseil constitutionnel n'a pas osé saisir cette occasion.

Cependant, la valeur constitutionnelle du principe de non-régression est certaine et a notamment comme fondement l'article 2 de la Charte de l'Environnement. Ce principe est défendu par de nombreux universitaires, en particulier le professeur Michel Prieur.⁸

Par ailleurs, l'inscription du principe de non-régression dans la norme fondamentale serait un moyen d'assurer une protection contre les changements conjoncturels de majorité parlementaire.

Nos propositions d'amendement :

- Ajouter un paragraphe à l'article 1er (cf. notre proposition de loi initiale) :

« Une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois moins protectrices de l'environnement que celles en vigueur. »

⁸ Michel Prieur considère qu'il s'agit de « la conséquence du caractère finaliste du droit de l'environnement, qui vise non seulement à protéger l'environnement dans ses différentes composantes, mais également à l'améliorer ». Voir Michel Prieur et Gonzalo Sozzo, “La non-régression en droit de l'environnement”, Bruylant, 2012.



CLIMATES



➤ Alternativement, préciser dans la rédaction actuelle :

« Elle garantit la préservation **et l'amélioration constante** de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

Contact :

Marine Yzquierdo (coordinatrice plaidoyer - Notre Affaire à Tous) :
marine.yzquierdo@gmail.com - 06 50 27 05 78