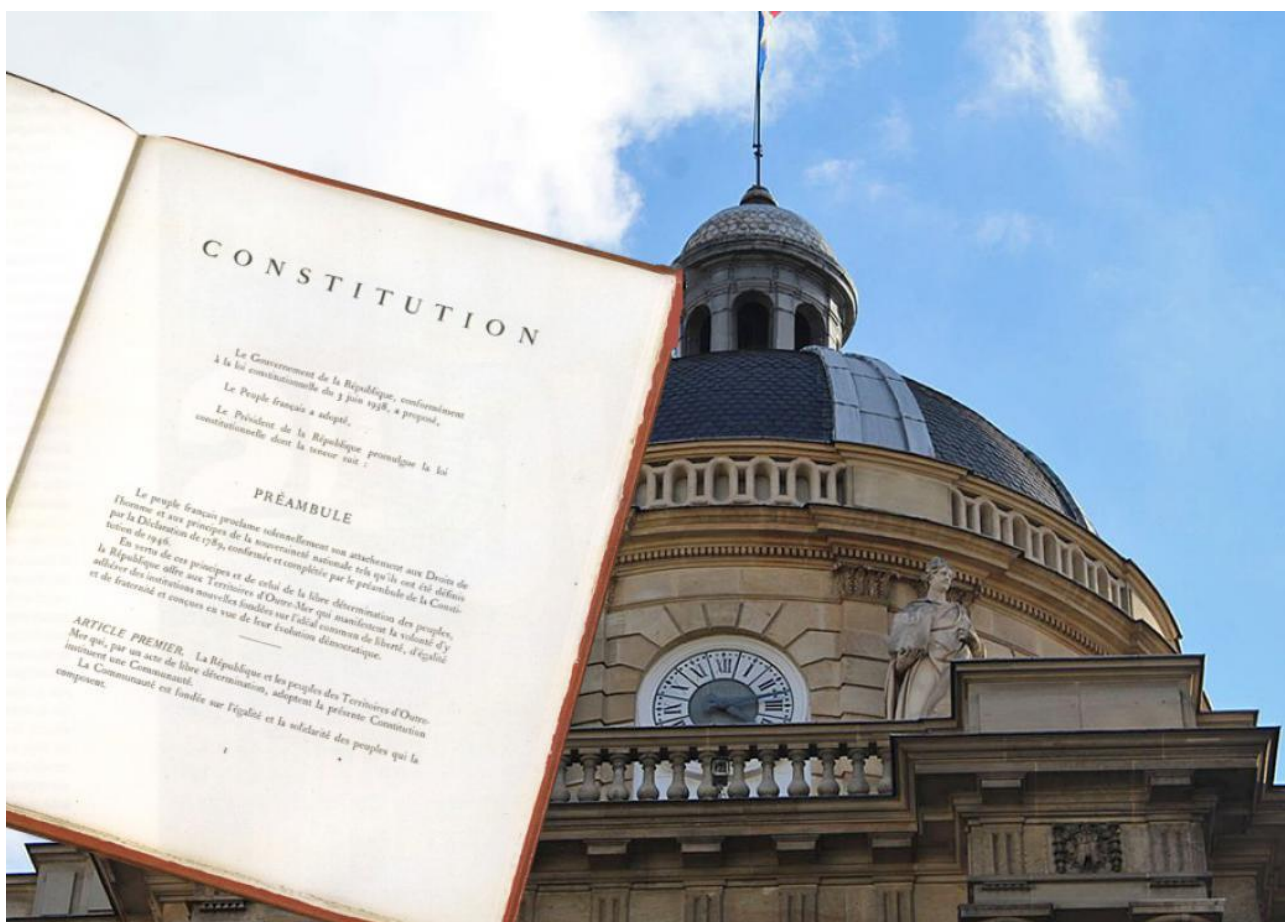


Préservation de l'environnement : le projet de loi constitutionnelle modifié en commission au Sénat

Publié le 6 mai 2021 par Philie Marcangelo-Leos / MCM Presse pour Localtis Environnement, Organisation territoriale, élus et institutions

Peu sensible au flou artistique des choix lexicaux du gouvernement et surtout à l'incertitude de leur portée juridique sur la responsabilité des personnes publiques, le Sénat a modifié en commission la rédaction du projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1er de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement, reprenant ainsi à son compte les suggestions du Conseil d'État.



DR avec Chabe01 CC BY-SA 4.0 et lesgles CC BY 1.0

Réunies ces 4 et 5 mai la commission des lois (saisie au fond) et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (saisie pour avis) du Sénat ont chacune adopté un amendement identique à l'article unique du **projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement**, entériné sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, le 16 mars dernier (**lire notre article** du 17 mars 2021). En cause, "une forme d'insécurité juridique" liée aux choix sémantiques du gouvernement et l'interprétation que pourraient en donner les juridictions. "Une fois n'est pas coutume, le gouvernement a voulu transmettre 'sans filtre' l'une des propositions de la Convention citoyenne pour le climat", a ainsi ironisé François-Noël Buffet (LR, Rhône) président et rapporteur de la commission des lois, épinglant une révision de la Constitution dont les effets juridiques sont "mal maîtrisés" et qui revient "à se défaire entièrement sur le juge du soin de déterminer la portée juridique des dispositions insérées dans notre texte fondamental".

Une garantie aux contours flous

Une trop "grande incertitude" également décriée par Guillaume Chevrollier (LR, Mayenne), rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui y voit ni plus ni moins "la théorie du 'en même temps' appliquée au droit constitutionnel". En prévoyant que la France "garantit" la préservation de la biodiversité et de l'environnement, "les termes employés laissent entendre que ce texte faciliterait l'engagement de la responsabilité des personnes publiques et qu'il attribuerait une forme de priorité à la préservation de l'environnement sur les autres principes constitutionnels, mais les meilleurs juristes sont en désaccord entre eux sur son interprétation", observe-t-il. La rédaction proposée se prêterait ainsi, en ce qui concerne ses effets sur la responsabilité des personnes publiques, à trois interprétations principales. Si l'on prend le verbe "garantir" dans son sens le plus fort, alors le texte proposé impliquerait l'institution d'un nouveau régime de responsabilité des personnes publiques entièrement détaché de toute faute et même de toute action ou omission de leur part. Une bascule jugée "non seulement inacceptable, mais plus encore aberrante, les personnes publiques françaises n'ayant tout simplement pas les moyens de l'assumer". Plus atténuée, la deuxième interprétation s'apparenterait davantage à une obligation de moyens qu'à une obligation de résultat.

L'État et les autres personnes publiques seraient obligés à réparer tout dommage de leur fait ou qu'ils auraient eu les moyens d'empêcher. Si tel est l'objectif, il n'est qu'en partie satisfait par le droit constitutionnel en vigueur puisque les obligations issues de la Charte de l'environnement doivent toujours être conciliées, dans l'action des pouvoirs publics, avec les autres exigences constitutionnelles ou d'intérêt général. À l'inverse, il est permis de considérer que cette rédaction n'énonce rien de plus qu'une obligation d'agir, pour les pouvoirs publics, autrement dit de prendre toutes les mesures nécessaires à la préservation de l'environnement, dans la limite de leurs compétences et de leurs moyens, et sous réserve des autres exigences constitutionnelles et d'intérêt général.

Un tel objectif est, cette fois, déjà pleinement satisfait par la Charte de l'environnement, abstraction faite de la question de la charge de la preuve, et sous la réserve des limites fixées au contrôle juridictionnel d'éventuelles carences du législateur. Mais peut-on être certain que les juridictions attribueraient une signification aussi "lâche" au verbe "garantir" dans les dispositions que le gouvernement propose d'insérer à l'article 1^{er} de la Constitution?, s'interroge François-Noël Buffet dans son rapport. "Non", estime-t-il, "car le juge rechercherait l'effet utile de la révision constitutionnelle, conformément à l'adage selon lequel 'Le législateur ne parle pas pour ne rien dire'".

Conforter la Charte de l'environnement

Afin de lever l'incertitude, l'amendement identique adopté en commissions énonce à la place de l'article initial : "Elle [La France] **préserve** l'environnement ainsi que la diversité biologique et **agit** contre le dérèglement climatique, **dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004**". Conformément aux suggestions du Conseil d'État, la référence à la notion de "garantie" est donc supprimée, "celle-ci ayant ici une signification beaucoup trop vague". De même le verbe "lutter" est remplacé par le verbe "agir", "car mieux vaut s'abstenir d'effets rhétoriques dénués de toute portée juridique". Enfin, le renvoi exprès à la Charte de l'environnement vise à éviter tout problème d'articulation entre celle-ci et le nouveau principe énoncé à l'article 1^{er} de la Constitution. Sans produire d'effets juridiques nouveaux, cette disposition aurait "un double mérite", selon le rapporteur de la commission des lois : réaffirmer symboliquement l'attachement du peuple français à la préservation de l'environnement et y inclure expressément la lutte contre le dérèglement climatique, que la Charte de l'environnement ne mentionne pas.

L'examen du texte en séance publique est prévu les 10 et 11 mai prochains.