



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

visant à inscrire la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique à l'article 1er de la Constitution,

présentée par

Matthieu ORPHELIN, Paula FORTEZA, Delphine BAGARRY, Emilie CARIOU, Annie CHAPELIER, Guillaume CHICHE, Yolaine de COURSON, Albane GAILLOT, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Sébastien NADOT, Aurélien TACHÉ, Jennifer de TEMMERMAN, Sabine THILLAYE, Frédérique TUFFNELL, Cédric VILLANI et Martine WONNER.

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La protection de l'environnement, de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique comptent parmi les principaux enjeux du XXI^{ème} siècle. L'urgence écologique, dont la réalité est désormais largement reconnue, requiert un arsenal juridique puissant, capable de constituer l'un des leviers d'une transformation rapide et globale de notre économie et de nos modes de vie. Au sommet de la hiérarchie des normes, la Constitution française doit affirmer l'enjeu environnemental comme l'un des principes fondamentaux devant guider l'action politique sous la V^e République.

Un premier projet de loi constitutionnelle, déposé en mai 2018, se limitait à insérer la notion de lutte contre les changements climatiques dans le champ de compétence du législateur fixé à l'article 34 de la Constitution. La portée juridique de cet ajout était faible, comme l'affirmait le Conseil d'Etat dans son avis du 11 mai 2018. Le projet a été revu par les députés pour faire figurer la protection de l'environnement à l'article 1er par l'ajout de la phrase suivante: *"[La République] agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques."* L'examen du texte a été interrompu à l'été 2018. Le 29 août 2019, le projet de réforme constitutionnelle a été retiré et remplacé par un nouveau texte du Gouvernement. Ce texte comporte l'écriture suivante: *"[La République] favorise la préservation de l'environnement, la diversité biologique et l'action contre les changements climatiques."*, à la suite de l'avis du Conseil d'Etat sur le texte qui lui avait été présenté au printemps 2019, qui indique explicitement que le verbe "favoriser" est préférable au verbe "agir" pour ne pas imposer d'obligation d'agir à l'Etat (un comble !), afin de ne pas risquer d'engager sa responsabilité en cas d'inaction, et se contenter *"d'inviter les pouvoirs publics à tenir particulièrement compte"* de l'enjeu environnemental dans les politiques publiques menées. La date d'examen de ce projet de loi constitutionnelle n'est pas connue à ce jour. En tout état de cas, cette rédaction n'est en rien assez ambitieuse.

La Convention citoyenne pour le climat propose, dans son rapport du 21 juin 2020, d'insérer la protection de l'environnement à l'article 1^{er} de la Constitution. Cette proposition de loi reprend cette mesure, dans une rédaction légèrement modifiée.

La Charte de l'environnement insérée au préambule de la Constitution en 2005 a permis de faire entrer l'enjeu environnemental dans le bloc de constitutionnalité. Elle a contribué à une meilleure prise en compte de cet enjeu dans les décisions de justice. Les quinze années écoulées depuis son adoption ont toutefois changé la donne : cette période a été celle de la signature de l'Accord de Paris, de la sortie de plusieurs rapports dont ceux du GIEC sur le changement climatique et de l'IPBES sur l'état de la biodiversité, du constat de l'emballement climatique, et d'une forte prise de conscience des citoyens. **Il est aujourd'hui nécessaire de donner davantage de force à l'enjeu environnemental dans l'ordre juridique français.**

En effet, si le Conseil constitutionnel utilise la protection de l'environnement au sein de ses décisions, en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle (décision QPC 2019-823 du 31 janvier 2020), la portée de l'enjeu environnemental dans ses décisions reste limitée ; elle n'évolue que lentement, à un rythme peu compatible avec l'urgence écologique. La consécration en tant qu'objectif de valeur

constitutionnelle, de portée limitée et incertaine même si elle est réelle, constitue d'ailleurs la reconnaissance de la moindre valeur accordée par le Conseil constitutionnel à l'enjeu environnemental par rapport à la valeur reconnue aux droits et libertés fondamentaux.

Par conséquent, il doit devenir évident que les exigences de protection de l'environnement, notamment de préservation de la biodiversité et de lutte contre le dérèglement climatique, peuvent justifier une atteinte à d'autres exigences de valeur constitutionnelle telles que la liberté d'entreprendre ou le droit de propriété. Ces deux libertés, en particulier, sont aujourd'hui encore protégées comme elles l'étaient en 1789 lors de leur consécration dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, un siècle avant que le mécanisme du changement climatique ne soit découvert. La liberté d'entreprendre, consacrée au niveau constitutionnel par déduction de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, est très régulièrement invoquée par les membres du Gouvernement et du Parlement comme faisant obstacle à l'adoption de mesures environnementales par ailleurs jugées souhaitables. Si la décision du Conseil constitutionnel du 31 janvier 2020 a affirmé que la protection de l'environnement pouvait justifier "des atteintes à la liberté d'entreprendre", il ne s'agit encore que d'une avancée mesurée car c'est la synergie avec la protection de la santé qui semble avoir emporté la décision. Un objectif à valeur constitutionnelle est une orientation à atteindre destinée au législateur et peut céder devant un principe à valeur constitutionnelle. Il est urgent d'entrer dans une nouvelle ère dans laquelle une égale place est faite aux côtés de ces exigences pour celle toute aussi essentielle de protection de l'environnement.

Pour ces raisons, il est nécessaire d'inscrire la préservation de l'environnement au sein d'un article de portée générale de la Constitution.

La simple affirmation de leur importance au premier rang de notre texte fondamental permettrait déjà de renforcer la place accordée à l'enjeu environnemental. Sa position à l'article 1er de la Constitution lui donnera un ancrage fort, signifiant son importance première dans les fondements de l'action de la République française. La reconnaissance de la primauté de l'enjeu environnemental au premier rang du texte fondamental de la République française a une fonction politique au sens noble, qui favorisera le double renforcement de la prise en compte de la biodiversité et du climat dans les orientations politiques, et de l'importance de ces enjeux aux yeux des citoyens.

Au-delà de la portée symbolique, cette révision constitutionnelle aura, par ailleurs, une réelle incidence juridique.

En effet, la formulation de l'alinéa implique une portée juridique ambitieuse. En premier lieu, l'utilisation du terme "garanti" est fort. Ce choix répond au besoin d'une réelle transformation dans la hiérarchisation des enjeux devant guider l'action publique : la force du terme retenu signifie la primauté qui doit désormais être donnée à la protection de l'environnement dans toute orientation politique, faisant écho à la garantie des droits et libertés fondamentaux qu'assure la Constitution.

Par ailleurs, dans de nombreux pays du monde, l'inscription de l'environnement dans la norme fondamentale a favorisé l'adoption de lois et d'actes administratifs protecteurs de l'environnement, tels que la Suisse ou l'Espagne ou la loi fondamentale allemande.

L'inscription de la préservation de la biodiversité est également une opportunité majeure pour deux motifs. D'une part, elle appuie la notion de diversité biologique contenue dans les considérants de la

charte de l'environnement et d'autre part, élève son niveau normatif par son association avec le terme "garantit".

La notion de lutte contre le dérèglement climatique à l'article 1er, enjeu précisément chiffrable permet la place majeure et impérative qu'il mérite dans les principes de notre République. En effet, il est nécessaire qu'un article très opérationnel soit intégré dans la Constitution afin que les politiques publiques assurent l'action contre le dérèglement climatique. Le cadre constitutionnel français présente un retard clair à l'aune des engagements de l'Accord de Paris, en effet, les limites de la Constitution et du droit actuel ont clairement été mises en évidence lors de l'examen du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures. Enfin, l'ajout de cette notion complète la Charte de l'environnement au sein de laquelle la lutte contre le dérèglement climatique ne figure pas.

Enfin, le principe de non-régression, consacré au niveau législatif à l'article L. 110-1 du code de l'environnement a pour objet de favoriser l'amélioration constante de la protection de l'environnement. Son inscription à l'article 1er, d'une part, élèverait ce principe au niveau constitutionnel et obligerait le législateur à une amélioration constante de la protection de l'environnement et d'autre part, permettrait l'application du principe à la préservation de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique. Cette ajout complète donc durablement le dispositif au sein de la Constitution.

Aussi, il est proposé de faire figurer la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique, dans une logique d'amélioration constante à l'article 1^{er} de la Constitution.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article Unique

L'article 1er de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique, son action ne pouvant faire l'objet que d'une amélioration constante. »