

QUATRIÈME RÉUNION QUADRILATÉRALE

COUR CONSTITUTIONNELLE D'ESPAGNE, COUR CONSTITUTIONNELLE D'ITALIE, COUR
CONSTITUTIONNELLE DU PORTUGAL ET CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE FRANCE

LES DROITS DES GÉNÉRATIONS FUTURES: ENVIRONNEMENT ET SANTÉ

Rome, 23 juin 2023

PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT EN ESPAGNE

CESAR TOLOSATRIBIÑO

MAGISTRAT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE D'ESPAGNE

I. INTRODUCTION

La communauté internationale a depuis longtemps pris conscience de l'ampleur du problème de la protection de l'environnement. Le document publié par le Club de Rome en 1972, puis la première grande conférence internationale sur l'environnement, qui s'est conclue par la "déclaration de Stockholm", ont permis de reconnaître au niveau international les problèmes environnementaux et leur importance.

Au cours des années suivantes, les mesures adoptées par les organisations internationales et les traités ou accords internationaux sur l'environnement se sont multipliés. Le sommet de la Terre, qui s'est tenu à Rio de Janeiro en juin 1992, est peut-être l'événement le plus marquant.

La régulation constitutionnelle de l'environnement est un événement qui a débuté dans les années 1970 et qui s'est déroulé, paradoxalement, non pas dans les pays les plus sensibles aux problèmes environnementaux, mais dans ceux dont la transition vers la démocratie (Grèce, Portugal et Espagne) s'est accompagnée de la régulation de nouvelles réalités, dont les préoccupations environnementales.

L'expression juridique la plus récente et la plus raffinée des questions environnementales est la proclamation d'un droit subjectif à jouir d'un environnement adéquat. Des préceptes tels que l'article 45 de la Constitution espagnole ou l'article 66.1 de la Constitution portugaise sont aujourd'hui abondamment reflétés dans les Constitutions latino-américaines et dans les dernières Constitutions apparues en Europe.

Dans le cas de la Constitution italienne de 1948, la protection de l'environnement est toujours couverte par la « protection du paysage » (art. 9), bien qu'elle ait été liée au droit à la santé (art. 32) en tant que « valeur fondamentale de la communauté » (arrêt de la Cour constitutionnelle italienne 210/1987). La Constitution française de 1958 ne faisait pas non plus référence à l'environnement à l'origine, bien qu'une réforme constitutionnelle en 2004-2005 (sous l'influence de la convention d'Aarhus) ait intégré la « Charte de l'environnement » dans son bloc constitutionnel, reconnaissant une série de droits sociaux (le droit à un environnement équilibré et sain) et de droits procéduraux (l'accès à l'information et la participation dans le domaine de l'environnement), ainsi que des devoirs individuels relatifs à l'environnement (devoir de préserver et d'améliorer l'environnement, ou de prévenir les atteintes à l'environnement et de contribuer à sa restauration), outre d'autres principes visant à sa protection (tels que le développement durable et la précaution) et la promotion de politiques publiques à cette fin (conciliation du développement économique et de l'environnement, éducation à l'environnement, recherche et innovation au service de l'environnement).

Enfin, la Constitution portugaise de 1976 reconnaît le droit à un environnement humain et écologiquement équilibré pour tous, en tant que droit social, ainsi que le « devoir de le défendre » (art. 66.1).

Indépendamment de l'efficacité ou de l'application pratique que nombre de ces dispositions constitutionnelles peuvent avoir, il ne fait aucun doute que le droit à l'environnement a acquis le statut de droit dit de troisième génération, c'est-à-dire de droit de solidarité ou de droit collectif.

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'aborder sa protection de manière adéquate, l'économie, le marché, la mondialisation, le progrès technologique, le protectionnisme, la durabilité, la santé, la protection de l'environnement, l'écologie, le réchauffement climatique et, bien sûr, les droits individuels et les droits des générations futures sont quelques-unes des questions clés qui sont en conflit permanent et qui rendent difficile la recherche d'un équilibre adéquat face à la dégradation progressive de l'environnement et au risque d'effondrement de l'environnement que beaucoup prédisent.

D'autre part, la composante globale du problème commence à susciter des doutes quant à l'efficacité de la réglementation des constitutions nationales pour la protection de la nature, raison pour laquelle des auteurs éminents tels que Ferragiolli ont appelé à la nécessité d'une « Costituzione della Terra » (Constitution de la Terre).

II. LA CONFIGURATION DU DROIT A L'ENVIRONNEMENT DANS LA CONSTITUTION ESPAGNOLE

A) LE CONCEPT D'ENVIRONNEMENT

En Espagne, l'environnement est reconnu constitutionnellement par l'article 45 CE qui, dans son paragraphe 1, le configure comme un droit et un devoir, simultanément, en affirmant que « toute personne a le droit de jouir d'un environnement adapté au développement de l'individu, ainsi que le devoir de le préserver ». Le paragraphe 2 du même précepte parle quant à lui de l'obligation de « défendre et restaurer l'environnement », réaffirmant la nature ambivalente de ce droit, dans lequel ressort le devoir de préserver l'environnement, adressé aux pouvoirs publics, qui « veillent à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles », car c'est la qualité de vie de tous les membres du groupe social qui est finalement en jeu. Cette protection et cette sauvegarde seront exercées par ces autorités publiques « sur la base de l'indispensable solidarité collective ».

De ce qui précède, on peut déduire que la Constitution reconnaît le droit de tous à l'environnement et, en même temps, le devoir corrélatif de tous de le sauvegarder et de le défendre, protection qui incombe non seulement aux pouvoirs publics mais aussi à tous les citoyens, dont la « solidarité indispensable » est requise dans la défense d'un bien juridique particulièrement digne de protection, puisqu'il constitue un facteur indispensable de la « qualité de la vie » des êtres humains, liée au droit fondamental à la dignité de la personne (art. 10 CE).

La première conclusion à tirer du précepte constitutionnel susmentionné est que la défense de l'environnement est une question qui concerne les pouvoirs publics et qui leur est confiée. Cette conception se fonde sur la théorie de l'« État social », qui établit la responsabilité et l'intervention de la puissance publique dans la satisfaction et la réalisation d'objectifs sociaux, puisque l'environnement, en raison de sa dégradation, devient une question d'intérêt général. En outre, cette perspective confère au droit de l'environnement un caractère public prépondérant, en réglementant les relations [entre l'Homme](#) et son environnement, ou sa dégradation due aux activités humaines.

La reconnaissance constitutionnelle conduit à s'interroger sur la nécessité de déterminer le concept d'un tel droit, sa propriété et sa protection juridictionnelle, dans la mesure où ce sont fondamentalement ces extrêmes qui donnent un contenu aux dispositions constitutionnelles.

Il convient tout d'abord de souligner que la Constitution espagnole utilise indistinctement trois concepts dans l'article 45 : l'environnement, les ressources naturelles et la qualité de la vie. Cette diversité a conduit à la nécessité d'établir des concepts larges ou stricts, selon que l'on considère que l'un ou l'autre élément est inclus dans l'environnement.

À cette fin, la Cour constitutionnelle a tenté de préciser la portée que l'environnement devrait avoir d'un point de vue constitutionnel. L'arrêt n° 102/1995, du 26 juin 1995, est très important à cet égard.

L'arrêt souligne le caractère complexe, multiforme et « transversal » de l'environnement, dans la mesure où il affecte d'autres matières ou secteurs du système juridique. Il précise également qu'il s'agit d'un concept « essentiellement anthropocentrique et relatif », car « il n'existe pas et il ne peut exister une idée abstraite, intemporelle et utopique de l'environnement, en dehors du temps et de l'espace ». Il s'agit d'un concept juridique indéterminé, avec une approche « multidimensionnelle et interdisciplinaire ».

D'un point de vue fonctionnel, ~~le CT~~ [la Cour constitutionnelle](#) entend par « protection de l'environnement » l'ensemble des actions menées sur le concept matériel de l'environnement afin de le conserver, de l'améliorer et d'en jouir, ces actions pouvant être de nature préventive ou répressive. Cette protection serait déterminée par les instruments établis

à cette fin par le système juridique à un moment donné.

B) LA NATURE JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

~~Le TC~~ La Cour constitutionnelle a constamment invoqué l'article 45 de la CE, délibérément sans considérer et délimiter la nature de la figure juridique qu'il envisage. Cette circonstance a conduit au maintien et à la défense de positions sur les différentes possibilités qui, d'un point de vue juridique, peuvent être déduites de son libellé littéral.

Quant à sa nature, comme le souligne ~~le TC~~ l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°64/1982, 4 novembre 1982, FJ 2, l'article figure parmi les « principes directeurs de la politique sociale et économique » (chapitre III du titre I, sur les « droits et devoirs fondamentaux ») dont la reconnaissance, le respect et la protection doivent inspirer la législation positive, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics, conformément à l'article 53.3 ~~du traité CE~~ de la Constitution espagnole.

La question se pose de savoir si nous sommes en présence d'un véritable droit subjectif. La doctrine constitutionnelle est divisée à cet égard. Pour un secteur important, le droit de jouir d'un environnement adéquat est un véritable droit subjectif pour trois raisons :

La première raison est offerte par l'interprétation littérale : si l'article 45 ~~du traité CE~~ de la Constitution espagnole utilise l'expression « droit », ce qui est reconnu est un droit.

Deuxièmement, il y a de la place pour une construction extensive utilisant des instruments internationaux :

- a) L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies reconnaît le droit à un niveau de vie suffisant et l'article 12 reconnaît le droit de toute personne à l'amélioration de tous les aspects de la santé et de la sécurité au travail et de l'environnement.
- b) Le premier principe de la déclaration de Stockholm stipule que : « L'Homme a le droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à la jouissance de conditions de vie satisfaisantes dans un environnement dont la qualité lui permette de mener une vie digne et satisfaisante, et il a l'obligation solennelle de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures »,

- c) Le premier principe de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, lorsqu'il proclame que : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

Troisièmement, l'article 53, paragraphe 3, ~~du traité CE de la CE~~ constitue en soi une base incontestable pour défendre la nature du droit consacré par l'article 45 ~~du traité CE~~ de la CE en tant que véritable droit subjectif.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule qu'« un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité sont intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

Certains auteurs, au contraire, ont suggéré qu'il s'agissait plutôt d'un droit à la prestation, d'une règle d'action adressée aux autorités publiques qui implique une action positive de l'État comme moyen de mettre en œuvre une série de droits et de conquêtes sociales qui dépassent la sphère des droits subjectifs et personnels.

Enfin, sa nature de droit fondamental a également été confirmée en raison de son lien téléologique avec l'article 10.1 CE.

C'est dans l'arrêt ~~STC~~ CC n°199/1996 que ~~le TC~~ la Cour constitutionnelle a expressément abordé cette question pour la première fois, en donnant au précepte précité la valeur que lui confère l'article 53.3 ~~des CE de la CE~~, à savoir celle d'un véritable principe directeur.

Cet arrêt précise que : « L'importance du droit à l'environnement a également été soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a déclaré que, dans certains cas particulièrement graves, les dommages environnementaux peuvent même porter atteinte au droit à la vie personnelle et familiale d'une personne, tel qu'il est consacré par l'article 8 de la Convention de Rome (...). Toutefois, on ne peut ignorer que l'article 45 de la Constitution énonce un principe directeur et non un droit fondamental. Les tribunaux doivent assurer le respect de l'environnement, certes, mais conformément aux dispositions des lois qui développent le précepte constitutionnel (art. 53.3 CE, SSTC 32/1983, base juridique 2.º,

149/1991, base juridique 1.°, et 102/1995, bases juridiques 4.°, 7.°)», FF.JJ.2 et 3. Dans le même sens, STC 73/2000, du 14 mars, FJ 12.

À mon avis, compte tenu de l'emplacement de l'article 45.1 dans la Constitution, et conformément à l'article 53.3 CE - qui indique que les droits reconnus au titre « des principes directeurs de la politique sociale et économique » « ne peuvent être invoqués devant les tribunaux ordinaires que conformément aux dispositions des lois qui les développent" -, à l'article 53.2 CE - qui exclut leur protection des procédures préférentielles, sommaires et amparo - et les articles 81.1 CE - qui obligent à développer les droits fondamentaux et les libertés publiques par une loi organique - et 53.1 CE - qui établit que seule la loi peut réglementer l'exercice des droits et libertés reconnus au chapitre II du titre I -, il est clair que le droit à l'environnement n'a pas obtenu le rang de droit fondamental dans notre Magna Carta, ni que sa réglementation a une réserve constitutionnelle de loi organique ou ordinaire, et que par conséquent sa discipline peut être effectuée même par le biais de réglementations infra-légales, comme l'a affirmé catégoriquement la Cour constitutionnelle, entre autres dans l'ordonnance n° 940/1985, du 18 décembre.

En tout état de cause, pour la Cour constitutionnelle (arrêt n° 102/95, précité), « la protection consiste en l'action de protéger, d'aider et d'encourager efficacement, d'assurer la tutelle et la garde, tant préventive que répressive », c'est-à-dire qu'il s'agit d'une protection large qui comprend également la possibilité d'adopter des mesures de sanction tant administratives que pénales.

En définitive, il faut affirmer que le droit à l'environnement est un droit subjectif de nature constitutionnelle, de configuration juridique et de protection juridictionnelle ordinaire. En ce sens, il s'agit de quelque chose de plus qu'un simple droit de jouissance, dans la mesure où il oblige l'administration à veiller à la conservation de l'environnement et accorde aux citoyens le droit de le demander, dont la protection peut également être opposée à n'importe quel sujet privé, même au législateur lui-même.

Plus récemment, la Cour a déclaré ce qui suit dans l'arrêt n° 233/2015 du 5 novembre, sur la constitutionnalité de la loi littorale : « Or, l'art. 45 CE " énonce un principe directeur, non un droit fondamental ". Les tribunaux doivent veiller au respect de l'environnement, sans doute, mais " conformément aux dispositions des lois "qui développent le précepte

constitutionnel (art. 53.3 CE, [CSST SSTC n° 32/1983](#), base juridique 2, 149/1991, base juridique 1, et 102/1995, bases juridiques 4-7)» » ([STC arrêt n° 199/1996](#), FJ 3). Conformément à son caractère informatif, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les techniques appropriées pour réaliser la concrétisation de ce principe directeur en lequel consiste la protection de l'environnement (STC 84/2013, du 11 avril, FJ 6, et ceux qui y sont cités).

Cette Cour a déjà averti que cela ne signifie pas qu'il s'agit de simples règles programmatiques, mais que la « reconnaissance, le respect et la protection » des principes directeurs de la politique sociale et économique du chapitre III du titre I inspireront « la législation positive, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics », comme l'ordonne l'article 53.3 de la Constitution. Cette déclaration constitutionnelle empêche que ces principes soient considérés comme des normes sans contenu et nous oblige à les prendre en compte lors de l'interprétation d'autres normes constitutionnelles et de lois (STC 19/1982, 5 mai, FJ 6). Ou, en d'autres termes, « indépendamment de la plus ou moins grande généralité de leur contenu, ils énoncent des propositions contraignantes dans des termes qui découlent sans équivoque des articles 9 et 53 CE » ([STC arrêt n° 14/1992](#), 10 février, FJ 11).

C) LE PROBLÈME DE L'ÉQUILIBRE ENTRE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : LA DOCTRINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'une des clés pour aborder la virtualité et l'efficacité de la régulation juridique de l'environnement réside dans la tension permanente entre deux valeurs qui peuvent être protégées, car l'environnement et le développement sont, plutôt que des concepts antagonistes, des concepts complémentaires qui s'enrichissent mutuellement s'ils sont abordés de manière appropriée, raison pour laquelle le concept actuel de développement est celui du développement durable ou également connu sous le nom d'éco-développement. C'est pourquoi le concept actuel de développement est celui de développement durable ou encore d'éco-développement. Ceci est reflété dans les 1er et 3ème principes de la Déclaration de Rio, et dans le 5ème Programme de la Commission des Communautés européennes, approuvé à Bruxelles le 20 mai 1992, sous le titre : « Vers un développement durable soutenable ».

Ainsi, la première prémisse de tout raisonnement juridique et législatif sur cette question serait : la conservation de l'environnement dans lequel nous vivons et le développement économique durable sont deux valeurs qui doivent être harmonisées, et aucune ne doit s'imposer à l'autre, de sorte que, en fin de compte, l'équilibre entre les deux est la clé du système.

Notre Cour constitutionnelle s'est prononcée sur cette question notamment dans les arrêts n° 64/1982 du 4 novembre 1982, n° 25/1989 du 3 février 1989, n° 170/1989 du 19 octobre 1989, n° 73/2000 du 14 mars 2000 et n° 164/2001 du 11 juillet 2001, que nous examinons ci-dessous. ~~Le STC~~ L'arrêt n° 64/82 a statué sur un recours en inconstitutionnalité introduit par le président du gouvernement contre une loi établissant des règles supplémentaires pour la protection des zones d'intérêt naturel spécial affectées par des activités extractives.

Les principales conséquences à tirer de cet arrêt sont les suivantes :

1) La Cour constitutionnelle a interprété, sur la base de l'article 45, que le modèle constitutionnel de développement est de nature qualitative et pas seulement quantitative basée sur un productivisme aveugle (F.J. no. 2, ~~STC~~—arrêt n° 64/1982).

2) La reconnaissance d'un modèle de développement qualitatif est prévisible pour tout secteur économique et peut être étendue au-delà du cadre strict des zones protégées. [TC CC](#) (F.J. n° 2, STC 64/1982).

3) L'environnement et le développement sont des biens constitutionnels qui doivent être conciliés d'une manière qui doit être décidée par le législateur compétent.

En résumé, pour la Cour constitutionnelle, dans les [STC arrêts n° 64/1982](#) du 4 novembre 1982 et [n° 170/1989](#) du 10 octobre 1989, la Constitution reconnaît la protection de l'environnement, mais sans que celle-ci ne prenne le pas sur la croissance économique. Il s'agit de concilier, de la manière dont le législateur compétent décide dans chaque cas, la protection des deux biens constitutionnels - l'environnement et le développement économique -, mais en gardant toujours à l'esprit que, selon la Haute Cour, l'exploitation maximale des ressources naturelles ne peut être considérée comme un objectif premier et exclusif, mais que l'utilisation rationnelle de ces ressources doit être harmonisée avec la protection de la nature.

III. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DÉFENSE DE L'ENVIRONNEMENT.

La protection de l'environnement étant conçue comme une fonction publique, dans l'article 45-2° de la Constitution, il faut préciser quelles sont les administrations qui en sont responsables, étant donné que le texte constitutionnel lui-même articule l'État des autonomies, à travers la description de la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes, sans oublier les entités locales.

La première conclusion est que les mandats contenus dans l'article 45 CE sont contraignants pour toutes les autorités publiques, indépendamment de leur champ d'application territorial et de leurs compétences. Les principes environnementaux proclamés par la Constitution sont rendus effectifs par l'action de toutes les administrations territoriales, conformément aux règles du bloc constitutionnel qui répartissent les compétences environnementales, de telle sorte qu'il serait souhaitable d'introduire le facteur environnemental ou écologique dans les processus décisionnels qui se déroulent dans toutes les sphères territoriales et institutionnelles de l'Administration (État, Communauté autonome et locale), et à l'intérieur de celles-ci, dans les différents départements et secteurs qui composent chacune d'entre elles.

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 régions décentralisées en matière d'environnement, selon lequel l'État est responsable de l'adoption de la législation de base et les régions décentralisées, en fonction du mode d'accès à l'autonomie, de la gestion et/ou de l'adoption de dispositions de protection supplémentaires. En principe, si l'on ne tient compte que du système conçu dans la CE, trois fonctions doivent être exercées en matière d'environnement : l'adoption de la législation de base, l'adoption de réglementations de protection supplémentaires et la gestion.

Dans le [STC l'arrêt n° 118/2017](#) du 19 octobre, il est motivé que « conformément aux dispositions de la Constitution (art. 2, 148 et 149, principalement), et les autres règles du bloc de constitutionnalité, l'État est responsable de la législation de base en matière d'environnement (c'est-à-dire des règles législatives qui établissent un minimum homogène de protection environnementale dans tout l'État, et de respect obligatoire dans toute l'Espagne et

pour toutes les Communautés autonomes), et ces mêmes Communautés autonomes se voient reconnaître la compétence de développer les bases de l'État (avec leurs propres lois, même), de dicter des règles supplémentaires de protection environnementale et, en général, la gestion et l'exécution de la réglementation en matière d'environnement. Les entités locales n'ont pas de compétences directes reconnues dans la Constitution ; elles doivent les exercer conformément aux dispositions de la législation étatique ou autonome applicable ». Ce critère est renforcé dans la [STC l'arrêt n° 113/2019](#), du 3 octobre 2019.

IV. CRITÈRES JURISPRUDENTIELS ÉTABLIS PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Dans cette section, nous nous référerons aux critères établis par le [TC CC](#) sur les caractéristiques et les principes qui caractérisent et informent le droit de l'environnement.

A) PRINCIPES DE PARTENARIAT, DE COORDINATION ET DE COOPÉRATION

La coordination dans la CE est envisagée à un double niveau, d'une part comme une compétence exclusive de l'État (art. 149.1.13 de la CE « Bases et coordination de la planification générale de l'activité économique ») et, d'autre part, comme un principe d'action de l'administration publique (art. 103 de la CE). Dans certains cas où des compétences différentes sont projetées sur le même espace physique, qui correspondent à des administrations différentes en vertu de compétences spécifiques, et que l'une de ces compétences est celle de l'environnement, le [TC CC](#) a justifié le maintien entre les mains de l'État de certaines compétences sur la base de l'article 149.1.13 [du de la CE](#). (SSTC 227/1988, FJ 13 et 18, 149/1991, FJ4Cb, 243/1993, FJ 3, et 102/1995, FJ 3).

B) L'ENVIRONNEMENT ET LE RESPECT DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

Compte tenu des éléments qui composent l'environnement, certains biens relevant de la propriété privée seront affectés par le contenu de l'article 45 de la CE. En d'autres termes, la protection de l'environnement impose des limitations au droit de propriété des biens concernés par cette protection, par exemple, les propriétés privées déclarées espaces naturels protégés, le domaine public maritime, les restrictions de construction dans les zones inondables, etc. En ce sens, la Cour constitutionnelle considère que les limitations d'usage établies par la loi littorale sur les terrains adjacents au domaine public maritime-terrestre sont protégées par la fonction sociale que doit remplir la propriété en vertu de l'article 45 de la CE.

C) LE PRINCIPE DE NON-RÉGRESSION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Le principe de non-régression stipule que les réglementations et la jurisprudence en matière d'environnement ne doivent pas être révisées si cela implique un retour en arrière par rapport aux niveaux de protection précédemment atteints. Son objectif est d'éviter la suppression de réglementations ou la réduction de leurs exigences en raison d'intérêts contraires dont la supériorité juridique sur l'intérêt public environnemental ne peut être démontrée, car, dans de nombreux cas, ces régressions peuvent entraîner des dommages environnementaux irréversibles ou difficilement réparables.

La principale obligation qu'implique son application correcte est de ne pas revenir en arrière, de ne pas affecter les seuils et les normes de protection de l'environnement déjà acquis, de ne pas abroger ou modifier les réglementations existantes dans la mesure où cela diminuerait, saperait ou affecterait négativement de quelque manière que ce soit le niveau actuel de protection. Pour remplir cette mission, il est nécessaire de progresser dans la protection de l'environnement, de la maintenir à terme et, bien sûr, d'éviter à tout prix de revenir en arrière.

Ce principe de non-régression a été considéré comme une clause de « *statu quo* » ou « de non agression ». L'objectif est toujours de protéger les progrès réalisés en matière de protection dans le contenu des règles environnementales, sur la base de raisons liées au caractère finaliste du droit de l'environnement en question.

Dans le [STC l'arrêt n° 233 /2015](#) du 5 novembre, ce principe est repris et appliqué dans les termes suivants : « le principe de non-régression du droit de l'environnement (également connu sous le nom de clause de stand-still) est lié à la base originelle de ce secteur du système juridique, et expose une stratégie indubitablement plausible afin de conserver et d'utiliser rationnellement les ressources naturelles, qui, avec des techniques et des appellations différentes, a déjà été reprise dans certaines règles sectorielles de droit international, européen ou national ([STC arrêt n° 45/2015](#), du 5 mars, FJ 4) ou dans la jurisprudence internationale ou dans la jurisprudence des pays qui nous entourent, dont les détails ne sont pas pertinents car il s'agit de références sectorielles qui n'affectent pas spécifiquement le domaine public maritime-terrestre. Dans la vocation d'application universelle avec laquelle ce principe est énoncé, il est à l'heure actuelle tout au plus une *lex non scripta* en droit international de l'environnement et constitue sans doute une formulation doctrinale avancée qui a déjà donné lieu à une aspiration politique qui, pour citer un document significatif, a été reprise dans la Résolution du Parlement européen du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune de l'UE pour la Conférence des Nations unies sur le développement durable, "

Rio+20 " (paragraphe 97). Dans ces conditions, la question qui se pose est de savoir si un tel principe peut être directement extrait des postulats contenus dans l'article 45 de la CE. Certes, comme nous l'avons déjà relevé dans les CSTC n° 149/1991 et n° 102/1995 précités, les notions de conservation, de défense et de restauration de l'environnement, explicitées dans les sections 1 et 2 de ce précepte constitutionnel, comportent à la fois la préservation de l'existant et un aspect dynamique tendant à son amélioration qui, en ce qui concerne plus particulièrement la protection du domaine maritime-terrestre, oblige le législateur à veiller au maintien de son intégrité physique et juridique, de son usage public et de ses valeurs paysagères. En particulier, le devoir de conservation qui incombe aux autorités publiques comporte une dimension, celle de ne pas encourager la destruction ou la dégradation de l'environnement, qui ne permettrait pas l'adoption de mesures, dépourvues de justification objective, d'une ampleur telle qu'elles représenteraient un net recul par rapport au degré de protection atteint après des décennies d'intervention protectrice. Cette dimension évoque inévitablement l'idée de "non-régression", bien que les concepts que nous opposons ici ne se prêtent pas à une identification mécanique, puisqu'il convient également de noter que l'obligation constitutionnelle est projetée sur le milieu physique, tandis que le principe de non-régression est fondé sur le système juridique. En termes constitutionnels, cette différence pertinente signifie que la règle n'est pas intangible et que, par conséquent, l'évaluation de l'impact négatif potentiel de sa modification sur la conservation de l'environnement requiert une pesée minutieuse, dans laquelle, comme un facteur parmi d'autres, la réglementation préexistante devra être prise en considération ».

Aller au-delà de cette notion nécessiterait, comme prémisse minimale, d'attribuer au droit à l'environnement un contenu intangible pour le législateur. Cette construction se heurte, dans notre système constitutionnel, aux difficultés intrinsèques à l'extension et à l'abstraction même de la notion d'« environnement », ainsi qu'à l'absence de paramètres préalables contribuant à l'identification du contenu de cet institut juridique. Compte tenu de ces difficultés, ce n'est pas un hasard si la principale reconnaissance des droits subjectifs en matière d'environnement a jusqu'à présent été incorporée dans la convention d'Aarhus par le biais des « droits procéduraux » (information, participation et accès à la justice).

D) LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION

Le principe de précaution, aujourd'hui configuré comme un autre principe majeur du droit de l'environnement, et qui s'oppose à la présomption générale en faveur du développement, selon laquelle « lorsqu'on ne sait pas ou qu'il n'y a pas de certitude qu'une activité [...] a des impacts négatifs, la conclusion par défaut est que l'activité peut être développée, comme nous le verrons, il servira de base à l'adoption de décisions politiques, réglementaires et administratives, voire judiciaires, et finalement de mécanisme de contrôle de la discrétion publique ».

L'un des principes de ce texte est le principe de précaution, qui a été ajouté avec le traité sur l'Union européenne à l'article 174, devenu l'article 191, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans la pratique, son champ d'application dépasse largement le domaine de l'environnement et s'étend également à la politique des consommateurs, à la législation alimentaire européenne, à la santé humaine, animale et végétale. Selon la Commission, qui a publié une communication sur le recours au principe de précaution le 2 février 2000, ce principe ne peut être invoqué qu'en cas de risque potentiel et ne peut en aucun cas justifier une prise de décision arbitraire. L'utilisation de cet outil doit être guidée par trois principes spécifiques :

- L'évaluation scientifique la plus complète possible et la détermination, dans la mesure du possible, du degré d'incertitude scientifique ;
- Une évaluation du risque et des conséquences potentielles de l'inaction ;
- Participation de toutes les parties intéressées à l'examen des mesures de précaution, dès que les résultats de l'évaluation scientifique ou de l'évaluation des risques sont disponibles.

Au niveau international, le principe de précaution trouve ses racines dans la Charte mondiale de la nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1982, tandis qu'en droit français, il a été adopté avec la loi Barnier du 2.2.1995.

La France, invoquant ce principe, est devenue le premier État au monde à interdire (de manière absolue) l'utilisation de la méthode de fissuration hydraulique susmentionnée, c'est-à-dire le « fracking ». Le Conseil constitutionnel a déclaré, le 11 octobre 2013, que la loi

d'interdiction, votée le 13 juillet 2011, était conforme à la Constitution, alors que la société américaine concernée avait estimé que la fin de la validité de ses autorisations ~~était conforme à la Constitution~~. d'exploration et d'exploitation constituait une application « trop stricte » du principe de précaution principe de précaution

~~La Commission a également déclaré que l'application du principe de précaution était "trop stricte" dans le cas de l'exploration et de l'exploitation.~~

Contrairement à d'autres systèmes juridiques, le droit espagnol n'a pas inclus le principe de précaution dans le texte constitutionnel.

On peut dire que les arrêts SSTC 237/201 du 13 décembre et 19/2013 du 31 janvier 2013 inaugurent l'application du principe de précaution. Il s'agit de deux arrêts qui résolvent des recours en inconstitutionnalité introduits contre la loi d'approbation du Plan hydrologique national, le ~~TC~~ ~~CC~~ considérant qu'en cas d'incertitude sur l'adéquation environnementale d'un tel projet - en référence au transfert de l'Èbre envisagé dans le PHN - celui-ci doit être écarté.

Par la suite, les récents SSTC 106/2014, 134/2014 et 57/2015, du 18 mars, relatifs à l'utilisation de la technique de fracturation hydraulique, préviennent que dans l'évaluation environnementale de chaque projet de fracturation hydraulique, le principe de précaution sera rendu effectif, de sorte que, il est évident que l'autorisation d'un projet impliquant l'utilisation de la technique de fracturation sera refusée si le résultat de l'évaluation de l'impact sur l'environnement est négatif, bien qu'il faille noter que, dans ces cas, le principe impliqué serait en réalité celui de la prévention.

E) PECULIARITÉS PROCÉDURALES : INCONSTITUTIONNALITÉ SANS NULLITÉ ET JUSTICE ENVIRONNEMENTALE DE PRÉCAUTION

Le STC 195/1998, du 1er octobre 1998, a fait droit au recours en inconstitutionnalité introduit par le gouvernement de Cantabrie concernant la déclaration, par une loi de l'État, de la réserve naturelle des marais de Santoña et de Noja. L'arrêt constate que la communauté autonome est compétente pour procéder à la déclaration de la zone naturelle protégée et que le législateur de l'État a donc commis un excès de pouvoir inconstitutionnel. L'arrêt a déclaré inconstitutionnelle la réglementation de l'État - le contraste entre la réglementation en question et le paramètre de contrôle -, mais a maintenu sa nullité jusqu'à ce que le législateur de la communauté autonome adopte une réglementation accordant une protection égale ou supérieure à la zone. La solution est cohérente avec le mandat contenu dans l'article 45 CE et visa à toutes les autorités publiques, y compris donc la Cour, de s'abstenir de prendre des décisions qui ne garantissent pas la préservation d'un environnement propice au développement humain.

Ce mandat constitutionnel s'est également traduit par la prise en compte de la protection de l'environnement en tant qu'objet de « considération préférentielle » dans le cadre du maintien ou de la levée de la suspension des lois régionales au titre de la protection des arts. 161.2 CE et 30 LOTC : AATC 34/2009, du 27 janvier, FJ 6 ; 114/2011, du 19 juillet, FJ 5 ; 86/2012, du 8 mai, FJ 5, et 83/2021, du 15 septembre, FJ 4 a), entre autres.

V) LA RELATION ENTRE L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ PUBLIQUE

Comme chacun sait, le lien entre l'environnement et la santé publique est évident. De nombreuses études justifient la protection de l'environnement pour la santé humaine.

La santé publique et l'environnement sont étroitement liés. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que 23 % de la charge mondiale de mortalité est due à des facteurs environnementaux. Elle attribue également 24 % de la morbidité à ces mêmes causes.

À cet égard, l'OMS souligne que *l'environnement et la santé* englobent « les effets pathologiques directs des produits chimiques, des rayonnements et de certains agents biologiques, ainsi que les effets - souvent indirects - sur la santé et le bien-être découlant de l'environnement physique, psychologique, social et esthétique au sens large, y compris le logement, le développement urbain, l'utilisation des sols et les transports ».

Par conséquent, la relation entre la santé publique et l'environnement doit faire l'objet d'une attention particulière aux niveaux mondial et local. Il s'agit de promouvoir un environnement plus sain en intensifiant la prévention et en adoptant des politiques dans tous les secteurs pour lutter contre les menaces environnementales pour la santé.

Dans la jurisprudence environnementale de la Cour constitutionnelle, cette circonstance a souvent été notée, et le STC 329/1993 (FJ 4) en est un exemple, lorsqu'il déclare qu'« il convient de souligner que tant dans ces instruments internationaux que dans l'article 45 de la CE, la protection de l'environnement a pour objectif final et est intimement liée à la "protection de la santé des personnes" » (SSTC 227/1988, FJ 27, 102/1995, FFJ 5, 6 et 7 et 119/2001, FFJ 5, 6 et 7, parmi d'autres). (SSTC 227/1988, FJ 27, 102/1995, FF.JJ. 5, 6 et 7 et 119/2001, FF.JJ. 5, 6 et 7, entre autres).

Le Plan stratégique pour la santé et l'environnement 2022-2026 (PESMA), présenté par le gouvernement en novembre 2021, constitue une étape importante dans cette relation. Il vise à promouvoir des environnements sains pour les citoyens et à réduire les maladies associées à des facteurs environnementaux, ainsi qu'à prendre des mesures pour relever le défi climatique.

À cette fin, elle établit plusieurs axes transversaux (équité, égalité des sexes, transparence et responsabilité, durabilité, santé dans toutes les politiques et approche « *Une seule santé* » de l'OMS), qui soulignent le lien entre la santé humaine et la santé de la planète, y compris tous les êtres vivants et les écosystèmes.

Il examine également, d'un point de vue environnemental, 14 domaines thématiques ou facteurs de risque pour la santé des personnes dans 4 blocs, y compris la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments :

1. Changement climatique et santé : risques climatiques, températures extrêmes et vecteurs de maladies.
2. Pollution : produits chimiques, déchets, qualité de l'air, qualité de l'eau et pollution industrielle.
3. Rayonnement : radioactivité naturelle, champs électromagnétiques et rayonnement ultraviolet.
4. Habitat et santé : bruit et vibrations dans l'environnement, qualité de l'environnement intérieur et villes saines.

VI) LA DOCTRINE CONSTITUTIONNELLE DANS DES DOMAINES SPÉCIFIQUES

A) Zones naturelles protégées

La délimitation des compétences entre l'État (qui détient le titre sur la législation de base en matière de protection de l'environnement *ex art. 149.1.23 CE*) et les Communautés autonomes (qui peuvent adopter d'autres « réglementations complémentaires de protection ») doit tenir compte de la singularité de la matière. Il ne s'agit pas de l'environnement mais de la « protection » de l'environnement, de sorte qu'il n'y a pas de place constitutionnelle pour une politique différente de protection de l'environnement, conformément à l'article 45 CE. C'est pourquoi le titre assumé par les communautés autonomes ne se réfère pas au développement des bases mais à l'établissement d'une plus grande protection : des règles de protection supplémentaires.

La jurisprudence constitutionnelle dans ce domaine a commencé avec le STC 64/1982

du 4 novembre 1982, rendu dans le cadre du recours en inconstitutionnalité introduit par le président du gouvernement à l'encontre de la loi du parlement de Catalogne 12/1981, établissant des règles supplémentaires pour la protection des zones d'intérêt naturel spécial affectées par des activités extractives. Cet arrêt a permis à la communauté autonome d'exercer ses compétences en affirmant que l'absence de législation de base n'empêche pas les communautés autonomes d'exercer leurs pouvoirs législatifs, à condition qu'elles respectent le contenu matériel de la législation de base, qui peut être déduit rationnellement de la législation en vigueur. L'arrêt établit une limite infranchissable aux politiques de protection de l'environnement, en exigeant que les mesures limitant les activités économiques, en l'occurrence les activités extractives, soient soumises à un test de proportionnalité. Il a déclaré que l'approbation de réglementations régionales empêchant de manière générale, absolue et inconditionnelle l'octroi de permis de recherche et d'exploitation minière sur l'ensemble du territoire de la communauté autonome, dans le but de protéger l'environnement, ne satisfaisait pas à ce critère. L'étendue de la compétence fondamentale de l'État et la possibilité pour les communautés autonomes d'aller plus loin, en approuvant des réglementations de protection supplémentaires, ont été réitérées, entre autres, dans le CSST 170/1989, du 19 octobre (Parc régional du bassin supérieur du fleuve Manzanares), et 106/2014, du 24 juin (interdiction autonome de la *fracturation hydraulique* « *fracking* »).

Dans l'affaire STC 170/1989, du 19 octobre, la loi de Madrid créant le parc régional de Cuenca Alta del Manzanares a été contestée. L'arrêt a rejeté le recours en appliquant la doctrine du STC 64/1982, du 4 novembre, sur l'harmonisation de la protection de l'environnement avec la liberté et la promotion des activités économiques. L'accent a été mis sur la nécessité de parvenir à une certaine homogénéité dans les techniques de protection des espaces naturels et il a été souligné que la législation de base a la caractéristique technique d'être constituée de règles minimales de protection qui permettent des « règles additionnelles » ou un « plus » de protection. Dans le même sens, SSTC 156/1995, 26 octobre 1995 (réserve de biosphère d'Urdaibai) ; 196/1996, 28 novembre 1996 (délits de chasse et de pêche) ; 33/2005, 17 février 2005 (audit environnemental) ; 7/2012, 18 janvier 2012 (aménagement du territoire dans les îles Canaries) ; 69/2013, 14 mars 2013 (loi sur le patrimoine naturel et la biodiversité), et 134/2019, 13 novembre 2019 (aménagement du territoire en Estrémadure).

1) Organisation et gestion

Dans l'arrêt STC 102/1995, du 26 juin 1995, qui a statué sur la constitutionnalité de la loi 4/1989 relative à la conservation des espaces naturels, de la flore et de la faune sauvages, parmi d'autres réglementations environnementales, la Cour a promu une conception téléologique de la fonction publique de protection de l'environnement, la caractérisant comme une action de protection, d'aide, de défense et de promotion, de tutelle et de garde, à la fois préventive et répressive, comme l'indique clairement le texte constitutionnel. L'arrêt reconnaît le caractère transversal de la matière environnementale, qui a un impact sur de nombreuses politiques publiques sectorielles : la matière environnementale a une portée générique, tant du point de vue de son objet que du type de protection, par rapport à la matière des espaces naturels protégés, qui ne se réfère qu'à un élément ou objet de la première (« le support topographique » de l'environnement).

La STC 102/1995 a appliqué la doctrine de la STC 329/1993, du 12 novembre (pollution atmosphérique) sur la territorialité des compétences. Selon cette doctrine, la nature supraterritoriale d'un phénomène donné ne transfère pas la propriété ou l'exercice des compétences à l'État, mais rend nécessaire la recherche de formules de collaboration et de coopération entre les organismes publics. La gestion administrative d'une zone protégée ne peut être considérée comme une activité de base, la seule qui, en vertu de l'article 149.1.23 de la CE, permettrait à l'État de l'exercer, de sorte qu'il faut recourir à l'application autonome de la législation de base de l'État en matière de protection de l'environnement.

La loi 4/1989 a été modifiée par la loi 41/1997, qui a donné lieu au STC 194/2004, du 4 novembre. Ce dernier arrêt a déclaré que le modèle *de* gestion conjointe entre l'État et les Communautés autonomes prévu à l'article 22.3 de la loi 4/1989, suite à la modification apportée par la loi 41/1997, était inconstitutionnel car il ne répondait pas aux exigences constitutionnelles de la législation de base ni à celles ~~de la législation de l'État et des Communautés autonomes~~ des principes de coopération et de coordination. La compétence en matière de gestion des espaces naturels est de nature exécutive et correspond aux communautés autonomes, sans que le caractère supra-autonome d'un espace donné soit un motif suffisant pour déplacer l'exercice de cette compétence. Cette doctrine a été réitérée, entre autres, dans les CSTC 35/2005, du 17 février ; 36/2005, du 17 février ; 81/2005, du 6 avril ; 100/2005, du 20 avril ; 101/2005, du 20 avril, et 331/2005, du 15 décembre. En

particulier, dans l'affaire STC 101/2005, du 23 octobre, un conflit relatif au plan directeur du réseau des parcs nationaux, la Cour a déclaré que le pouvoir de coordination ne confère pas à son titulaire des pouvoirs qu'il ne détient pas, en particulier des pouvoirs de gestion complémentaires, de sorte que, bien que son exercice implique logiquement l'existence de pouvoirs autonomes qui doivent être coordonnés, il ne peut en aucun cas impliquer l'invasion et le vidage de ces derniers. Lorsque la réglementation étatique implique, au-delà de l'établissement de limitations spécifiques ou ponctuelles d'activités sectorielles, une réglementation de plus grande portée, même si cette réglementation a pour objet la protection de l'environnement, elle génère une violation de l'ordre des compétences.

2) Aménagement des espaces naturels supra-autonomes

La loi 4/1989 a introduit un instrument de planification territoriale pour la protection des écosystèmes intégrés dans une zone naturelle protégée : les plans de gestion des ressources naturelles. La déclaration du parc national des Pics d'Europe a été précédée par l'approbation, par décret royal, du plan de gestion correspondant, qui concernait le territoire des communautés autonomes de Cantabrie, des Asturies et de Castille et Léon. Cette décision a été contestée dans l'affaire STC 306/2000 du 12 décembre 2000.

Cet arrêt, tout en partant du principe qu'il n'appartient pas à l'État d'approuver les plans de gestion des ressources naturelles, puisqu'il s'agit d'instruments d'aménagement du territoire qui relèvent de la compétence exclusive des communautés autonomes, a ajouté la mise en garde suivante : cela ne signifie pas que l'État est totalement dépourvu de compétences dans ce domaine. Ainsi, il est habilité à jeter les bases dans ce domaine, notamment en élaborant les lignes directrices correspondantes. Il appartient également à l'État d'assurer la coordination des mesures adoptées pour la déclaration d'une zone naturelle protégée dont l'étendue dépasse les frontières d'une communauté autonome. Enfin, **l'État étant habilité à créer des parcs nationaux, il est précisé que ceux-ci n'empiètent pas sur les compétences des communautés autonomes. Ces précautions ont permis de sauvegarder une grande partie du contenu matériel du plan controversé.**

2) Aménagement des espaces naturels supra-autonomes

La loi 4/1989 a introduit un instrument de planification territoriale pour la protection des écosystèmes intégrés dans une zone naturelle protégée : les plans de gestion des ressources naturelles. La déclaration du parc national des Pics d'Europe a été précédée par l'approbation, par décret royal, du plan de gestion correspondant, qui concernait le territoire des communautés autonomes de Cantabrie, des Asturies et de Castille et Léon. Cette décision a été contestée dans l'affaire STC 306/2000 du 12 décembre 2000.

Cet arrêt, tout en partant du principe qu'il n'appartient pas à l'État d'approuver les plans de gestion des ressources naturelles, puisqu'il s'agit d'instruments d'aménagement du territoire qui relèvent de la compétence exclusive des communautés autonomes, a ajouté la mise en garde suivante : cela ne signifie pas que l'État est totalement dépourvu de compétences dans ce domaine. Ainsi, il est habilité à jeter les bases dans ce domaine, notamment en élaborant les lignes directrices correspondantes. Il appartient également à l'État d'assurer la coordination des mesures adoptées pour la déclaration d'une zone naturelle protégée dont l'étendue dépasse les frontières d'une communauté autonome. Enfin, l'État étant habilité à créer des parcs nationaux, il est précisé que ceux-ci n'empiètent pas sur les compétences des communautés autonomes.

les actes préparatoires à l'exercice de ce pouvoir. Ces précautions ont permis de sauver une partie du contenu matériel du plan litigieux.

B) Évaluation de l'impact sur l'environnement

~~Le~~ ~~STC~~ l'arrêt 13/1998, du 22 janvier, examinant la réglementation de la procédure d'évaluation environnementale contenue à l'époque dans le décret législatif royal 1302/1986, du 28 juin, est parvenu à la conclusion que nous ne sommes pas en présence d'une activité exécutive exclusive des communautés autonomes, puisqu'elle a un caractère transversal susceptible d'affecter plusieurs communautés autonomes à l'avenir. L'objet, le contenu et l'effet de la norme de base de l'État impliquent que toutes les administrations publiques doivent évaluer l'environnement lorsqu'elles exercent leurs compétences sur les ouvrages, les installations et les autres activités qui relèvent de leur champ d'action. Par conséquent, la constitutionnalité de la norme juridique en question a été déclarée, ce qui a permis d'incorporer la législation communautaire dans le droit espagnol. La doctrine de cet arrêt a été réitérée, entre autres, dans les arrêts SSTC 101/2006, du 30 mars ; 1/2012, du 13 janvier ; 34/2012, du 15 mars ; 149/2012, du 5 juillet ; 59/2013, du 13 juin ; 80/2013, du 11 avril, et 53/2017, du 11 mai. Il va de soi que ce caractère transversal s'étend à l'évaluation environnementale stratégique, qui couvre les plans et pas seulement l'évaluation environnementale des ouvrages et des projets.

Parmi les arrêts susmentionnés, il convient de souligner, en raison de sa pertinence, le STC 149/2012, du 5 juillet, un recours en inconstitutionnalité introduit en relation avec la loi sur les mesures fiscales et administratives 62/2003, qui a transposé la directive-cadre sur l'eau. Cet arrêt a pris en considération les titres concomitants sur l'environnement, l'eau et les espaces naturels, confirmant la validité des préceptes juridiques qui attribuent à l'administration compétente pour l'autorisation du plan ou du projet la réalisation de l'évaluation environnementale des zones spéciales de conservation (réitérant sur ce point le ~~STC~~ l'arrêt n°13/1998, bien que ses conclusions soient transférées à l'évaluation environnementale stratégique) et qui, en transposant la directive, intègrent dans la loi sur l'eau les règles de base pour la protection des eaux intérieures, côtières et de transition et introduisent la notion de districts hydrographiques. L'attribution à l'État de l'évaluation environnementale des zones spéciales de conservation dans le cas de projets approuvés ou autorisés par l'administration générale de l'État ne viole pas l'ordre constitutionnel de

répartition des compétences. Sa doctrine est réitérée dans les [SSTC arrêts n° 59/2013](#), du 13 mars ; n° 80/2013, du 11 avril, et n° 111/2013, du 9 mai.

C) Protection de l'eau des eaux

En ce qui concerne la protection de la valeur environnementale de cette ressource naturelle, la décision constitutionnelle la plus importante a été prise dans l'arrêt STC 227/1988 du 29 novembre 1988, qui a résolu plusieurs recours en inconstitutionnalité déposés en rapport avec la loi sur les eaux et les conflits avec le règlement sur le domaine public hydrique, entre autres réglementations illégales. L'arrêt inclut dans la compétence de l'État pour déterminer la législation de base en matière de protection de l'environnement le régime du débit écologique des cours d'eau, les dispositions relatives à la police du domaine public (dépassant ainsi la simple considération de cette activité de police administrative comme résultant de la propriété du bien) et, en particulier, l'établissement de la zone de police des cours d'eau publics ; les règles visant à garantir la qualité des eaux intérieures et de leur environnement, en particulier celles relatives aux rejets, à la caractérisation des zones humides et à l'établissement de l'impôt sur les rejets. Il est important de souligner, en ce qui concerne ce dernier point, la possibilité d'articuler la fiscalité environnementale par les communautés autonomes, comme cela a été précisé dans le STC 85/2013, du 11 avril, en ce qui concerne la création par le Parlement basque d'une taxe autonome sur l'eau.

Pour l'essentiel, la doctrine de la STC 227/1988 a été réitérée dans les arrêts SSTC 104/2013, du 25 avril ; 202/2013, du 5 décembre, et 116/2017, du 19 octobre.

Dans le cas de la protection des eaux marines et de leurs écosystèmes, il convient de citer l'arrêt STC 149/1991 du 4 juillet 1991, qui a statué sur divers recours en inconstitutionnalité concernant la loi côtière. Dans cet arrêt, la Cour a souligné que l'obligation de l'État d'assurer la protection des eaux marines et de leurs écosystèmes est un devoir. Le fait que la loyauté constitutionnelle - reflet de la loyauté constitutionnelle, ou loyauté fédérale - de laisser une marge pour le développement de la législation de base par des réglementations régionales est moindre en matière de protection de l'environnement que dans d'autres domaines et que, par conséquent, il n'est pas possible d'affirmer l'inconstitutionnalité des réglementations étatiques au motif que, en raison du détail avec lequel elles sont conçues, elles ne permettent pas un quelconque développement de la réglementation. Cela a conduit à la déclaration de la constitutionnalité des limitations et des servitudes imposées aux terrains jouxtant le domaine public et de celles établissant le régime des rejets, dont le degré de détail ne permet pas un quelconque développement réglementaire de la part de la Communauté

autonome. La doctrine de cet arrêt a été réitérée, entre autres, dans les arrêts SSTC 40/1998, du 19 février ; 38/2002, du 14 février ; 87/2012, du 18 avril ; 192/2012, ~~du 20 avril ; et 192/2012, du 20 avril~~ du 20 septembre ; 8/2013 du 17 janvier ; 34/2014 du 27 février ; 5/2015 du 22 janvier ; 45/2015 du 5 mars ; 233/2015 du 5 novembre ; et 8/2018 du 25 janvier.

En outre, il faut tenir compte de la délimitation de deux titres juridictionnels étroitement liés : « pêche maritime » et « organisation du secteur de la pêche ». À cet égard, il existe une doctrine constante de la Cour (CSST 56/1989, du 16 mars, FJ 5 ; 91/2001, du 18 juillet, FFJJ 5 et 6 et 38/2002, du 14 février, FJ 8), dont les conclusions sont reprises comme suit dans le STC 166/2013, du 7 octobre, FJ 3 : " [L]a pêche maritime doit être comprise comme la réglementation de l'activité extractive. De manière plus détaillée, la pêche maritime comprend les réglementations concernant les ressources et les zones où la pêche peut avoir lieu (fonds marins, zones de pêche, distances, quotas), les périodes pendant lesquelles la pêche peut avoir lieu (périodes de fermeture, heures) et la forme et les moyens d'exercer l'activité extractive en mer (engins, moyens de pêche). De même, en tant que présumé de l'activité extractive susmentionnée, la pêche maritime comprend également le « *système de protection, de conservation et d'amélioration des ressources halieutiques* [c'est nous qui soulignons] ». La « pêche maritime » est une compétence exclusive de l'État (art. 149.1.19 CE) lorsque sa réglementation s'applique à la mer territoriale, à la zone économique et aux eaux internationales, et une compétence autonome lorsqu'elle est limitée aux eaux intérieures d'une communauté autonome.

La réglementation du secteur de la pêche se réfère à « la réglementation du secteur économique et productif de la pêche dans tout ce qui n'est pas une activité d'extraction directe », y compris « des mesures relatives aux conditions professionnelles des pêcheurs et autres sujets liés au secteur, à la construction de navires, aux registres officiels, aux guildes de pêcheurs, aux marchés aux poissons et autres" (STC 9/2001, 18 janvier 2001, FJ 5).

Il est intéressant de noter que dans l'arrêt STC 38/2002, du 14 février, relatif au parc naturel et à la réserve marine de Cabo de Gata-Níjar, la Cour a considéré la compétence de l'État en matière de pêche maritime non seulement comme une condition pour la compétence de la communauté autonome en matière d'espaces naturels (qui peuvent être des réserves maritimes), mais aussi comme un titre de compétence plus spécifique.

D) Protection des sols

En ce qui concerne la ressource naturelle qu'est le sol, il faut tenir compte de la concomitance d'une série de titres juridictionnels qui organisent son utilisation (planification de l'utilisation des terres), son utilisation et sa gestion. La compétence en matière d'urbanisme a été identifiée avec les « politiques d'urbanisme ». ~~En particulier, la compétence en matière d'urbanisme a été identifiée avec les "politiques d'urbanisme"~~, « dans la mesure où elles déterminent comment, quand et où les établissements humains doivent naître ou se développer, et au service desquelles les techniques et les instruments d'urbanisme nécessaires sont mis à disposition pour atteindre cet objectif » (STC 61/1997, 20 mars, FJ 6). Il est évident que cette « politique d'urbanisme » est affectée non seulement par la compétence spécifique de la communauté autonome en matière d'urbanisme, mais aussi par d'autres titres de l'État, y compris la législation de base en matière de protection de l'environnement, qui peut affecter les écosystèmes urbains, même de manière négative, comme dans le cas de la loi sur le bruit.

Pour l'essentiel, la doctrine établie dans l'arrêt STC 61/1997 a été réitérée dans les arrêts STC 164/2001, du 11 juillet (recours en inconstitutionnalité contre la loi 6/1998, sur le régime foncier et les évaluations urbaines) et 141/2014, du 11 septembre (recours en inconstitutionnalité contre la loi 8/2007, sur le foncier). Cette dernière a notamment déclaré que les compétences réservées à l'État par les sections 12 et 23 de l'article 149.1 ~~de la~~ CE couvrent la spécification du principe de développement durable dans les objectifs généraux, les lignes directrices et les critères, sans déterminer le modèle de planification territoriale ou urbaine pour les communautés autonomes (le noyau dur de la planification urbaine en tant que politique d'établissements humains). La valeur environnementale de toutes les terres en situation rurale de base est reconnue, et pas seulement celles qui sont spécialement protégées. Les actions de développement urbain sont soumises à une évaluation de l'impact sur l'environnement.

Auparavant, l'arrêt STC 36/1994, du 10 février, statuant sur le recours en inconstitutionnalité formé contre la loi de protection et d'harmonisation des usages ~~du~~ de la Mar Menor, avait déjà introduit la mise en garde selon laquelle la protection de la valeur environnementale de la ressource naturelle qu'est le sol n'autorise pas l'État à planifier ses

usages, car cette activité ne relève pas de la compétence environnementale mais de celle relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. De même, l'arrêt STC 118/2017, du 19 octobre (loi sur les forêts) a fixé une autre limite : la protection de l'environnement ne permet pas à elle seule d'assumer des pouvoirs exécutifs par l'État s'il n'existe pas de circonstances exceptionnelles de traitement commun uniforme des citoyens qui justifient de considérer les fonctions exécutives comme fondamentales.

En ce qui concerne la qualification et l'autorisation des actes d'utilisation du sol, il convient de souligner deux prises de position. L'arrêt STC 86/2019, du 20 juin, rendu dans le cadre du recours en inconstitutionnalité formulé contre la loi 4/2017, sur les terres et les espaces naturels protégés des îles Canaries, ~~La Cour~~ a déclaré la nullité partielle des préceptes qui, en violation des dispositions fondamentales de l'État en la matière, réglementaient des utilisations, des activités et des constructions ordinaires spécifiques sur les terres rurales ; ainsi que la définition, également en raison d'une inconstitutionnalité médiate, de ceux relatifs aux projets d'intérêt insulaire ou régional et à l'évaluation de l'impact environnemental des projets affectant le réseau Natura 2000, dans la mesure où ils diminuaient la protection prévue par le législateur de l'État. Pour sa part, le STC 143/2017, du 14 décembre, un recours en inconstitutionnalité soulevé en relation avec divers préceptes de la loi 8/2013, sur la réhabilitation, la régénération et le renouvellement urbain, a confirmé la nature fondamentale d'un instrument procédural visant à garantir la valeur environnementale des terres dans une situation rurale de base : le silence négatif pour les actes d'utilisation des terres.

E) Protection de l'air et pollution sonore

Dans le récent arrêt STC 161/2019, du 12 décembre, statuant sur le recours en inconstitutionnalité formulé à l'égard de la loi de l'Assemblée régionale de Murcie 10/2018, sur l'accélération de la transformation du modèle économique régional pour la génération d'emplois stables et de qualité, la Cour a déclaré l'inconstitutionnalité médiate tant des préceptes juridiques régionaux qui peuvent affecter la protection du domaine public maritime-terrestre, que de ceux qui affectent les activités potentiellement polluantes pour l'air et permettent la régularisation d'activités dépourvues de permis d'urbanisme. Dans la mesure où la protection de l'environnement est moindre, l'arrêt conclut que les choix du législateur

régional [de Murcie](#) sont contraires aux règles de base en la matière.

En ce qui concerne la lutte contre le bruit et la pollution sonore, il faut partir de la doctrine établie, par voie d'amparo, dans l'affaire STC 119/2001, du 24 mai, où il a été établi que l'exposition continue à des niveaux intenses de bruit met gravement en danger la santé des personnes, cette situation pouvant impliquer une violation du droit à l'intégrité physique et morale, et pouvant également mettre en danger le droit à l'intimité du foyer. Il est évident que la protection du recours en amparo ne peut être accordée que si un lien de causalité est établi entre l'activité (ou l'inactivité) des autorités publiques et le bruit enduré.

Dans l'arrêt STC 5/2013, du 17 janvier, un recours en inconstitutionnalité déposé contre la loi du Parlement de Catalogne 16/2002, sur la protection contre la pollution sonore, la compétence en matière de protection de l'environnement et les pouvoirs résultant de la propriété de certaines infrastructures de transport ont été mis en balance. Le résultat de cette mise en balance a été de déclarer que les dispositions relatives à l'impact sonore ne s'appliquaient pas aux infrastructures de transport routier, maritime et ferroviaire de l'État. La garantie de la vie privée en ce qui concerne le bruit de ces infrastructures est incluse dans la loi 37/2003 sur le bruit, sur laquelle a statué l'arrêt STC 161/2014, du 7 octobre, sur le recours en inconstitutionnalité. En particulier, l'arrêt a déclaré la constitutionnalité du renvoi au règlement, en tant que complément technique nécessaire, de la détermination des critères sur les niveaux de bruit. Dans cet arrêt, elle affirme que la législation visant à prévenir les effets nocifs du bruit ambiant sur la santé humaine est avant tout une question d'environnement. Elle affirme également la nécessité d'une coopération entre l'État (en tant que propriétaire de certaines infrastructures) et les administrations régionales pour l'élaboration des cartes de bruit et l'établissement des zones de servitude de bruit.

F) Protection de la faune et de la flore

Cette question environnementale est étroitement liée aux compétences autonomes exclusives en matière de chasse et de pêche (réglementation des activités et système administratif de licences et d'autorisations). Dans l'arrêt STC 102/1995, du 26 juin 1995, la compétence de l'État *ex art.149.1.23 CE*, qui lui permet d'identifier les espèces animales non susceptibles d'être chassées, comme c'est le cas pour le Catalogue national des espèces

menacées. La violation de ces déterminations de base a conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi 4/2021 sur la chasse en Castille et Léon, dans la mesure où elle permettait la chasse des populations de loups situées au nord du fleuve Duero après l'obtention de l'autorisation administrative correspondante.

La protection de la flore s'est orientée, notamment avec la directive Habitats, vers la préservation des écosystèmes et des espaces naturels, ce qui a entraîné une certaine absence de jurisprudence en la matière.

G) Régime énergétique et environnement

Comme cela a déjà été précisé dans l'arrêt STC 64/1982, la relation entre les compétences en matière d'environnement et de régime énergétique est particulièrement intense. À cet égard, il convient de mentionner, parmi la jurisprudence la plus récente, le CSST 8/2013, du 17 janvier, un recours contre la loi 12/2007, réformant la loi sur les hydrocarbures, afin de transposer la directive sur le marché intérieur du gaz naturel. Cet arrêt affirme la compétence de l'État pour accorder les autorisations d'exploration et les permis de recherche qui affectent le sous-sol marin. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que des compétences régionales peuvent être exercées sur la mer territoriale, à condition qu'il y ait une reconnaissance statutaire explicite ou lorsque, en l'absence d'une telle reconnaissance, cela découle de la nature de la compétence résultant du bloc constitutionnel. De même, ce n'est qu'à titre exceptionnel que l'exercice d'une compétence régionale peut avoir des effets extraterritoriaux et s'étendre à la mer territoriale lorsque celle-ci est indispensable à l'exercice de la compétence qu'elle détient. Cette doctrine a été réitérée par la suite dans le CSST 87/2013, du 11 avril, et 99/2013, du 23 avril.

De même, l'arrêt STC 106/2014, du 24 juin, un recours en inconstitutionnalité contre la loi du Parlement de Cantabrie 1/2013, qui réglemente l'interdiction sur le territoire de la Communauté autonome de Cantabrie de la fracturation hydraulique comme technique de recherche et d'extraction de gaz non conventionnel. L'arrêt a déclaré la nullité des dispositions légales interdisant l'utilisation, sur l'ensemble du territoire de la Communauté autonome, de la technique connue sous le nom de fracturation hydraulique (*fracking*) pour la recherche et l'extraction de gaz non conventionnels. Le règlement portait atteinte à la compétence exclusive de l'État pour établir la législation de base sur le régime minier et énergétique, ainsi

que sur l'organisation générale de l'économie et la protection de l'environnement, en contredisant les dispositions de la loi sur le secteur des hydrocarbures, qui autorise l'application de cette technique, à condition que soit remplie l'exigence d'une déclaration préalable d'impact environnemental favorable. La doctrine a été réitérée dans le SSTC 134/2014, du 22 juillet ; 208/2014, du 15 décembre ; 73/2016, du 14 avril ; 8/2018, du 25 janvier, et 65/2018, du 7 juin.

H) Sylviculture et utilisation de la forêt

Dans ce cas, les compétences de base de l'Etat en matière de protection de l'environnement, les compétences de base en matière de forêts et d'utilisation des forêts (art. 149.1.23 *in fine* CE) et celles d'élaboration et d'exécution de la réglementation assumées statutairement par les communautés sont imbriquées. Depuis l'adoption de la Constitution, la perspective environnementale est prédominante dans la gestion des forêts.

Toutefois, les titres juridictionnels susmentionnés n'épuisent pas les possibilités d'intervention de l'État en matière forestière, comme on peut le voir dans le STC 79/2017, du 19 juillet, dans lequel, en jugeant la constitutionnalité de la loi 20/2013, sur la garantie de l'unité du marché, la Cour a déclaré que l'imposition, par le biais de la compétence sur la procédure administrative commune (art. 149.1.18 CE), d'un mécanisme spécifique d'intervention administrative dans des domaines tels que, précisément, l'utilisation forestière, est conforme à la Constitution.

Dans l'arrêt STC 97/2013, du 23 avril, recours en inconstitutionnalité de la loi 43/2003 sur les forêts, dans la rédaction donnée par la loi 10/2006, la Cour, sans préjudice de réitérer la doctrine générale de l'arrêt 84/2013, a déclaré la nature fondamentale, puisqu'ils font partie de la matière de la protection de l'environnement, *des* préceptes juridiques de l'État qui interdisent le changement d'affectation forestière des terres brûlées pour une période minimale de trente ans et de ceux qui limitent la circulation des véhicules à moteur sur les pistes forestières.

D'autre part, dans l'arrêt STC 214/2015, du 22 octobre, un recours d'inconstitutionnalité en relation avec la loi 3/2007, sur les mesures urgentes de modernisation du gouvernement et

de l'administration de la Communauté de Madrid, déclaré la nullité, pour violation des bases de la protection de l'environnement, du précepte juridique régional qui exigeait une autorisation judiciaire pour que les agents forestiers puissent accéder aux forêts privées. En particulier, l'arrêt affirme que l'autorisation de cet accès par les agents forestiers relève du domaine de la protection de l'environnement en raison de sa finalité essentiellement préventive et dissuasive.

Enfin, l'arrêt STC 96/2020, du 21 juillet, qui a résolu une question d'inconstitutionnalité soulevée à propos du précepte de la loi forestière andalouse qui attribuait à la Junte les pouvoirs d'investigation et de délimitation de toutes les forêts publiques situées sur le territoire autonome, a déclaré que ces pouvoirs, inclus dans les pouvoirs de police administrative de l'État, ne pouvaient pas faire abstraction de la propriété des biens concernés.

I) Divers

Parmi les contenus des bases en matière d'environnement figure la détermination des infractions administratives, comme l'a déclaré l'arrêt STC 196/1996, du 28 novembre, statuant sur le recours en inconstitutionnalité contre la loi 1/1989 du Parlement basque, relative aux infractions administratives en matière de chasse et de pêche. Dans ce cas, la protection de la faune peut s'articuler à travers la classification des infractions et l'établissement de sanctions administratives.

La fiscalité environnementale, ou parafiscalité, a été admise comme un espace d'intervention régionale. C'est le cas de l'arrêt STC 100/2020, du 22 juillet, un recours en inconstitutionnalité concernant la Loi Forale 14/2018, sur les déchets et leur taxation. Ce jugement a affirmé la constitutionnalité de la loi, qui établit un régime dissuasif pour l'utilisation des sacs en plastique, y compris l'imposition de taxes.

Enfin, dans l'arrêt 87/2019, du 20 juin, statuant sur le recours en inconstitutionnalité introduit en relation avec la loi du Parlement de Catalogne 16/2017, sur le changement climatique, elle a déclaré l'inconstitutionnalité et la nullité de ces préceptes qui, se présentant comme des mesures de lutte contre le changement climatique, ne respectaient pas les déterminations de la législation fondamentale de l'État en matière de protection de l'environnement.

VII) UNE NOUVELLE PERSPECTIVE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES COURS CONSTITUTIONNELLES

Le rôle des cours constitutionnelles dans la défense de l'environnement a été caractérisé par de multiples limitations. D'une part, les juges ont été réticents à prendre des décisions en l'absence de preuves scientifiques, malgré l'importance croissante des principes de précaution et de prévention, et d'autre part, il a été difficile de déterminer un lien de causalité réel entre le changement climatique et la violation des droits que les tribunaux sont appelés à garantir.

Dans ce contexte, il convient de noter que l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 24 mars 2021 a changé de cap, ~~en ce sens qu'il conclut que la lutte contre le crime organisé et la criminalité transnationale organisée doit être poursuivie.~~—dans la mesure où elle conclut

que la lutte contre le changement climatique n'a pas seulement une signification juridique, mais que, sur cette base, une loi de l'État peut être considérée comme constitutionnellement illégale. ~~La Cour a déclaré que la "Bundes Klimaschutzgesetz" du 12 décembre 2019 contre le changement climatique n'a pas seulement une signification juridique, mais que, sur la base de celle-ci, une loi étatique peut être considérée comme illégale au niveau constitutionnel.~~ En particulier, la Cour a déclaré la "Bundes-Klimaschutzgesetz" du 12 décembre 2019 illégale, dans la mesure où elle ne considère pas comme suffisantes et adéquates les actions envisagées par l'État pour lutter contre le changement climatique, telles que la simple réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici à 2030 (par rapport aux niveaux de 1990).

L'élément le plus intéressant et le plus novateur de l'arrêt en question est l'argument concernant la protection des générations futures ; la déclaration des juges constitutionnels allemands constitue certainement une avancée importante dans la recherche sur la nature juridique de ce que l'on appelle les « droits de demain ».

La décision du Conseil d'État de 2020 dans l'affaire « Commune de Grande-Synthe et autre »(427301), dans laquelle le gouvernement français était tenu de justifier s'il pouvait atteindre l'objectif de réduction des émissions pour 2030, va également dans le même sens.

En Espagne, la préoccupation pour le risque de changement climatique apparaît dans l'arrêt 233/2015, lorsqu'il motive que : « L'époque actuelle n'est pas caractérisée par la disparition ou la réduction drastique des risques détectés à l'époque des résolutions susmentionnées ; elle est plutôt caractérisée par l'émergence de nouvelles préoccupations axées sur les effets du changement climatique. Ceci est reconnu par la Loi 2/2013 elle-même dans la réforme de l'art. 2 a) LC, qui inclut parmi les objectifs de la Loi celui de l'adaptation au changement climatique, traduit par des mesures telles que celles incluses dans les art. 13 ter, 44.2, 76 m) LC, ou dans la huitième disposition additionnelle de la Loi 2/2013 ».

Ainsi, comme le concluent les professeurs Palombino et Sánchez Barrios, « les questions de la protection de l'environnement et du progrès technologique démontrent en fait que la société contemporaine est soumise à une évolution de plus en plus rapide en fonction de l'accélération du progrès et de ses conséquences, qui échappe au contrôle de la politique. C'est pourquoi la protection des droits ne peut plus se fonder sur une vision qui focalise la prise de décision exclusivement sur ce qui existe aujourd'hui, mais doit nécessairement se

projeter vers des horizons qui échappent aujourd'hui aux générations actuelles ».

