

Atelier n°2 :

Environnement, vivant et santé

Sujet du Panel :

Faut-il conserver la Charte de l'environnement ?

Composition du Panel :

Marine Fleury, Maîtresse de conférences, Université de Picardie Jules Verne, CURAPP-ESS
UMR 7319

Patricia Rrapi, Maîtresse de conférences, Université Paris Nanterre, CTAD, UMR 7074

Sylvie Salles, Maîtresse de conférences, Nîmes Université, CHROME EA 7352, membre
associé du Lab-LEX EA 7480

Florian Savonitto, Maître de conférences, Université de Montpellier Paul-Valéry, CERCLE
UR 7436

Laurence Gay (Co-responsable de l'Atelier n°2) : Sur une perspective nationale. Mais encore là, l'AFDC, et particulièrement l'équipe organisatrice du Congrès, a eu l'excellente idée de vous proposer des interventions sous forme de panels, et nous avons eu le plaisir de recevoir une proposition de panel des personnes qui m'entourent. Alors le sujet est le suivant : Faut-il conserver la charte de l'environnement ? Donc, évidemment, il a été question de Charte à différentes reprises. On a eu quelques considérations qualitatives, on va dire, notamment avec l'intervention de madame Katarzyna Clapinska. Mais là, on ne va pas pouvoir débattre de cette question de savoir conserver soi ou encore la Charte de l'environnement, en quelque sorte. Donc, chacun va prendre la parole à tour de rôle et ensuite on ouvrira directement le débat avec la salle. C'est pour ça que j'ai proposé de procéder. Donc je te laisse la parole.

Florian Savonitto : Alors je prendrai très rapidement la parole, en préambule, pour remercier les trois responsables d'atelier qui nous ont fait confiance et, surtout, nous ont accordé un large temps de parole. Notre initiative n'aurait pas pu exister si l'AFDC n'avait pas fait preuve d'innovation pour cette douzième édition : un atelier consacré au droit constitutionnel de l'environnement. Il est bienvenu que cette nouveauté intervienne alors que l'on a célébré les vingt ans d'application de la Charte de l'environnement. Certains pourraient estimer qu'elle est tardive tant cette déclaration des droits et devoirs environnementaux est bien implantée dans le paysage contentieux, depuis au moins 2020. Pour ma part, je me réjouis de ce premier pas qui met la Charte au centre de nos débats scientifiques. Enfin, je dois bien évidemment remercier Sylvie, Marine et Patricia d'avoir accepté avec un grand enthousiasme de participer à cette table ronde. Si tous nos travaux intéressent la Charte, nous portons chacun et chacune

un regard différent sur cet objet. Il nous a semblé opportun que cette diversité puisse s'exprimer lors de ce premier atelier de l'AFDC dédié au droit constitutionnel de l'environnement.

Sylvie Salles : Merci cher Florian. Je vais, en guise d'introduction, jeter dans l'atmosphère quelques éléments qui vont – je l'espère – permettre d'ouvrir la discussion. Chacun pourra alors récupérer ce qui lui semble éventuellement intéressant pour en tirer quelques fils.

Faut-il conserver la Charte de l'environnement ? Et, en miroir, faut-il la supprimer ? La question de cet après-midi est un tantinet subversive, *a minima* intrigante. En la prenant au sérieux, deux alternatives apparaissent : 1) Conserver le texte, soit tel quel, soit amendé, révisé, ce qui suscite la question de savoir dans quelle mesure ces modifications seraient envisagées ; 2) Supprimer la Charte, ce qui est alternative plus brutale, que je délaisse – par souci de réalisme – au profit de la première.

L'option « conserver la Charte » dans une forme amendée, ce qui est une hypothèse plausible, m'amène à formuler plusieurs remarques.

Tout d'abord, premièrement, s'il n'y a pas eu, à ma connaissance, de tentative de suppression de la Charte de l'environnement, certaines propositions de loi constitutionnelle ont proposé d'augmenter des articles de la Charte, d'ajouter des articles inédits, ou encore d'en abroger totalement, à l'instar de l'article 5 qui concentre à lui seul de multiples propositions de suppression. Pour mémoire l'article 5 dispose que « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

Deuxièmement, aucune procédure de révision de la Charte n'a abouti à ce jour. Ni pour supprimer ni pour ajouter ne serait-ce qu'un mot. Et pourtant une dizaine de propositions de loi constitutionnelles (PPLC) et un projet de loi constitutionnelle (PLC) à l'objet exclusivement environnemental ont existé. On peut relever qu'il y a eu des tendances, des moments d'intensité que l'on peut isoler :

1) Les propositions émergent à ma connaissance en 2013, et plusieurs concernent le principe de précaution (art. 5) en 2013 et 2014. Ce qui me permet de dire que c'est plutôt au milieu des années 2010, à partir de la période 2013-2014, que les premières tentatives de modification de la Charte occupent l'espace politique. Sans doute, cela n'est-il pas sans lien avec les explorations de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), c'est-à-dire le contrôle *a posteriori* entré en vigueur au 1^{er} mars 2010. Entre les premières appropriations de la Charte pour le procès constitutionnel en 2010-2011 et la projection de ce que pourrait être le potentiel interprétatif de la Charte, les décisions QPC des débuts ont ouvert un nouvel espace de réflexion. Et si, en modifiant la Charte, on agissait *in fine* sur le contrôle de la constitutionnalité de la loi ? Que ce soit pour renforcer la protection de l'environnement, comme pour en abaisser la contrainte... C'est ce qui apparaît avec les premières propositions focalisées sur une neutralisation du principe de précaution.

2) En faisant un bond dans le temps, par exemple jusqu'en 2025, on découvre que les questions se sont renouvelées : il s'agit désormais plutôt de transposer les accords de Paris, d'intégrer dans la Charte les droits dits « de la nature ».

3) Plus récemment encore, au début de ce mois de juin 2026, Edouard Philippe, candidat déclaré à l'élection présidentielle de 2027, a annoncé qu'en cas de victoire, il impulserait une révision de la Constitution afin que la Charte puisse inclure que « *l'agriculture est un objectif légitime qu'il faut impérativement prendre en compte* ». Autrement dit, la transformation de la Charte fait déjà l'objet de stratégies électorales, ce qui me semble-t-il est relativement nouveau (en termes de force de proposition et de calendrier électoral).

Ma troisième remarque générale porte sur le lieu du dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle. Au départ, les propositions de lois constitutionnelles étaient déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale. Désormais, c'est vers le Sénat qu'il faut se tourner – cette priorité en faveur du Sénat rejoint une tendance plus globale, au-delà de de l'environnement, dans la fabrication de la loi depuis 2022.

Enfin, quatrième remarque, il existe un projet de loi constitutionnelle datant de 2021 qui, à mon sens, mérite que l'on s'attarde quelques instants, et ce pour trois raisons :

1) C'est le seul « projet » (et non « proposition ») de loi constitutionnelle dont l'objet est exclusivement environnemental, donc le seul portant la marque d'une impulsion totalement gouvernementale.

2) Ce projet vise à inclure au sein de l'article 1^{er} de la Constitution la préservation de l'environnement. Je me permets trois réactions rapides. 1° C'est une tentative de verdissement du corps de la Constitution au-delà de la Charte. 2° Cette tentative dit quelque chose de la façon dont est pensée la force constitutionnelle de la Charte : une force insuffisante. Une telle proposition renvoie à l'idée que ses auteurs se font des limites de la Charte et de ce qu'un déplacement dans le corps de la Constitution provoquerait : cela renforcerait semble-t-il le potentiel interprétatif de la Charte et ouvrirait des interprétations systémiques Charte/corps de la Constitution.

3) C'est, à bien y regarder, en comparaison des PPLC, la tentative de révision la plus aboutie avec deux lectures dans chaque chambre (texte finalement adopté le 23 juin 2021 par le Sénat). Autrement dit, à n'importe quel moment le processus constituant pourrait être repris là où il a été mis en pause.

Finalement, le processus constituant a été poussé bien plus loin avec un *projet* de modification de la Constitution plutôt qu'une *proposition* de modification de la Charte de l'environnement ! En résumé, tout cela montre que la tentative de modification de la Charte dépasse la Charte elle-même, notamment parce que les premières tentatives ont échoué. On vise l'élévation de la matière environnementale dans la Constitution à un tout autre endroit. Le PLC concernant l'article 1^{er} de la Constitution correspond à un déplacement, un glissement de la Charte vers le corps même de la Constitution, ce qui interroge sur la force constitutionnelle de la Charte, puisqu'on ne veut plus mettre *dans la Charte*, mais *dans le corps de la Constitution*. Cela interroge aussi sur les possibilités interprétatives, en particulier systémiques, qui pourraient advenir, ainsi que sur la possible réponse des juges des cours suprêmes et du Conseil

constitutionnel à ces encouragements à une jurisprudence constitutionnelle environnementale renforcée.

Un ensemble de conséquences – prévues et imprévues – découlant de toute modification de la Constitution (à court, moyen et long terme), la matière environnementale ne dérogerait pas à cet effet papillon.

Rappelons qu'il a fallu plus de 20 ans pour qu'il y ait cette appropriation de la Charte de l'environnement par les juridictions et pour que commence à s'épanouir une jurisprudence constitutionnelle environnementale plus robuste (ce que chacun pourra évidemment contester). S'il y a eu des séquences DC/QPC, le tournant de 2020 avec la consécration de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ou encore celui de 2022-2023 avec le développement de l'interprétation "à la lumière de" (pendant la présidence au Conseil constitutionnel de Laurent Fabius), insistons sur cette idée simple qu'il faut du temps entre le moment de l'adoption d'une norme constitutionnelle et le moment où des requérants s'en saisissent, et où, après de multiples décisions, la force constitutionnelle est atteinte, où l'interprétation se déploie. Tout cela en tenant compte des conditions dans lesquelles le contrôle de la constitutionnalité de la loi s'exerce : le Conseil constitutionnel ne dispose en réalité que d'un et trois mois pour rendre respectivement une décision DC et QPC (c'est à l'échelle mondiale la seule cour constitutionnelle ayant des délais si brefs). Et en regardant de plus près la réalité, le Conseil constitutionnel ne dispose concrètement que de trois semaines (après le double filtrage par les juridictions administratives ou judiciaires, les échanges d'écritures, etc.) pour préparer, délibérer et rendre une décision QPC. En dépit de ces fortes contraintes structurelles et institutionnelles, il me semble que le contentieux environnemental s'est avéré être un terrain d'exploration relativement indolore pour le juge constitutionnel – notamment peu de réactions négatives de la société civile en comparaison avec celles suscitées par d'autres contentieux – autrement dit, c'est un terrain par lequel il a pu affiner son pouvoir de contrôle de la loi et innover par des interprétations reconnues pour être inventives.

Je vous laisse avec plaisir la parole, dans la hâte de vous entendre.

Marine Fleury : Merci à toutes et tous. Alors devons-nous conserver la Charte ? Plutôt que de vous proposer immédiatement mon opinion, je voudrais commencer par vous présenter celle des citoyens et des citoyennes que j'ai eu la chance d'accompagner dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat. Pourquoi ? Parce que, à l'occasion de cette Convention citoyenne pour le climat, la question constitutionnelle était expressément exclue du mandat qui était confiée à ces citoyens et citoyennes. Ces derniers devaient identifier toutes les mesures législatives et réglementaires qui permettraient à la France d'atteindre son objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, à l'époque -40 % par rapport à 1990 en 2030, dans un esprit de justice sociale. De fait, ce mandat excluait la Constitution du champ des règles desquelles les citoyens pouvaient s'emparer pour atteindre ces objectifs. Pourtant, dès les premières sessions de cette assemblée, les citoyens et citoyennes se sont emparés de la Constitution. Et rapidement ils et elles ont imposé au comité de gouvernance de travailler sur la Constitution. Pourquoi ? Parce qu'une fois que le comité légistique leur a présenté le fonctionnement de l'ordre juridique, ils et elles ont compris que la Constitution était au sommet de l'ordre juridique. Dès lors, pour infléchir la politique climatique, ils et elles se sont dit qu'il faudrait peut-être commencer par modifier la Constitution. Un groupe de travail transversal

s'est alors constitué pour traiter cette question. Ce groupe de travail a entendu des personnes aux opinions contrastées sur l'opportunité, justement, de réviser la Charte ou la Constitution pour renforcer le dispositif juridique de lutte contre les changements climatiques.

In fine, la Convention a produit deux propositions dont une a été reprise par le Gouvernement. Une première proposition, celle qui a été reprise, visait à inscrire à l'article premier de la Constitution, et non pas dans la Charte de l'environnement, le fait que l'État doit lutter contre les changements climatiques. La seconde proposition visait à infléchir la manière dont se concilient les droits et libertés fondamentaux. Finalement, pour la Convention, on ne pouvait pas concilier les droits et libertés liés à la protection de l'environnement de la même manière que les autres droits et libertés fondamentaux, parce qu'il y avait des limites objectives à la dégradation de l'environnement, des limites physiques desquelles il ne faudrait pas s'affranchir. La logique de conciliation n'était pas adaptée, de leur point de vue, à cette réalité. Leur point de vue s'articulait avec une réflexion sur les limites planétaires et ils et elles cherchaient un moyen de transcrire cette idée en droit. Leur choix a été d'inscrire dans la Constitution une sorte de priorité de la protection des équilibres environnementaux sur d'autres droits et libertés. Ils et elles recherchaient comment réencastrer les droits et libertés dans le monde matériel dans lequel ils se déploient. En conséquence, du point de vue des citoyens et citoyennes de la Convention, la Constitution ne protégeait pas suffisamment l'environnement si bien que la Charte de l'environnement leur est apparue insuffisante.

Pour en venir à mon point de vue, je pense que la Charte de l'environnement est un texte très ambitieux. C'est un texte très riche, qui dispose d'un potentiel interprétatif important en raison de cette richesse. Cette richesse peut être vue à la fois comme une chance et comme un vertige. Je pense que, pour l'heure, les interprètes de ce texte ont plus été saisis par le vertige que par la chance. Car, potentiellement, la Charte de l'environnement pourrait bouleverser la manière d'écrire le droit de l'environnement et partant de faire société : elle énonce l'interdépendance de l'Homme et du vivant, l'incompatibilité de certains modes de production et de consommation avec la protection de la diversité biologique ou encore autorise la protection du vivant pour lui-même et non seulement pour les intérêts qui s'en infèrent pour les humains.

Abandonner la Charte ce serait donc abandonner un texte très riche et ambitieux ce qui n'est pas forcément un geste évident. Certains observateurs ont certes relevé certaines imperfections du texte. Par exemple, le principe de précaution, tel qu'il est inscrit dans la Charte, est moins ambitieux que le principe de précaution tel qu'il est énoncé en droit de l'Union européenne. Mais, réciproquement, on peut leur opposer que le principe de participation est plus ambitieux que celui inscrit dans la Convention d'Aarhus, parce que justement il n'est pas conditionné à un degré d'atteinte à l'environnement. Ces remarques ponctuelles sur les améliorations possibles du texte, de mon point de vue, n'entament donc pas le potentiel réel du texte.

Finalement la question qui m'apparaît se poser est plutôt celle de savoir s'il est souhaitable que le juge se saisisse de ce potentiel et jusqu'à quel point. Dans quelles conditions pourrait-il le faire? Dispose-t-il des outils intellectuels, conceptuels pour le faire? C'est une question difficile. La manière dont le juge ne se saisit que peu des interprétations permises par la Charte interroge la manière dont s'opère le contrôle de constitutionnalité de la loi. Les modalités de contrôle sont-elles adaptées au défi que constitue la protection de l'environnement ?

De mon point de vue, les limites de cette protection interrogent l'impossibilité de sanctionner la carence de la loi en matière environnementale et la difficulté, pour les juges, de reconnaître l'obligation d'agir du législateur pour protéger l'environnement. La protection constitutionnelle de l'environnement paraît renouveler les termes de ce questionnement. Déjà, le Conseil constitutionnel a-t-il accepté de livrer un contrôle de l'incompétence négative du législateur sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte. Ce faisant, il a nécessairement reconnu une limite en deçà de laquelle le législateur est tenu d'agir pour protéger l'environnement. Mais est-ce suffisant ? Ces techniques de contrôle sont-elles satisfaisantes s'agissant de la protection de la société contre les dangers liés à la dégradation de l'environnement ?

Finalement, les limites de la Charte révèlent plutôt celles du contrôle de constitutionnalité des lois en matière de protection des droits et libertés fondamentaux. Et de ce point de vue, je ne suis pas tout à fait certaine que toutes les insatisfactions que l'on puisse relever soient spécifiques à la matière environnementale. D'autres spécialistes d'autres droits et libertés relèvent des difficultés comparables pour d'autres droits et libertés constitutionnels. Ce qui pourrait constituer la particularité de la matière environnementale tient seulement à la nature de l'objet ou de l'intérêt protégé. Cet objet dispose d'une réalité physique, obéit à des équilibres qu'il est possible de connaître et qu'il serait possible de suivre pour mesurer les conditions de sa préservation. Par exemple, pour le cycle de l'eau, son fonctionnement est connu. Nous savons que si nous prélevons de très grandes quantités d'eau, la disponibilité de la ressource va changer même si la quantité d'eau, elle, restera la même. Une des questions qui se pose est celle de savoir si le juge constitutionnel peut et doit intégrer ces connaissances pour apprécier le caractère adapté de protection qu'octroie le législateur à l'environnement.

Pour l'heure, il ne le fait pas. Il ne contrôle pas si les mesures adoptées par le législateur sont adaptées pour prévenir l'atteinte à l'environnement permise par la loi, ou au contraire, limitée par elle. A grand trait, les décisions du Conseil constitutionnel se présentent comme suit. Pour prendre un exemple récent et qui a retenu l'attention, lorsqu'il est saisi d'une disposition législative visant à réintroduire un pesticide, il vérifie d'abord si la mesure impacte l'environnement. S'agissant de l'acétamipride, il relève que ce produit présente un risque grave pour la santé et pour l'environnement. Dans le commentaire de la décision, on peut lire que le Conseil s'est fondé sur de nombreuses études scientifiques, présentées lors des débats parlementaires, qui reconnaissent l'existence et la gravité du risque. Puis, il se demande si le législateur a mis en œuvre des mesures proportionnées au risque qu'il a identifié pour éviter ou limiter sa réalisation. Mais à ce stade, les études scientifiques ont disparu. Le juge se cantonne de copier-coller les différentes conditions – procédurales, matérielles, de champ d'application, temporelles... – définies par le législateur sans s'interroger sur leur capacité à prémunir la société contre les risques pourtant identifiés. Finalement, le contrôle de proportionnalité consiste seulement à vérifier l'absence d'incompétence négative du législateur : le juge vérifie que la loi a bien introduit des mesures dans le but de se prémunir contre le risque. En lisant la décision, on ne comprend pas vraiment pourquoi et en quoi ces garanties permettent de protéger suffisamment l'environnement. Ici pourtant, le juge, grâce à des études, pourrait examiner les effets potentiels des mesures choisies par le législateur.

Là encore, cette limite ne concerne pas que le contrôle de constitutionnalité de la Charte de l'environnement. Dans d'autres décisions, il fait tout à fait la même chose, je pense notamment à un article de Wachsmann sobrement intitulé « Misère du contrôle de constitutionnalité des

lois en France : la décision relative à l'incrimination des clients des prostituées » qui dressait, dans un tout autre domaine, le même constat.

Alors, finalement, la Charte ne nous confronte-t-elle pas aux limites du contrôle de constitutionnalité, à celle des techniques de contrôle du juge ou encore à sa manière de motiver ses décisions ? Sans doute. Plutôt que de la réviser, ne devrait-on pas plutôt travailler ces points ? Plaider pour l'introduction d'un recours en omission législative devant le Conseil Constitutionnel ? L'inviter à renforcer ces techniques de contrôle ? Réfléchir aux manières de davantage mobiliser les données scientifiques dans le cadre d'un contentieux abstrait ?

La Charte ouvre le champ des réflexions, pour certaines classiques, et pourrait ainsi contribuer à renforcer, plus largement, le contrôle des droits et des libertés fondamentaux.

Florian Savonitto : Pour ce qui me concerne, je pars d'un autre constat. J'estime que son application est globalement satisfaisante. Je reconnais que ce constat peut surprendre tant la doctrine est parfois très sévère contre les décisions juridictionnelles qui mobilisent la Charte. Il faut dire que, depuis 2005, le Conseil constitutionnel ne l'a citée qu'une soixante-dizaine de fois, ce qui en fait un contentieux mineur. Il n'a aussi, pour l'heure, prononcé que quinze déclarations d'inconstitutionnalité. Et encore, pour douze d'entre elles, il s'agit des droits procéduraux de l'article 7. Au final, le juge constitutionnel ne s'est opposé au fond à l'œuvre du législateur qu'à trois reprises, et ce, que depuis très récemment. Donc je comprends qu'au regard du seul critère de l'efficacité, le constat que je dresse d'une application satisfaisante de la Charte puisse interroger. Il pourrait aussi être mis en doute si l'on se focalise sur les interprétations de la Charte qui ont manqué d'audace, sur les opportunités ratées de développer ses exigences en vue d'assurer une meilleure protection constitutionnelle de l'environnement. Cependant, si on retient l'objectif pour lequel cet instrument juridique a été pensé et rédigé, il me semble que ce constat peut être opéré. Pour moi, la Charte a donc atteint globalement les objectifs pour laquelle elle a été conçue. Dès lors, au regard de cette conclusion, vous vous attendez logiquement que j'en déduise qu'il faut conserver la Charte de l'environnement. Et pourtant, ce ne sera pas la réponse que je vais donner à la question à l'origine de ce panel. Selon moi, les difficultés d'application que posent la Charte réclament que l'on ouvre notre réflexion au-delà de ce texte composé de sept alinéas et dix articles. Et j'en suis venu à la conclusion que ces difficultés ne pourront jamais être résolues par des ajustements, c'est-à-dire par une nouvelle interprétation ou par des révisions constitutionnelles qui s'emploieraient à la compléter, à la bonifier, voire à la remplacer totalement. Selon moi, la solution ne passera pas par une nouvelle Charte, quelle qu'en soit l'ampleur de la modification adoptée. Elle nécessitera de mettre fin à la V^e République et d'écrire une nouvelle Constitution. J'en suis venu à cette conclusion radicale car il me semble que les maux de la Charte viennent de la manière dont on a pensé ces droits et devoirs environnementaux, de la manière dont on les a greffés à la Constitution.

S'il fallait identifier les défauts qui la plombent substantiellement, j'en repérerais globalement trois : objectif modeste, champ réducteur, effets pervers.

Objectif modeste est, selon moi le premier de ses défauts, ce qui me conduit à faire un pas de côté par rapport à l'analyse de Marine. L'inscription de la Charte de 2004 dans le bloc de constitutionnalité poursuit l'objectif de protéger ou de préserver l'environnement. Les différents droits et devoirs qu'elle définit s'attachent à la « préservation », à la « protection », à la « mise en valeur » de l'environnement, et même à son « amélioration ». Mais la révision de 2005 n'a

pas pour finalité d'ériger une hiérarchie favorable à la protection de l'environnement au sein des normes constitutionnelles. Elle aspire seulement à ce que ces nouvelles exigences environnementales acquièrent une valeur constitutionnelle au même titre que les autres énoncés dans les Déclarations des XVIII^e et XX^e siècle. Le Constituant en 2005 n'a donc jamais eu pour dessein d'accorder une valeur absolue aux droits et devoirs environnementaux. Ils ont été hissés au rang constitutionnel pour tempérer les excès de l'application des droits économiques et sociaux qui, en creux selon les termes du Préambule de la Charte, est à l'origine de « l'exploitation excessive des ressources naturelles » et de « certains modes de consommation ou de production » qui affectent « la diversité biologique ». Le Constituant a donc consacré cette troisième génération de droits, mais s'est contenté d'ajouter cette nouvelle couche aux autres et a laissé aux juges la charge de les concilier sans instaurer de hiérarchie entre elles. Le Constituant n'a donc pas procédé à un changement de paradigme. Il n'a pas remis en cause « l'héritage constitutionnel français », selon la formule du Comité Veil, mais a procédé par stratification progressive des droits et libertés sans altérer fondamentalement l'existant. Il est alors délicat pour le juge, et en particulier le Conseil constitutionnel, de faire ce choix auquel le Constituant a renoncé sans s'exposer à la critique des gouvernements des juges qui, plus est, dans la période actuelle où son activité est disséquée et contestée. Pourtant, tout invite à revaloriser la portée des droits et devoirs environnementaux inscrits dans la Charte. Ce matin, il a été abordé dans cet atelier l'avis de 2025 de la Cour Internationale de Justice sur les obligations des Etats en matière de changement climatique. Elle rappelle bien « que le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable est essentiel à la jouissance des autres droits de l'homme ». Vu que l'article 1^{er} de la Charte est un droit « pré-condition » comme l'ont reconnu François Ost et même Laurent Fabius avant de quitter la présidence du Conseil constitutionnel, il ne devrait pas être considéré comme une vulgaire liberté de second rang. Comme il est la condition d'autres droits, il devrait bénéficier d'une protection maximale dans le contentieux constitutionnel. Les atteintes portées au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé devraient avoir à subir l'épreuve du triple test de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité à l'objectif poursuivi, comme c'est le cas pour la liberté d'expression et de communication dans le contentieux constitutionnel. Mais le juge constitutionnel n'ose pas franchir ce pas que le Constituant se défend toujours d'accomplir comme le démontre le renoncement d'Emmanuel Macron de déposer un projet de loi constitutionnelle qui reprendrait la proposition de la Convention citoyenne du climat tendant à ce que la conciliation constitutionnelle des droits et libertés ne se fasse jamais au détriment des droits et devoirs environnementaux. La crainte de se voir reprocher une jurisprudence qui fait prévaloir l'environnement sur les droits économiques et sociaux est facteur d'inertie juridictionnelle. Cette approche est pourtant trompeuse et réductrice. Les législations économiques ne portent pas atteinte qu'aux droits environnementaux. La décision rendue en 2025 sur la Loi *Duplomb* en est la plus récente illustration. Les dispositions contestées ont également des incidences sur le droit à la santé humaine mais aussi sur la liberté d'entreprendre ou le droit de propriétés des apiculteurs et autres cultivateurs : ils se voient privés de l'activité de pollinisation des insectes qui seront tués si lesdits pesticides étaient à nouveau autorisés. Mais le contentieux constitutionnel occulte l'atteinte à ces autres droits en se concentrant sur l'examen du seul grief fondé sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Dès lors, les contempteurs de la Charte ont beau jeu de dire que le Conseil établit une hiérarchie où les droits et devoirs environnementaux occuperait le sommet.

Quant aux deux autres défauts, je serai plus bref car ils sont connus. Abordons le champ réducteur de la Charte qui n'est, même si cela peut paraître déjà beaucoup au regard des expériences étrangères, qu'une Déclaration des droits et devoirs environnementaux. Elle se cantonne juste à élever au rang constitutionnel la troisième génération de droits. Elle n'a pas pour objet de créer, au XXI^e siècle, les nouvelles « institutions à la hauteur de la nouvelle ère de l'Anthropocène » comme l'y invite le philosophe Dominique Bourg. La Commission Coppins a renoncé expressément à modifier la « constitution des pouvoirs », selon la formule de Denis Barranger. L'entrée en vigueur de la Charte a bien eu quelques répercussions sur l'activité du législateur et du juge. La réforme constitutionnelle de 2008 a aussi poursuivi modestement le mouvement de verdissement initié en 2005. Mais ces conséquences sont loin d'être à la hauteur de la refonte institutionnelle exigée en vue de l'avènement d'une Constitution écologique, d'une République écologique. Elles ne répondent pas aux maux qui affectent aujourd'hui la démocratie qui sont, selon Luigi Ferrajoli, le présentisme et le localisme, c'est-à-dire qu'elle ne se soucie pas « de l'avenir, (...) de ce qui arrivera après les échéances électorales et au-delà des frontières nationales ». Ces changements institutionnels introduits à la marge ne remédient pas à la « myopie des démocraties » identifiée par Pierre Rosanvallon.

Enfin, il faut également revenir brièvement sur les effets pervers qui peuvent résulter de la Charte de l'environnement. Rien ne la prémunit contre des utilisations à rebours comme j'ai déjà pu l'écrire dans la *Revue des droits de l'homme* à l'occasion du colloque organisé par Patricia Rrapi et Véronique Champeil-Desplats pour célébrer les 20 ans de la Charte. Autrement dit, on peut utiliser paradoxalement les dispositions de la Charte, rédigée en vue pourtant de protéger l'environnement, à l'encontre de dispositions législatives ou réglementaires qui s'emploient à protéger l'environnement. Ces « ennemis de l'environnement » ont ainsi mobilisé, en vain, les articles 5 et 6 de la Charte, mais sont parvenus à leur fin avec l'invocation du principe de participation du public en matière environnementale : le Conseil constitutionnel a prononcé sur ce dernier fondement des déclarations d'inconstitutionnalité. Autre effet pervers : la Charte a dissuadé des révisions constitutionnelles qui promouvaient une meilleure protection de l'environnement. C'est le cas de la révision avortée de l'article 1^{er} de la Constitution en 2021 qui avait l'ambition d'inscrire que la République « garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ». Or, les sénateurs tenaient absolument à faire référence à la Charte de l'environnement pour renvoyer, par ricochet, au principe de conciliation qui ménage la liberté du législateur. Donc cette révision constitutionnelle a échoué à cause de la Charte, ou plus exactement à cause des sénateurs qui ne souhaitaient pas un renforcement de la protection constitutionnelle de l'environnement par rapport à ce que prévoit la Charte de l'environnement. Le refus présidentiel de faire suite à la proposition de la Convention citoyenne pour le climat évoquée en amont de mon propos en est un autre exemple. Emmanuel Macron sollicite la tradition constitutionnelle – « le projet et la philosophie des Lumières qui portent notre République » - pour faire obstacle à cette initiative qui ferait prévaloir les droits et devoirs environnementaux sur les autres. Ces échecs montrent bien que la révision n'est pas la voie à emprunter.

Et quand je lis l'ouvrage *Sortir de la V^e. Pour une fabrique citoyenne de la Constitution* de ma collègue Carolina Cerda-Guzman, j'arrive à la conclusion que cette nouvelle forme de constitutionnalisme écologique peut difficilement s'établir sur les bases de l'ancien. L'avènement d'une Constitution écologique qui suppose de changer de paradigme et de

refondre l'architecture institutionnelle ne peut aller sans heurter la tradition constitutionnelle française et altérer la cohérence du bloc de constitutionnalité. La voie d'une révision constitutionnelle ne saurait donc suffire, d'autant qu'elle a déjà été suivie, en 2005 et 2008, sans atteindre le succès que nombreux escomptaient. Au lieu de procéder à une énième révision de la V^e République qui s'aventurerait dans une forme de bricolage constitutionnel ou d'attendre vainement une initiative jurisprudentielle de remise à plat du catalogue des droits et libertés en faveur de la protection de l'environnement qui s'exposerait inévitablement à la critique du gouvernement des juges, l'écriture d'une nouvelle de Constitution demeure la voie la plus adéquate. L'idée de changer de Constitution n'est d'ailleurs plus un tabou au regard des dysfonctionnements qu'elle connaît actuellement. La fabrique d'une nouvelle Constitution donnerait ainsi l'opportunité d'associer plus étroitement les citoyens à la redéfinition du but des institutions de la VI^e République, ce qui n'a pas été le cas lors du mouvement de verdissement constitutionnel initié en 2005 et poursuivi en 2008. Le recours au peuple est, me semble-t-il, la condition pour légitimer ce nouvel édifice constitutionnel, même si l'usage du référendum peut donner lieu à des désillusions comme l'expérience chilienne l'a récemment démontrée. Mais il me semble que l'enjeu mérite que l'on prenne ce risque.

Patricia Rrapi : Pendant longtemps, j'ai eu tendance à séparer les problèmes. D'un côté, il y aurait la Charte de l'environnement ; de l'autre, le Conseil constitutionnel. Autrement dit, si la Charte est si peu mobilisée par le Conseil constitutionnel, ce ne serait pas principalement à cause du texte lui-même, malgré ses défauts ou ses lacunes éventuelles, mais plutôt à cause du Conseil constitutionnel, qui ne s'est pas véritablement investi dans la protection constitutionnelle de l'environnement. La conséquence de ce raisonnement est assez simple : peu importe le texte. Même si l'on révisait la Charte ou la Constitution, le Conseil constitutionnel continuerait probablement à adopter la même attitude. Dans cette perspective, le problème ne serait donc pas la Charte, mais le Conseil constitutionnel. La solution ne consisterait pas à réviser la Charte, mais plutôt à conserver ce texte tout en repensant le rôle, la composition ou la pratique du Conseil constitutionnel. Je crois que cette position tient aussi à une forme d'attachement à la Charte de l'environnement en tant que texte. J'aime son esthétique déclarative. Elle condense, d'une certaine manière, l'ensemble des préoccupations liées à la protection de l'environnement qui ont été portées par les associations et les mouvements écologistes depuis les années 1970. Elle possède donc un potentiel important : elle peut répondre à des questions actuelles, mais aussi à des problèmes futurs que nous ne voyons pas encore. Elle laisse ouverte la possibilité de traiter de nouvelles problématiques sans devoir réviser la Constitution à chaque fois.

Cela étant dit, je ne suis plus tout à fait certaine de penser exactement la même chose aujourd'hui. Dire que la révision ne changerait rien et que le problème réside uniquement dans le Conseil constitutionnel est une hypothèse probable, et même partiellement vérifiable. Mais elle repose aussi sur une opposition un peu trop nette et aseptisée entre le texte et le juge. Or cette opposition ne me convainc plus complètement. Il faut peut-être aussi reconsidérer la question du texte lui-même, c'est-à-dire la question de la révision de la Charte de l'environnement.

Il y a, selon moi, deux raisons de prendre cette question au sérieux.

La première tient au fait qu'il existe régulièrement des demandes de révision. On l'a vu avec la Convention citoyenne pour le climat, mais aussi dans les débats constitutionnels plus

anciens ou plus récents. Certes, il faut distinguer ces demandes d'amélioration des offensives actuelles contre la protection de l'environnement, notamment contre le principe de précaution. Ces offensives existent, et elles viennent souvent de députés d'extrême droite. Mais si l'on met provisoirement de côté cette dimension, il faut reconnaître qu'il existe aussi une volonté sincère de préciser et de renforcer la protection constitutionnelle de l'environnement. Cette volonté vient notamment des associations, de certains acteurs politiques et d'une partie de la doctrine. Elle mérite donc d'être prise au sérieux. Elle repose sur une inquiétude compréhensible : si le texte n'est pas suffisamment précis, le juge peut toujours le neutraliser.

Dans un article publié dans un ouvrage dirigé notamment par Florian Savonitto et Carolina Cerda-Guzman, j'ai recensé différents objectifs poursuivis par les propositions de loi constitutionnelle en ce sens. Ces propositions visent toutes à renforcer l'effectivité de la Charte de l'environnement. Elles cherchent d'abord à clarifier son invocabilité en QPC, en reconnaissant que l'ensemble de son Préambule et de ses articles constitue des droits et libertés constitutionnellement protégés. Elles proposent aussi de faciliter l'accès au juge, par exemple avec un référé environnemental ou un article consacré à l'accès à la justice. Un autre axe consiste à orienter l'interprétation de la Charte dans un sens favorable à la protection de l'environnement, afin d'éviter qu'elle soit utilisée contre des législations protectrices. Certaines propositions veulent également que la conciliation entre principes constitutionnels donne plus de poids à la cause environnementale, sans nécessairement instaurer une hiérarchie formelle entre les principes. D'autres revendications portent sur l'ajout de principes plus précis dans la Constitution : non-régression, climat, biens communs comme l'eau ou l'air, écocide, protection des animaux, planification écologique ou responsabilité environnementale. Il s'agit de combler les silences actuels de la Charte. Une autre série de propositions insiste sur l'obligation pour le législateur d'agir concrètement afin de mettre en œuvre la protection constitutionnelle de l'environnement. Enfin, certaines propositions visent à créer des mécanismes institutionnels de contrôle plus forts, comme un Défenseur de l'environnement, une fonction gouvernementale dédiée ou une loi organique environnementale. Au fond, toutes ces propositions partent du même constat : la Charte de l'environnement a une forte valeur symbolique, mais reste encore insuffisamment efficace. Elles cherchent donc à renforcer son invocabilité, son interprétation, son contenu, son contrôle et sa mise en œuvre, dans la perspective plus large d'une véritable démocratie environnementale.

La seconde raison tient au fait que la Charte porte en elle un problème lié au moment de son adoption. Ce n'est peut-être pas un défaut purement textuel, mais un problème politique plus profond, lié à l'histoire de la V^e République. Le Conseil constitutionnel, comme d'autres acteurs hostiles à une protection forte de l'environnement, a pu exploiter cette fragilité. La Charte a été promue par Jacques Chirac, qui a mobilisé les pouvoirs que lui offrait la V^e République pour imposer ce texte à sa majorité. Je ne cherche pas ici à juger la sincérité personnelle de Jacques Chirac. Ce n'est pas le sujet. Mais il est évident que cette Charte s'inscrivait aussi dans une logique d'héritage politique. On a souvent fait le parallèle avec le musée du quai Branly : il y a, dans les deux cas, une forme de geste présidentiel destiné à laisser une trace. Or cette Charte a été imposée à une majorité qui, au moment même de son adoption, s'est efforcée d'en neutraliser la portée. Si l'on regarde les débats parlementaires, une grande partie des interventions consiste à expliquer que le texte ne doit pas produire d'effets trop importants. On retrouve un type de discours déjà utilisé contre le Préambule de 1946 : le texte serait inutile, ou bien dépourvu de véritable normativité. En substance, on accepte de l'inscrire dans la Constitution, mais à condition qu'il ne soit pas réellement appliqué. De ce point de vue, la

Charte est en quelque sorte née neutralisée. Elle a été adoptée, mais en même temps privée d'une partie de sa force. À cela s'est ajoutée une offensive très forte d'une partie des juristes contre le texte. Je pense notamment à l'article de Marie-Anne Cohendet, « Nos choix et leurs conséquences » sur la Charte de l'environnement, qui montre bien comment les arguments d'inutilité ou de faible normativité ont été mobilisés pour limiter la portée de la Charte. Cette situation a permis au Conseil constitutionnel d'adopter une interprétation minimaliste du texte. Il ne l'a pas ignoré totalement, mais il l'a interprété de manière extrêmement prudente, voire restrictive. C'est parce qu'il n'y a pas eu de moment constitutionnel démocratique autour de la Charte qu'il n'y a pas non plus de légitimité du texte pouvant être considérée comme suffisamment contraignante par le juge. Une certaine évolution récente de l'interprétation de la Charte va aussi dans ce sens. Sous l'effet des mobilisations associatives, de l'ouverture à certains éléments de droit international et, plus largement, d'une conscience écologique plus forte, il devient plus difficile aujourd'hui pour le juge de tenir certains raisonnements qu'il pouvait tenir auparavant. Par exemple, lorsqu'il disait qu'une autorisation de travaux de recherche minière en Nouvelle-Calédonie n'avait pas d'incidence sur l'environnement, cela paraît aujourd'hui beaucoup moins tenable. Cela montre que lorsque la conscience citoyenne et la mobilisation politique progressent, le juge est au moins obligé de faire attention à ce qu'il dit. Il n'est pas nécessairement plus audacieux, mais il ne peut plus dire n'importe quoi. D'où la question suivante : le problème tient-il seulement au Conseil constitutionnel, ou bien aussi au moment constitutionnel dans lequel la Charte a été adoptée ? Peut-être que la protection constitutionnelle de l'environnement a parfois été perçue comme presque antidémocratique en raison de la manière dont elle a été introduite. Si elle avait été adoptée dans un moment constitutionnel plus ouvert, plus démocratique, avec une véritable discussion collective sur l'importance de l'environnement, elle aurait peut-être bénéficié d'une légitimité plus forte.