

# INTÉGRER LES LIMITES PLANÉTAIRES DANS LA CONSTITUTION FRANÇAISE

JANVIER 2018



FONDATION  
POUR LA NATURE  
ET L'HOMME

**L**e 13 novembre dernier, 15 364 scientifiques de 184 pays<sup>1</sup> appelaient, une nouvelle fois, à la mise en place de mesures urgentes et indispensables pour faire face aux enjeux environnementaux globaux : climat, biodiversité, pollution, santé publique, etc. Comme le rappelait le président de la République, Emmanuel Macron, lors du *One Planet Summit*, nous n'agissons «pas assez vite». Face aux pressions diverses et aux contradictions entre les intérêts de court terme et ceux de long terme, **le droit a un rôle fondamental à jouer pour arbitrer, encadrer et accélérer cette transition vers une économie durable**. Or, la Constitution française n'est pas assez outillée pour répondre à la situation nouvelle dans laquelle nous nous trouvons : l'action des hommes sur l'environnement est devenue globale et destructrice, et ce de façon irréversible (ce que certains nomment «Anthropocène»).

**Le projet d'intégrer le respect des limites planétaires dans la constitution s'inscrit dans une dynamique mondiale visant à appréhender l'interdépendance des enjeux environnementaux. Pour ce faire, Ban Ki-moon évoque dès l'Assemblée générale de 2011 les limites planétaires comme outil de mesure scientifique. S'adressant aux dirigeants du monde, il déclare «Aidez-nous à défendre la science qui montre que nous déstabilisons notre climat et dépassons les limites planétaires à un degré périlleux»<sup>2</sup>. Le Panel de haut niveau de l'ONU sur la viabilité du développement mondial (UN High-Level Panel of Experts) inclut la notion de limites planétaires (planetary boundaries) dans son texte de présentation (2012). Le «Rapport sur l'état de l'environnement» de l'Agence européenne pour l'environnement rendu en 2010 hisse les limites planétaires au rang de «priorité environnementale». La Commission européenne exploite ce concept en 2011 afin de définir ses objectifs : «D'ici à 2050, l'économie de l'UE aura crû de façon à respecter les contraintes de ressources et les limites planétaires»<sup>3</sup>.**

1 - Le cri d'alarme de quinze mille scientifiques sur l'état de la planète, *Le Monde*, 13 novembre 2017.

2 - [http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39627&Cr=climate+change&Cr1=#.WkYS\\_OsiGRs](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39627&Cr=climate+change&Cr1=#.WkYS_OsiGRs)

3 - COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Roadmap to a Resource Efficient Europe /\* COM/2011/0571 final \*/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0571>

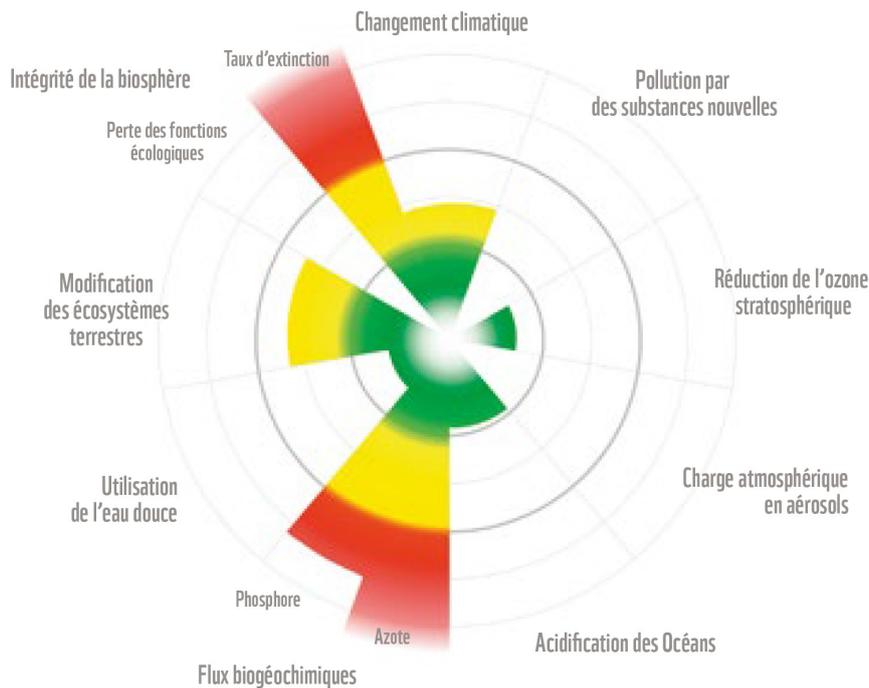
## Qu'est-ce que les limites planétaires ?

L'objectif des limites planétaires consiste à limiter l'impact des activités humaines à un niveau permettant à l'humanité de disposer des fonctions essentielles de la biosphère de manière prévisible et stable. Le dépassement de ces limites finira par saper les bases physiques des systèmes socio-économiques, menant potentiellement à une réduction importante du niveau de vie, à l'augmentation des inégalités, à l'instabilité et à la violence.

La notion des limites planétaires relève d'une démarche scientifique issue d'un premier rapport publié par un groupe international de chercheurs mené par Johan Rockström dans la revue *Nature* en 2009<sup>4</sup> et remis à jour en 2015 par une équipe internationale de scientifiques menée par Will Steffen<sup>5</sup>. Neuf processus et systèmes régulent la stabilité et la résilience du système terrestre - les interactions de la terre, de l'océan, de l'atmosphère et de la vie qui, ensemble, fournissent les conditions d'existence dont dépendent nos sociétés.

Des valeurs seuil ont été définies pour sept d'entre elles<sup>6</sup>. Lorsqu'une limite ne peut donner lieu à un seuil chiffré sur le plan global (et à son prorata sur le plan national), cela reste possible sur un plan régional ou elle peut donner lieu à la définition de seuils par composants (par exemple par polluant) :

- le changement climatique ;
- les pertes de biodiversité ;
- les perturbations globales du cycle de l'azote et du phosphore ;
- l'usage des sols ;
- l'acidification des océans ;
- la déplétion de la couche d'ozone ;
- les aérosols atmosphériques
- l'usage de l'eau douce ;
- la pollution chimique (plus largement l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère).



► LE SCHÉMA DE W. STEFFEN ET SES COLLÈGUES, PUBLIÉ DANS LA REVUE SCIENCE EN 2015, RÉSUMÉ OÙ NOUS EN SOMMES DU FRANCHISSEMENT DES LIMITES PLANÉTAIRES<sup>7</sup>.

4 - Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen, and J. Foley. 2009. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

5 - Will Steffen et al., «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet», *Science*, 15 Jan 2015

6 - [http://pb.grid.unep.ch/planetary\\_boundaries\\_switzerland\\_summary\\_en.pdf](http://pb.grid.unep.ch/planetary_boundaries_switzerland_summary_en.pdf)

7 - Will Steffen et al., «Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet», *Science*, 15 Jan 2015

---

## Comment formuler les limites planétaires dans la Constitution ?

Politiquement, la Charte de l'environnement est un chantier qu'il serait périlleux de rouvrir. Il y a un risque que les conservateurs se focalisent sur le principe de précaution (qu'il ne faut en aucun cas remettre en cause et qui s'impose à nous, de toute façon, notamment du fait d'engagements internationaux) et que le gouvernement perde la maîtrise du débat. Il serait plus simple et clair de modifier l'article premier de la Constitution.

.....

### L'ARTICLE 1<sup>er</sup> POURRAIT ÊTRE MODIFIÉ AINSI :

«La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

La République veille à un usage économe et équitable des ressources. Elle garantit aux générations présentes et futures un environnement sain et sûr en veillant au respect des limites planétaires, à savoir les grands équilibres interdépendants qui conditionnent l'habitabilité de la Terre».

---

## Quels seraient les effets juridiques de la constitutionalisation des limites planétaires ?

Il ne s'agit pas de fantasmer un retour à un état de la nature préindustriel et idéalisé (ce qui scientifiquement n'aurait pas de sens). En revanche il s'agit de stopper notre dérive dangereuse, c'est-à-dire, d'atténuer notre pression anthropique selon ces limites grâce à un développement mieux dirigé. Les grands équilibres environnementaux appellent, comme les droits humains qu'ils rendent possibles, des butées à ne pas dépasser. Il est alors nécessaire de les soustraire aux aléas de la vie politique. C'est ce qu'écrivait Emmanuel Macron dans Esprit en 2011 : «Le traitement des problèmes longs implique parfois une forme de réduction des pouvoirs politiques, c'est-à-dire l'instauration de mécanismes supra-politiques qui garantissent à travers le temps une application constante, une protection contre les aléas politiques<sup>8</sup>».

Le premier effet de la constitutionnalisation de l'obligation de respecter les limites planétaires serait justement de **garantir la stabilité de cette norme par-delà les fluctuations politiques**. Un simple changement de majorité parlementaire ne permettrait plus de remettre en cause cette norme fondamentale. On pourrait croire qu'il est inutile de constitutionnaliser l'obligation de protéger ces limites, et notamment le climat, du fait de nos engagements internationaux. Mais la pratique de Donald Trump, qui a facilement dénoncé de tels engagements, rappelle la nécessité d'une protection constitutionnelle de telles normes en plus de leur protection conventionnelle.

Les normes constitutionnelles s'imposant à tous, pouvoirs publics, juges et particuliers, **ces dispositions devraient être respectées notamment tant par le législateur que par le pouvoir réglementaire ou par toutes les juridictions**.

A l'échelle de la planète, il a été démontré que les dispositions constitutionnelles favorables à l'environnement sont directement corrélées notamment à la baisse des émissions nationales de gaz à effet de serre<sup>9</sup>, car elles exercent une influence sur l'adoption puis sur l'application de toutes les normes.

---

8- Emmanuel Macron, «Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ?», revue Esprit, mars/avril 2011.

9 - Cf. D. Boyd, The Environmental Rights Revolution. A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment., UCB Press, Vancouver-Toronto, 2012 ; et J. May et Erin Daly, Global Environmental constitutionalism, Cambridge University Press, 2015.

L'effet de ces normes constitutionnelles environnementales, et donc l'effet attendu d'une obligation de respecter les limites planétaires, se produit tout d'abord au niveau de l'élaboration des normes. **Les lois et les règlements en particulier, devraient prendre en compte cette obligation. Ainsi, les études d'impact devraient analyser l'influence des lois envisagées de manière systémique, ce qui éviterait de commettre de graves erreurs.** L'adoption de certaines lois pourrait certes être retardée de quelques semaines, mais cela permettrait d'éviter des conséquences très graves et souvent irréversibles de nos actions sur l'environnement. Les dizaines de milliers de morts causées chaque année en France par la pollution de l'air par les particules fines auraient largement pu être évitées ou limitées si l'on avait ainsi pris le temps d'évaluer les conséquences des aides fiscales accordées au diesel pendant des années. L'humanité a déjà dépassé 4 des limites sur 9 et est en passe d'en dépasser deux autres. En conséquence, le législateur devra prendre en compte ces dépassements dans l'élaboration des lois.

**De même, les règlements [l'administration] pourraient favoriser des actions bénéfiques pour l'environnement et limiter les actions nocives, sur le plan national ou local.** Ainsi, l'examen de la légalité de dispositions réglementaires favorisant des pratiques respectueuses des limites planétaires pourrait être modifié par l'adoption de cette norme constitutionnelle, en particulier a priori, au moment de leur adoption, puis lors de leur application. Par exemple, un maire pourrait plus facilement justifier le fait que seule une agriculture de type biologique peut être autorisée dans une zone de protection d'un captage d'eau potable. Toujours en matière de politique agricole, les aides, fiscales ou autres, pourraient prendre en compte les impacts environnementaux des politiques agricoles eu égard aux limites planétaires, par exemple, cela obligerait les Commissions départementales d'aménagement commercial et la Commission nationale d'aménagement commercial à considérer davantage les conséquences environnementales des autorisations de construire (un département de terres agricoles et naturelles qui disparaît en France tous les 7 ans). L'obligation de respecter les limites planétaires pourrait donc justifier en droit des politiques favorisant la protection de l'environnement dans de nombreux domaines. Ainsi, des régimes fiscaux ou juridiques particuliers pour ces activités pourraient être plus facilement et solidement fondés juridiquement.

L'effet de **l'obligation de respecter les limites planétaires se produirait ensuite sur le plan contentieux**, c'est-à-dire au stade de la mise en œuvre et des différends qu'elle peut engendrer. Tous les juges devraient eux aussi appliquer cette norme, qu'il s'agisse en particulier du juge constitutionnel, administratif ou des juridictions judiciaires. Comme dans tous les pays où des normes constitutionnelles environnementales ont été adoptées, certains ne manqueraient pas de prétendre que ces dispositions sont trop imprécises pour être applicables ou justiciables. Mais les principes de liberté et d'égalité ne sont-ils pas, eux aussi, très généraux et imprécis ? De la même manière, progressivement, avec prudence et modération, le législateur, l'ensemble des pouvoirs publics et les juges, feront une application raisonnable mais efficace du respect des limites planétaires, qui s'appuient sur un référentiel quantitatif. La jurisprudence permettra, en l'interprétant et le conciliant, de préciser progressivement les contours évolutifs du principe ; il est de la nature même des grands principes juridiques que de synthétiser une règle générale.

Le juge constitutionnel serait en mesure de censurer une loi favorisant, par exemple par des mesures fiscales, l'exploitation des énergies polluantes au détriment des énergies renouvelables. Dans la mesure où d'autres normes constitutionnelles garantissent par exemple la liberté d'entreprendre ou le développement durable, le Conseil constitutionnel ne pourrait pas ignorer ces autres normes. **Mais dans la conciliation qu'il fait entre tous ces principes, droits et normes fondamentaux, son analyse serait plus approfondie, prudente et pertinente pour favoriser l'adoption de lois plus respectueuses des limites planétaires.**

**Le contentieux constitutionnel concernerait essentiellement l'adoption de lois nouvelles, dans le cadre du contrôle a priori.** Dans le cadre de ce contrôle le juge verrait son analyse approfondie et enrichie pour analyser la conciliation entre les normes constitutionnelles. **Par exemple, la liberté d'entreprendre ne pourrait évidemment pas être supprimée, mais elle pourrait être mieux conciliée avec la protection des limites planétaires, et notamment encouragée lorsqu'elle la favorise.** Le Conseil pourrait donc admettre des mesures [fiscales ou autres] favorables aux entreprises ou aux activités qui protègent les limites planétaires.

Le contrôle des lois déjà existantes (a posteriori) dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (ci-après QPC) est en principe impossible lorsque ces lois ont déjà fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, sauf en cas de changement de circonstances de droit ou de fait. Or la découverte d'effets nocifs de lois anciennes constitue déjà un changement de circonstances de fait qui justifie la possibilité de leur contrôle par voie de QPC. **Des lois anciennes peuvent donc déjà faire l'objet d'une QPC à cause des atteintes qu'elles portent à l'environnement (sur le fondement de la Charte de l'environnement). L'adoption de l'obligation de respecter les limites planétaires conduirait donc seulement à un enrichissement de ce contrôle.** Ce changement de circonstance de droit favoriserait l'adoption de nouvelles lois plus favorables à l'environnement.

Que ce soit a priori ou a posteriori, les lois dont les effets accroîtraient les concentrations de gaz à effet de serre, ou détruiraient plus encore la biodiversité, ou enrayeraient les mécanismes sélectifs naturels, ou accroîtraient l'acidité des océans, ou détruiraient les forêts, etc. seraient jugées contraires au principe des limites planétaires. Par exemple, une loi favorisant les investissements dans les énergies fossiles se verrait sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Le juge constitutionnel pourrait notamment vérifier que les études d'impact prennent réellement en compte cette dimension des limites planétaires permettant d'intégrer une vision systémique dans les projets ou propositions de lois.

L'action du législateur serait donc encadrée par cette norme, sous le contrôle du juge constitutionnel. **Le respect des limites planétaires est un but qui s'impose à tous, mais les gouvernants restent libres du choix des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.** Le juge constitutionnel ne manquerait pas de respecter cette liberté de moyens, comme il le fait déjà pour l'ensemble des autres normes et droits fondamentaux. Les limites planétaires et leur interprétation par le juge n'entraveraient donc pas l'action du Parlement, sauf en cas de lois débouchant sur une aggravation des grands paramètres du système-Terre, fragilisant son habitabilité pour l'espèce humaine. En pratique, la constitutionnalisation des limites planétaires aurait pour effet de faire évoluer la fabrique de la loi vers une approche systémique.

Le juge administratif apprécierait la légalité des actes administratifs nationaux ou adoptés par des exécutifs locaux en appliquant lui aussi cette norme. La légalité de mesures de réglementation de diverses activités, comme la circulation nautique par exemple, ou de certaines zones, comme des zones particulièrement importantes et/ou fragiles écologiquement, se ferait à la lumière de cet impératif.

Les juridictions judiciaires pourraient elles aussi appliquer cette norme, notamment dans des contentieux portant sur l'exploitation de certaines ressources ou l'utilisation de certains produits.

Tout comme l'adoption de la Charte de l'environnement et notamment du droit de l'homme à un environnement sain, n'a pas apporté une révolution juridique soudaine ni le moindre bouleversement de l'activité économique, **l'adoption de l'obligation de respecter les limites planétaires ne se traduirait pas par un «grand soir écologique» qui paralyserait l'économie comme certains l'ont prétendu dans tous les pays où des normes de ce type ont été adoptées. Pour autant, elle serait utile car elle permettrait de favoriser l'adoption et le respect de normes plus cohérentes et moins dangereuses pour notre avenir et celui de nos enfants.** Elle pourrait notamment favoriser les activités innovantes en faveur de l'environnement.

## Comment accompagner la constitutionalisation des limites planétaires<sup>10</sup> ?

Les pouvoirs publics en général, et notamment le législateur, le gouvernement ou le Conseil constitutionnel ne sont pas suffisamment armés pour traiter seuls ces questions à la fois nouvelles et complexes, qui font appel à des connaissances scientifiques approfondies.

C'est pourquoi la FNH a proposé la création d'une **Chambre du futur** pour **conseiller et enrichir** le travail parlementaire. De plus, un **Haut Conseil du Long Terme** pourrait **accompagner le bon fonctionnement de toutes ces évolutions**. Tel un « mini GIEC », il sera dévolu à la veille scientifique dans des domaines où les connaissances évoluent fortement. Sa mission serait double :

- exercer une veille sur l'état des connaissances (et leur évolution) relatives en particulier aux ressources (minérales, énergétiques, en matière d'eau douce et écosystémiques), à la biosphère et ses mécanismes régulateurs (climat, biodiversité et autres limites planétaires) sur le plan national et international ;
- informer le gouvernement, les parlementaires, les membres de la troisième chambre, les juges (notamment constitutionnel), mais aussi les citoyens.

### LE CLIMAT DANS LA CONSTITUTION ? OUI MAIS SANS L'ISOLER

Constitutionnaliser le respect des limites planétaires contribuerait à donner un tour systémique à l'action publique. En revanche, ériger au plus haut niveau de la hiérarchie des normes un seul de ces paramètres, comme par exemple le climat, pourrait déboucher sur des effets pervers et nous faire oublier que toutes ces problématiques sont liées. Par exemple :

- > cela serait susceptible d'encourager la motorisation diesel, moins émettrice de gaz à effet de serre que les moteurs à essence, alors même que l'utilisation du diesel a des conséquences environnementales et sanitaires délétères (pollution de l'air aux particules fines). La pollution chimique étant l'une des limites planétaires, la constitutionnalisation de ces limites aurait permis d'éviter de globaliser l'usage du diesel au vu des conséquences sur le plan sanitaire de ses polluants (NOx et particules fines) ;
- > l'autorisation de la pêche électrique : cette pratique est moins consommatrice en énergie carbonée, et par extension favorable au climat, alors qu'elle est catastrophique pour la biodiversité marine, déjà grandement fragilisée.

## CONCLUSION

Avec la Charte de l'environnement adoptée en 2005, la France était l'un des derniers pays industriels à faire entrer l'environnement dans sa Constitution.

La France doit être le premier pays, comme elle l'a été en 1789 en reconnaissant les Droits de l'Homme, à les prolonger en intégrant le respect des limites planétaires dans sa Constitution.

Pour devenir leader de la transition écologique la France doit devenir exemplaire et novateur. **La constitutionnalisation des limites planétaires aurait comme effet de faire évoluer le droit et la pratique législative vers l'approche systémique indispensable pour assurer la cohérence de toutes nos politiques publiques et accélérer la transition écologique.**

10 - [http://www.fondation-nature-homme.org/magazine/lassemblee-citoyenne-du-futur/?page=06enjeux1\[\]=166enjeux2\[\]=166enjeux3\[\]=16](http://www.fondation-nature-homme.org/magazine/lassemblee-citoyenne-du-futur/?page=06enjeux1[]=166enjeux2[]=166enjeux3[]=16)

# DÉMONSTRATEUR DE SOLUTIONS

Créée en 1990 par Nicolas Hulot, la FNH est aujourd'hui présidée par Audrey Pulvar. Elle s'est donné pour mission de proposer et d'accélérer les changements de comportements individuels et collectifs, en faisant émerger et en valorisant, des solutions en faveur de la transition écologique de nos sociétés. Pour y parvenir, la Fondation mène en toute indépendance un travail de prospective et de plaidoyer, elle fait émerger et accompagne les acteurs du changement et mobilise le grand public.

Afin de mener à bien sa mission, la Fondation combine la réflexion, l'action et la sensibilisation.

Elle élabore des idées nouvelles et porte des propositions auprès des décideurs politiques et économiques, avec son Conseil scientifique et son réseau d'experts pluridisciplinaires de haut niveau.

Elle fait émerger et accompagne les acteurs du changement en soutenant et valorisant, en France comme à l'international, des initiatives porteuses d'avenir afin de les démultiplier à plus grande échelle. Cette réalité du terrain inspire et nourrit la production intellectuelle.

Et pour que chacun puisse être moteur de la transition écologique, elle élabore des outils et des campagnes de mobilisation citoyenne.

La Fondation est également une ONG environnementale représentative. A ce titre, elle siège dans plusieurs organismes consultatifs tels que le Conseil économique social et environnemental ou le Comité national de la transition écologique.

## CONTACTS

**Manuela Lorand**, *relations presse* : 06 98 45 46 91 • [m.lorand@fnh.org](mailto:m.lorand@fnh.org)

**Floran Augagneur**, *conseiller scientifique* : 06 42 73 32 73 • [f.augagneur@fnh.org](mailto:f.augagneur@fnh.org)

