

6^e CONGRÈS DE LA CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DU POINT DE VUE DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ESPAGNOL

Discussant : César Tolosa. Juge au Tribunal constitutionnel du Royaume d'Espagne

INTRODUCTION

La réglementation constitutionnelle en matière d'environnement est un phénomène qui a vu le jour dans les années 1970 et qui, paradoxalement, ne s'est pas développé dans les pays les plus sensibilisés aux problèmes environnementaux, mais dans ceux dont les processus de transition vers la démocratie (Grèce, Portugal et Espagne) se sont accompagnés d'une réglementation visant à prendre en compte de nouvelles réalités, parmi lesquelles l'intérêt pour l'environnement occupe une place prépondérante.

La dernière et la plus aboutie des expressions juridiques du droit de l'environnement est la proclamation d'un droit subjectif à bénéficier d'un environnement sain. Des dispositions telles que l'article 45 de la Constitution espagnole ou l'article 66.1 de la Constitution portugaise trouvent désormais un large écho dans les Constitutions ibéro-américaines et dans les dernières Constitutions adoptées en Europe.

Au-delà de l'efficacité ou de l'application concrète que peuvent avoir bon nombre de ces dispositions constitutionnelles, il ne fait aucun doute que le droit à l'environnement s'est imposé comme un droit de ce qu'on appelle la troisième génération, c'est-à-dire les droits de solidarité ou collectifs.

Malgré les instruments internationaux et la reconnaissance constitutionnelle, le débat sur la protection de l'environnement reste ouvert, à la recherche de nouvelles réponses permettant d'assurer correctement cette protection.

D'autre part, la dimension mondiale du problème commence à jeter le doute sur l'efficacité des dispositions constitutionnelles nationales en matière de protection

de la nature, ce qui a conduit des auteurs de renom, tels que Ferragiolli, à plaider en faveur d'une « Costituzione della Terra ».

LA DÉFINITION DU DROIT À L'ENVIRONNEMENT DANS LA CONSTITUTION ESPAGNOLE

LA NOTION D'ENVIRONNEMENT

En Espagne, l'environnement bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle en vertu de l'article 45 de la Constitution espagnole, dont le paragraphe 1 le définit à la fois comme un droit et comme un devoir, en affirmant que « [t]ous ont le droit de jouir d'un environnement approprié pour développer leur personnalité et le devoir de le conserver ». Pour sa part, le paragraphe 2 de ce même article évoque l'obligation de « défendre et restaurer l'environnement », réaffirmant ainsi le caractère ambivalent de ce droit, dans lequel ressort le devoir de préservation de l'environnement, qui incombe aux pouvoirs publics, lesquels « veilleront à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles », car c'est en définitive la qualité de vie de tous les membres de la société qui est en jeu. Cette protection et cette tutelle seront exercées par ces pouvoirs publics « en ayant recours à l'indispensable solidarité collective ».

Conformément au cadre constitutionnel espagnol, l'environnement peut sans difficulté être classé parmi les valeurs, intérêts, relations, droits ou objets matériels ou immatériels considérés comme dignes de protection en raison de leur caractère vital ou nécessaire au bon déroulement de la vie des citoyens, tant sur le plan individuel que collectif. Plus précisément, il a été question d'un bien ou d'un intérêt collectif protégé au profit direct de la communauté (arrêts du Tribunal constitutionnel n° 32/1983 du 28 avril, n° 84/2013 du 11 avril et n° 233/2015 du 5 novembre, entre autres).

Il ressort de ce qui précède que la Constitution reconnaît à chacun un droit à l'environnement et, parallèlement, un devoir corrélatif qui incombe également à tous d'en assurer la sauvegarde et la défense, cette protection relevant non seulement, comme cela a été souligné, des pouvoirs publics, mais aussi de l'ensemble des citoyens, dont on attend la « solidarité indispensable » dans la défense d'un bien juridique particulièrement digne de protection, car il constitue

un facteur indispensable de la « qualité de vie » de l'être humain, ce qui est en lien avec le droit fondamental à la dignité de la personne (art. 10 de la Constitution espagnole).

La première conclusion que l'on peut tirer de cette disposition constitutionnelle est que la protection de l'environnement est une question qui concerne les pouvoirs publics et leur incombe. Cette conception s'appuie sur la théorie de « l'État social », qui établit la responsabilité et l'intervention des pouvoirs publics dans la satisfaction et la réalisation des objectifs sociaux, l'environnement étant devenu, en raison de sa dégradation, une question d'intérêt général. Mais, qui plus est, cette perspective conférera au droit de l'environnement un caractère essentiellement public, en régissant les relations entre l'homme et son environnement, ou la dégradation de celui-ci due aux activités humaines.

Le Tribunal constitutionnel a cherché à préciser la portée que doit avoir la notion d'environnement dans une perspective constitutionnelle. L'arrêt n° 102/1995, du 26 juin, souligne le caractère complexe, multiforme et « transversal » de l'environnement, dans la mesure où il a des répercussions sur d'autres domaines ou secteurs de l'ordre juridique.

En ce qui concerne sa nature dans la Constitution espagnole, il convient de préciser que le droit à l'environnement est un droit subjectif de nature constitutionnelle, dont la définition relève du législateur et qui bénéficie d'une protection judiciaire ordinaire. En ce sens, il s'agit de bien plus qu'un simple droit à une prestation, dans la mesure où il oblige l'administration à veiller à la préservation de l'environnement et confère aux citoyens le droit de lui demander d'intervenir, cette protection pouvant également être invoquée à l'encontre de tout sujet privé, y compris à l'encontre du législateur lui-même.

Plus récemment, dans son arrêt n° 233/2015 du 5 novembre, concernant la constitutionnalité de la loi sur le littoral, le Tribunal a déclaré ce qui suit: « Or, l'article 45 de la Constitution espagnole énonce un principe directeur, et non un droit fondamental. Les tribunaux doivent veiller au respect de l'environnement, cela ne fait aucun doute, mais « conformément aux dispositions légales » qui développent le principe constitutionnel (art. 53.3 CE, ATC 32/1983, fondement juridique 2, 149/1991, fondement juridique 1, et 102/1995, fondements juridiques 4-7) » (ATC 199/1996, FJ 3). Conformément à son rôle d'orientation, c'est au

législateur qu'il appartient de déterminer les techniques appropriées pour mettre en œuvre ce principe directeur que constitue la protection de l'environnement (arrêt du Tribunal constitutionnel n° 84/2013, du 11 avril, fondement juridique 6, et les références qui y sont citées).

Le Tribunal constitutionnel a très tôt souligné que cela ne signifiait pas pour autant que nous soyons en présence de normes purement programmatiques, mais que la « reconnaissance, le respect et la protection » des principes directeurs de la politique sociale et économique énoncés au chapitre III du titre I devaient inspirer « la législation, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics », conformément à l'article 53, paragraphe 3, de la Constitution. Cette disposition constitutionnelle empêche de considérer ces principes comme des normes vides de contenu et impose de les prendre en compte dans l'interprétation tant des autres dispositions constitutionnelles que des lois (ATC n° 19/1982, du 5 mai, FJ 6). Ou, en d'autres termes, « indépendamment du caractère plus ou moins général de leur contenu, elles énoncent des propositions contraignantes dont la teneur découle sans équivoque des articles 9 et 53 de la Constitution espagnole » (ATC n° 14/1992, du 10 février, FJ 11).

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DÉFENSE DE L'ENVIRONNEMENT

La protection de l'environnement étant considérée comme une fonction publique, conformément à l'article 45-2° de la Constitution, il convient de préciser à quelles administrations cette responsabilité incombe, étant donné que le texte constitutionnel lui-même définit l'État des autonomies en décrivant la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes, sans oublier les collectivités locales.

La première conclusion est que les dispositions de l'article 45 de la Constitution espagnole s'imposent à tous les pouvoirs publics, indépendamment de leur champ d'application territorial et de leurs compétences.

La Constitution espagnole, dans ses articles 148.1.9 et 149.1.23, établit un régime de répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes en matière d'environnement, selon lequel il appartient à l'État d'adopter la

législation de base et aux communautés autonomes d'assurer la gestion et/ou d'adopter des dispositions supplémentaires en matière de protection. En principe, si l'on considère uniquement le système mis en place au sein de la Constitution, trois fonctions doivent être exercées en matière d'environnement : l'adoption de la législation de base, l'adoption des règles de protection supplémentaires et la gestion. (ATC n° 118/2017 du 19 octobre).

CRITÈRES JURISPRUDENTIELS ÉTABLIS PAR LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Dans cette section, nous aborderons les critères établis par le Tribunal constitutionnel concernant les caractéristiques et les principes qui définissent et sous-tendent le droit de l'environnement.

LE PRINCIPE DE NON-REGRESSION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Le principe de non-régression stipule que la législation et la jurisprudence en matière d'environnement ne devraient pas être révisées si cela implique un recul par rapport aux niveaux de protection atteints précédemment.

L'ATC 233/2015 du 5 novembre reprend et applique ce principe.

LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Le principe de précaution, qui s'impose aujourd'hui comme un autre grand principe du droit de l'environnement, est né en opposition à la présomption générale en faveur du développement, selon laquelle « lorsqu'on ne sait pas ou qu'on n'a pas la certitude qu'une activité [...] a des impacts négatifs, la conclusion par défaut est que l'activité peut être menée », servira, comme nous le verrons, de fondement à l'adoption de décisions politiques, réglementaires et administratives, voire judiciaires, et, en dernier ressort, de mécanisme de contrôle du pouvoir discrétionnaire public ».

L'un des principes de ce texte est le principe de précaution, qui a été ajouté par le traité sur l'Union européenne à l'article 174, aujourd'hui article 191, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

On peut dire que les arrêts 237/2012, du 13 décembre, et 19/2013, du 31 janvier 2013, marquent le début de l'application du principe de précaution.

Par la suite, les récentes décisions 106/2014, 134/2014 et 57/2015, du 18 mars, relatives à l'utilisation de la technique de fracturation hydraulique, prévoient que le principe de précaution s'appliquera dans l'évaluation environnementale de chaque projet de fracturation hydraulique, de sorte que, comme il va de soi, l'autorisation d'un projet impliquant l'utilisation de la technique de fracturation hydraulique sera refusée si le résultat de son évaluation d'impact environnemental est négatif, même s'il convient de noter que, dans ces cas, le principe en jeu serait en réalité celui de prévention.

LE LIEN ENTRE L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ PUBLIQUE

De nombreuses études démontrent que la protection de l'environnement a un impact positif sur la santé des personnes.

La jurisprudence environnementale du Tribunal constitutionnel a souvent fait état de cette circonstance ; à cet égard, l'ATC 329/1993 (FJ 4), qui stipule que « il convient de souligner que tant dans ces instruments internationaux que dans l'article 45 de la Constitution espagnole, la protection de l'environnement a pour objectif final et est intimement liée à “ la protection de la santé des personnes ” ». (ATC 227/1988, FJ 27, 102/1995, FJ 5, 6 et 7, et 119/2001, FJ 5, 6 et 7, entre autres).

UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES COURS CONSTITUTIONNELLES

Le rôle des cours constitutionnelles dans la défense de l'environnement s'est heurté à de nombreuses contraintes. D'une part, les juges se sont montrés réticents à rendre des décisions en l'absence de preuves scientifiques, malgré

l'importance croissante du principe de précaution et de prévention, alors même qu'il apparaît difficile d'établir un lien de causalité réel entre le changement climatique et la violation des droits que les tribunaux seraient appelés à garantir.

Compte tenu de cette réalité, il convient de souligner le revirement que représente l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle allemande le 24 mars 2021, dans la mesure où celle-ci conclut que la lutte contre le changement climatique revêt non seulement une importance juridique, mais qu'elle peut également servir de fondement pour déclarer une loi fédérale inconstitutionnelle. La Cour a notamment déclaré illégale la « Bundes-Klimaschutzgesetz » du 12 décembre 2019, dans la mesure où il ne considère pas que les mesures prévues par l'État pour lutter contre le changement climatique soient suffisantes et adéquates, comme la simple réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030 (par rapport aux niveaux de 1990).

L'élément le plus intéressant et le plus novateur de l'arrêt à l'étude est l'argument relatif à la protection des générations futures ; en effet, ce qu'ont affirmé les juges constitutionnels allemands constitue, à n'en pas douter, une avancée majeure dans la réflexion sur la nature juridique de ce que l'on appelle les « droits de demain ».

Dans le même ordre d'idées, on peut également citer la décision du Conseil d'État dans l'affaire « Commune de Grande-Synthe et autre » (427301) de 2020, dans laquelle le gouvernement français a été contraint de justifier s'il était en mesure de respecter les objectifs de réduction des émissions pour 2030.

En Espagne, la préoccupation concernant les risques liés au changement climatique est mentionnée dans l'arrêt n° 233/2015, qui expose les motifs suivants : « La situation actuelle ne se caractérise pas par la disparition ou la réduction drastique des risques identifiés au moment où les décisions susmentionnées ont été rendues ; au contraire, elle se caractérise par l'émergence de nouvelles préoccupations centrées sur les effets du changement climatique ».

LE CHANGEMENT DE PARADIGME DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL ESPAGNOL EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La loi n° 19/2022 du 30 septembre, relative à la reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune du Mar Menor et de son bassin, marque un tournant décisif en matière de protection de la nature en Espagne, dans la mesure où elle instaure un nouveau paradigme écocentrique dans notre système juridique. Son exposé des motifs affirme que son adoption marque l'instauration d'un « nouveau modèle juridico-politique » à partir duquel doit s'opérer une « interprétation écocentrique de notre ordre juridique ». Le Tribunal constitutionnel a rendu l'arrêt n° 142/2024, entérinant cette modification majeure consistant en l'instauration, pour la première fois dans notre ordre juridique — et dans le cadre européen —, de ce que l'arrêt qualifie « d'écocentrisme modéré ».

Ce qui sous-tend véritablement la nouvelle réglementation, c'est un changement dans la conception de l'environnement, qui vise à abandonner les principes selon lesquels celui-ci est protégé et défendu par l'homme et pour l'homme, dans une vision anthropocentrique, considérant l'environnement comme un instrument au service de l'homme, pour passer à une posture écocentrique, dans laquelle prime la valeur intrinsèque de la nature dont l'homme est un élément parmi d'autres qui en fait partie, de sorte que les contraintes pesant sur l'environnement dépendent de la capacité même de celui-ci à satisfaire les besoins présents et futurs. Cette vision tend à reconnaître des droits à la nature

L'arrêt reconnaît l'importance de la loi en cause et le caractère novateur que revêt l'octroi de la personnalité juridique aux entités naturelles, lorsqu'il affirme que :

« Dans ce contexte, la loi n° 19/2022 du 30 septembre relative à la reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune du Mar Menor et de son bassin est la première norme euro-méditerranéenne s'inscrivant dans le modèle qui attribue une personnalité juridique aux entités naturelles. En examinant et en adoptant finalement l'initiative législative populaire à l'origine de cette disposition normative, le législateur a ainsi opéré un changement de paradigme en matière de protection, passant de l'anthropocentrisme le plus traditionnel à un écocentrisme modéré ».

Le Tribunal constitutionnel affirme que l'article 45 de la Constitution espagnole n'exclut aucun mécanisme de protection de l'environnement. Il s'agit d'un principe général qui autorise toutes sortes de techniques juridiques de protection, en affirmant que : « Cette disposition ne contient aucune prévision définitive, fermée ou exclusive concernant les mécanismes juridiques de protection, de défense et de restauration, le cas échéant, des espaces naturels ; par conséquent, nous ne pouvons pas considérer, comme principe de base, qu'aucun mécanisme juridique susceptible d'être développé au fil du temps, et de l'évolution de la théorie du droit, soit exclu du modèle constitutionnel de protection de l'environnement, pour autant qu'il respecte l'objectif de protection et d'amélioration de la qualité de vie, ainsi que de défense et de restauration du milieu naturel dans lequel la vie se déroule ».

LES DROITS DES GÉNÉRATIONS FUTURES

L'article 20a de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne dispose que : « Assumant sa responsabilité pour les générations futures, l'État protège également les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et par l'exercice des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans le respect de la loi et du droit. » Pour sa part, l'article 9 de la Constitution italienne stipule ce qui suit : La République [...] « protège le paysage et le patrimoine historique et artistique de la Nation. Elle protège l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, également dans l'intérêt des générations à venir. La loi de l'État régleme les modalités et les formes de la protection des animaux ».

Les droits des générations futures ont longtemps été ignorés dans l'analyse et l'application des droits de l'homme. Ni la Déclaration universelle des droits de l'homme, ni aucun autre instrument relatif aux droits de l'homme ne prévoit de restriction temporelle ni ne limite les droits au moment présent. En tant que société, nous devons comprendre que les décisions que nous prenons aujourd'hui peuvent avoir un impact profond sur la vie et les droits de ceux qui naîtront dans quelques années, décennies ou même plusieurs siècles, et qu'il n'est pas éthique

d'accorder moins d'importance à la vie et aux droits des êtres humains qui habiteront la Terre à l'avenir qu'à ceux des générations actuelles. Ceux qui ne sont pas encore nés ne peuvent pas se défendre ; c'est pourquoi, peu à peu, la justice intergénérationnelle a dépassé le cadre du débat moral pour s'inscrire désormais dans celui du débat juridique. Les politiques législatives doivent non seulement être capables de projeter les intérêts actuels dans l'avenir, mais elles devraient également répondre à la nécessité d'organiser les exigences que l'avenir impose au présent (Revo Prosperidad Sostenible).

On entend de plus en plus souvent parler des droits des générations futures, mais d'un point de vue juridique, ce concept soulève des problèmes qui nécessitent une réponse cohérente.

Tout d'abord, il est question de droits subjectifs actuels sans sujets actuels, ce qui constitue une énorme contradiction dans les termes, ou de l'obligation de respecter aujourd'hui des droits qui ne le seront qu'à l'avenir, c'est-à-dire à une date plus ou moins incertaine (Torres del Moral). Face à cette affirmation, on fait valoir que « les générations futures peuvent tout à fait être titulaires de droits et les générations actuelles titulaires d'obligations à leur égard.

Il peut exister des droits sans qu'il y ait de titulaire de ces droits, ce qui légitime donc la protection juridique des générations futures ».

En somme, on affirme que « les générations futures constituent un exemple paradigmatique de ce que l'on peut appeler la “ fiction juridique ” ».

Deuxièmement, la prise en compte des droits des générations futures implique un changement dans la philosophie d'action des instances judiciaires. Comme l'affirme Michel Pinaut : « Jusqu'alors, le juge était un juge des litiges actuels, un juge du présent. Il avait devant lui, lors du procès soit des victimes, soit des requérants ayant des griefs précis à l'encontre des agissements ou des actes d'une autre personne physique ou morale également présente [...]. Maintenant par le truchement du droit des générations futures, le juge devient juge de l'avenir ».

Dans le prolongement de ce qui précède, nous devons déterminer qui est habilité à exercer ces droits au nom des générations futures.

Pour reprendre les propos de Michel Pinaut : « Sur l'autre aspect de la représentation, à savoir qui porte la parole des générations futures, les solutions sont plus faciles à trouver. En régime de démocratie représentative, le Gouvernement et le Parlement élu par les citoyens représentent la Nation et décident pour elle, pour le passé, le présent et l'avenir. Mais évidemment la vie démocratique fonctionne de telle sorte que les intérêts, les préoccupations et les demandes du présent, l'emportent souvent sur les perspectives, même très alarmantes, à plus long terme.

Des solutions plus innovantes ont été proposées (sans aboutir pour le moment et on le comprend) que ce soit une « assemblée citoyenne du futur » ou la création d'un « ombudsman » du futur ou, en France, l'extension des compétences du Conseil économique social et environnemental (CESE) en une Chambre du futur, ce sont là des idées stimulantes mais sans doute un peu trop simples dans leur apparente évidence ».

Il convient de rappeler qu'en 2023, six jeunes Portugais ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) contre l'État portugais et 32 autres pays européens pour inaction climatique, arguant que celle-ci portait atteinte à leurs droits fondamentaux à la vie et à la vie privée en raison des conséquences du changement climatique. En avril 2024, la Grande Chambre de la CEDH a rejeté à l'unanimité la requête, invoquant le non-épuisement des voies de recours internes ; en d'autres termes, elle ne s'est pas prononcée sur la représentativité ou la qualité pour agir des jeunes, mais sur le non-épuisement des voies de recours internes.