

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE - **AVIS****ARTICLE 1^{ER} DE LA CONSTITUTION
et PRÉSERVATION de L'ENVIRONNEMENT**

Première lecture



La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mardi 4 mai 2021, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le rapport pour avis de M. Guillaume Chevrollier sur le **projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement**.

Cette réforme s'inscrit dans la **continuité de la révision constitutionnelle de 2005¹** qui avait conféré **rang constitutionnel** à la **protection de l'environnement** en intégrant la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution.

Inspiré de l'une des 149 propositions de la Convention citoyenne sur le climat, le texte constitutionnel proposé par le Gouvernement, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, ajoute à l'article 1^{er} de la Constitution une phrase selon laquelle : « *Elle [la France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* ». L'acuité de la **préoccupation environnementale** est bien réelle : il s'agit en effet du troisième projet de réforme constitutionnelle en la matière en moins de trois ans.

Face à l'**urgence climatique** et à la nécessité de **préserver la diversité biologique**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable estime opportun d'accompagner la **dynamique impulsée en 2005** en érigeant **l'action contre le dérèglement climatique au sommet de la hiérarchie des normes**.

Attachée à l'**équilibre de notre texte fondamental**, la commission considère qu'une réforme de notre Constitution ne doit pas soulever d'ambiguïtés sur **l'articulation des principes constitutionnels qui y sont affirmés**. **La Constitution ne doit pas non plus faire peser de doute sur une possible hiérarchie entre eux**.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement :

- précisant que « **la France préserve l'environnement ainsi que la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique** » ;
- complétant le dispositif en renvoyant les conditions de son application aux principes définis dans la Charte de l'environnement.

¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.



1. LA CONSTITUTIONNALISATION DES ENJEUX CLIMATIQUES, UNE RÉPONSE AUX FORTES ATTENTES ENVIRONNEMENTALES

A. L'URGENCE CLIMATIQUE, UNE ÉVIDENCE SCIENTIFIQUE, LE DÉFI DE NOTRE SIÈCLE

Les connaissances scientifiques ont considérablement progressé depuis le début du XXI^e siècle. Ce contexte a favorisé la montée en puissance d'une prise de conscience politique transpartisane autour de deux préoccupations majeures : le **changement climatique** et l'**érosion de la biodiversité**. Pour une proportion croissante de nos concitoyens, des efforts à accomplir dans ces domaines **dépendent l'avenir de l'espèce humaine à moyen et long terme**.

« *L'espèce humaine est devenue, au tournant de la révolution industrielle du milieu du XIX^e siècle, une **puissance biogéochimique capable d'influer sur le fonctionnement du système terrestre, équivalente à des centaines de volcans massifs.*** »

Chris Bowler, titulaire de la chaire biodiversité au Collège de France

B. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE DYNAMIQUE EN PROGRESSION, EN FRANCE COMME AILLEURS DANS LE MONDE

1. L'inscription de l'environnement dans les constitutions à travers le monde : une irrésistible montée en puissance

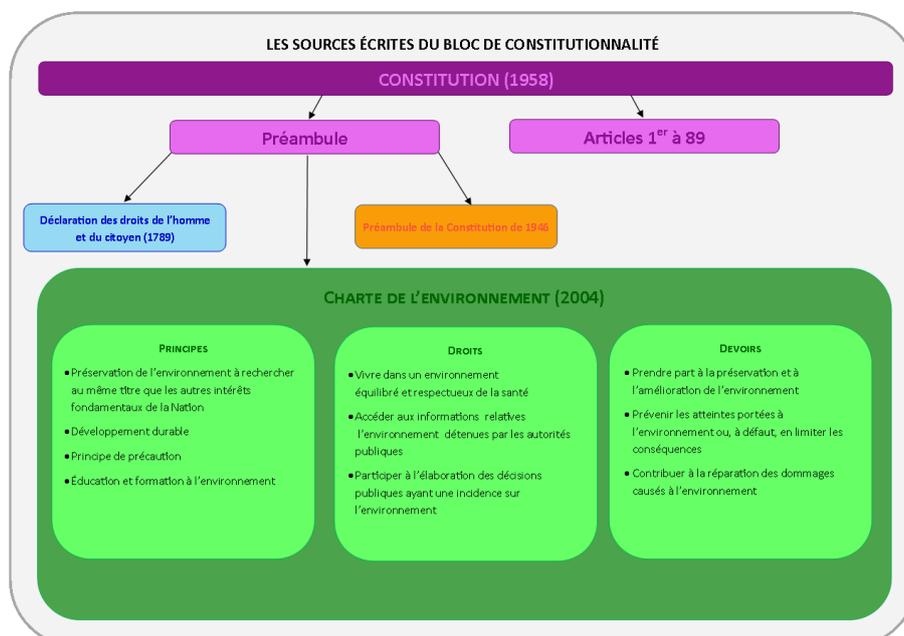
Conscient de la particulière gravité des défis environnementaux, un nombre croissant d'États s'est engagé dans la voie de leur constitutionnalisation : la **protection constitutionnelle des droits environnementaux** s'inscrit dans un processus généralisé depuis les années 1970. **Plus d'une centaine de pays font à ce jour référence à l'environnement dans leur texte fondamental.**

Cette évolution du droit interne des États s'accompagne d'un mouvement plus global : la **protection de l'environnement imprègne le droit international**, tandis que la **dimension environnementale s'affirme de plus en plus en droit européen**.

2. Le choix de la France : la Charte de l'environnement, une déclaration de droits et de devoirs environnementaux

Élaborée en 2003 par une commission présidée par Yves Coppens, la Charte de l'environnement se rattache à la Constitution par une mention ajoutée à son Préambule. Le choix d'un texte autonome, « adossé » à la Constitution, peut être lu comme le signe que la **protection de l'environnement est une dimension nouvelle et autonome de la protection des droits fondamentaux**.

Les juges constitutionnel et administratif ont, dès 2008, reconnu la **valeur constitutionnelle** des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement.



2. LE PARADOXE DU PROJET DE LOI INITIAL : UNE PORTÉE SYMBOLIQUE POURTANT SOURCE POSSIBLE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DANS SA MISE EN ŒUVRE

A. UNE DISPOSITION SYMBOLIQUE ET AMBIGUË, À FAIBLE VALEUR AJOUTÉE JURIDIQUE ET À LA RÉDACTION PERFECTIBLE

La **protection de l'environnement figure d'ores et déjà au sommet de la hiérarchie des normes** et fait l'objet d'un contrôle juridictionnel de plus en plus poussé, tant du juge constitutionnel que des juges administratif ou judiciaire, européen et international.

Cette révision, **essentiellement symbolique**, ne constitue pas une révolution juridique : plusieurs constitutionnalistes ont souligné l'**absence de valeur ajoutée juridique de l'insertion de la formule proposée à l'article 1^{er}**. Ces principes ont déjà pleine valeur constitutionnelle, supérieure à la loi, ce qui oblige le législateur, le Gouvernement et les autorités publiques à les respecter.

La **protection de l'environnement** et la **lutte contre le réchauffement climatique relèvent avant tout de la volonté politique** : les engagements pris par plusieurs États le 22 avril 2021, lors du sommet sur le climat organisé par les États-Unis d'Amérique, en faveur de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre soulignent l'efficacité du cadre multilatéral en faveur du climat.

B. DES CHOIX SÉMANTIQUES SUSCEPTIBLES D'OUVRIRE UNE BRÈCHE JURIDIQUE ET POTENTIELLEMENT SOURCE D'INCOHÉRENCE DANS NOTRE TEXTE FONDAMENTAL

Les **dispositions constitutionnelles innervent l'ensemble de notre droit** : pour cette raison, il convient d'être particulièrement rigoureux au moment d'y intégrer de nouvelles dispositions. Le Sénat est particulièrement **attaché à la qualité rédactionnelle de la norme suprême**, de manière à ce qu'elle soit comprise de tous, juridictions, pouvoirs publics, mais aussi citoyens.

Le droit constitutionnel repose fondamentalement sur la **conciliation des principes à valeur constitutionnelle et l'absence de hiérarchisation**. L'article 6 de la Charte de l'environnement pose ainsi le principe de la **promotion du développement durable par les pouvoirs publics**, qui concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. La phrase proposée n'y fait pas mention, ce qui **pourrait conduire le juge constitutionnel à glisser d'une conciliation à une hiérarchisation, par définition figée**.

Il importe de **ne pas rompre l'équilibre constitutionnel** de la protection des droits et libertés que garantit la Constitution. L'utilisation du terme « garantit » implique, à défaut d'une obligation de résultat, une obligation d'agir : les **pouvoirs publics pourraient risquer de voir leur responsabilité engagée pour n'avoir pas employé les moyens nécessaires** à cette fin.

On peut craindre un **accroissement du pouvoir d'appréciation des juges ayant à connaître des contentieux environnementaux**, qui détermineraient la portée et l'invocabilité des verbes choisis. Il est **conceptuellement et politiquement dangereux** qu'un texte constitutionnel manque de cohérence et qu'à ce niveau de la hiérarchie des normes puisse poindre une **forme d'insécurité juridique**.

3. RÉPONDRE À L'URGENCE CLIMATIQUE EN REDONNANT UN RÔLE PIVOT À LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, GRAND ABSENT DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Les scientifiques entendus par la commission relèvent qu'au-delà de 2050, les **tendances climatiques et environnementales dépendront radicalement des choix opérés** dans le monde. La constitutionnalisation des impératifs climatiques constitue donc un signe de l'engagement indéfectible de la France à prendre part aux efforts mondiaux.

Plus de quinze ans après son élaboration, **la Charte de l'environnement** joue le rôle de « **constitution environnementale** » de la France. Les juges ont fait la preuve du caractère évolutif de la charte, de la **plasticité de ses principes** et de la **généralité des droits et devoirs qu'elle consacre**.

La **notion de climat est** cependant **absente de la Charte de l'environnement**. Pour la commission, cette absence est d'autant plus regrettable que la France a activement promu la lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale, ainsi qu'en témoigne l'Accord de Paris.

B. LE CHOIX D'UN CORPUS ENVIRONNEMENTAL COMPLÉTÉ, PLACÉ SOUS L'ACTION MOTRICE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Notre pays a fait le choix, en 2005, d'adosser à sa Constitution un ensemble de droits et devoirs environnementaux, à **visée universelle**. Partant de ce constat, la commission a estimé qu'il était opportun de **conforter la Charte de l'environnement**, en confirmant sa vocation à servir de socle aux politiques environnementales et climatiques de la France. La commission **réaffirme son rôle central** et la **dynamique conciliatrice qu'elle insuffle aux politiques environnementales**.

Soucieuse de ne pas perturber l'équilibre constitutionnel, l'amendement adopté par la commission, **fruit d'une concertation étroite avec la commission des lois**, présente l'avantage d'**éviter une possible contradiction entre la charte et la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de la Constitution**. En outre, le dérèglement climatique ne sera plus le grand absent de notre édifice normatif suprême.

Ainsi rédigée, cette réforme constitutionnelle constitue une **invitation politique et symbolique forte à mener des politiques environnementales plus ambitieuses**, en faisant du **développement durable un principe cardinal**.

Avec cette formule, qui tient compte des défis climatiques de plus en plus impérieux, notre pays portera un **message symbolique fort en ajoutant un objectif de valeur constitutionnelle** ne figurant pas expressément dans la Charte de l'environnement. La France fera figure de **modèle pour l'engagement climatique des États du Nord**, en devenant le premier pays de cette zone à y faire référence dans sa constitution.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié par l'amendement de son rapporteur pour avis**.



Jean-François Longeot
Sénateur (UC) du Doubs
Président



Guillaume Chevrollier
Sénateur (Les Républicains) de la Mayenne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-449.html>