

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR
LE PROJET DE LOI PORTANT LUTTE CONTRE LE DÉRÈGLEMENT
CLIMATIQUE ET RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE FACE À SES EFFETS
PROJET DE TEXTE - BASE DE DISCUSSION

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets tel qu'adopté le 20 juillet 2021 par le Parlement.

Les députées et députés, auteures et auteurs de la présente saisine, estiment que cette loi prive de garanties légales "le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement.

En effet, sauf à considérer que cette Charte est dénuée de toute portée normative, il vous appartient de veiller à ce que le législateur assure un développement durable permettant notamment la protection et la mise en valeur de l'environnement

Or, dans son avis du 23 février 2021 sur la version initiale du projet de loi (dont le contenu est sensiblement similaire à celui adopté définitivement par le Parlement), le Haut conseil pour le climat (HCC) estime que les mesures du texte "ne permettraient pas à la France de rattraper son retard dans la transition bas-carbone" et que le texte dans globalité "n'offre pas suffisamment de vision stratégique de la décarbonation des différents secteurs émetteurs en France".

Saisi notamment par la commune de Grande-Synthe (Nord) et plusieurs associations, dans sa décision du 1er juillet 2021, le Conseil d'État enjoint au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires d'ici le 31 mars 2022 pour atteindre l'objectif, issu de l'Accord de Paris, de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030.

Le Conseil d'État observe que la stratégie nationale prévoit une diminution des émissions de 12 % pour la période 2024-2028 contre seulement 6 % entre 2019 et 2023. Il estime qu'il ressort des différents éléments transmis, notamment des avis publiés entre 2019 et 2021 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le HCC, que cet objectif de réduction de 12 % ne pourra être atteint si de nouvelles mesures ne sont pas adoptées à court terme. Le Conseil d'État constate en outre que l'Union européenne a récemment relevé son objectif de réduction des émissions gaz à effet de serre de 40 à 55 % par rapport à leur niveau de 1990.

A cet égard, et à l'aune des récents phénomènes météorologiques extrêmes, ainsi que des extraits diffusés par la presse du nouveau rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), il apparaît que de nombreuses dispositions de la loi déferée s'inscrivent manifestement dans la spirale d'inaction ayant conduit au non-respect de la trajectoire de la France en matière de réduction des gaz à effet de serre. Cette inaction risque d'être aggravée par la faiblesse des mesures d'accompagnement des ménages et des acteurs économiques, ainsi que par l'absence de soutien à la recherche et développement en matière environnementale. Le non-respect de ces objectifs et engagements internationaux aujourd'hui en Europe relève désormais, comme en témoignent les conséquences dramatiques des inondations intervenues ces derniers jours en Allemagne et en Belgique, de la mise en danger des populations.

Des dispositions s'inscrivant dans la spirale d'inaction

Dans son avis sur le projet de loi, le HCC constate que “[d]e nombreuses mesures du projet de loi prévoient des délais allongés de mise en œuvre (échéances à 2024, 2025, 2030...). Ces délais sont manifestement incompatibles avec le rythme attendu de l'action contre le changement climatique et le rattrapage du retard pris par la France dans l'atteinte de ses budgets carbone.” A titre d'exemple, le HCC cite la taxation des engrais azoté (article 62) qui “entrera quant à elle en vigueur en cas de non-respect pour deux années consécutives des objectifs de réduction de la consommation d'engrais azotés et elle est conditionnée à l'échec de mesures incitatives et de négociations sur une telle taxe au niveau européen”. Si dans la rédaction finale la condition d'un échec de la création d'une telle taxe au niveau européen disparaît, les dispositions de l'article 62 demeurent conditionnées au non-respect pendant deux années consécutives de la trajectoire de réduction des émissions. Dans ce cas, il sera en effet “envisagé” de mettre en place une redevance sur l'usage des engrais azotés minéraux. Une telle rédaction, soumise à une conditionnalité forte et extrêmement floue, ne paraît pas en mesure de garantir la mise en œuvre effective d'une telle redevance.

Dans son avis sur le projet de loi, citant les articles 9, 12, 28 et 59, le HCC souligne également le fait que plusieurs mesures constituent des “expérimentations de pratiques déjà existantes mais qui n'ont pas vocation à être généralisées avant 2023”. Si les rédactions ont été modifiées lors de l'examen du texte par le Parlement, effectivement, aucun des articles cités dans l'avis du HCC ne conduira à une généralisation rapide des mesures expérimentées. Alors que le HCC recommandait au Gouvernement et au Parlement de “raccourcir et clarifier les horizons temporels afin d'engager un rythme suffisant d'actions d'atténuation dans les différents secteurs émetteurs”, il convient de constater que cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

Un autre exemple d'horizon temporel inadapté figure à l'article 25, qui fixe la fin de la vente des voitures particulières neuves émettant plus de 123 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre (selon la norme WLTP) à 2030. Il s'agit d'un objectif intermédiaire, s'ajoutant à celui de l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités qui fixe à 2040 l'objectif de mettre fin à la vente de l'ensemble des voitures particulières neuves utilisant des énergies fossiles. Dans la mesure où l'article 25 ne modifie pas l'objectif fixé à l'article 73 de la loi d'orientation des mobilités, ce nouvel objectif intermédiaire paraît ainsi déconnecté de l'objectif proposé le 14 juillet 2021 par la Commission européenne, dans le cadre de sa présentation des mesures de mise en œuvre du "pacte vert pour l'Europe", de réduire à zéro les émissions de CO² des voitures neuves dans l'Union européenne dès 2035.

Le volet de la présente loi dédiée à rénovation énergétique des bâtiments est également marqué par des mesures particulièrement tardives et insuffisamment ambitieuses au regard de l'objectif de neutralité carbone assigné au parc de logement à l'horizon 2050 par les législations françaises et communautaires, ainsi que par les engagements internationaux de la France.

Ainsi l'article 40, qui prévoit l'obligation de réalisation d'un audit énergétique comportant des recommandations de travaux pour les logements des classes énergétiques D à G, limite cette obligation aux seuls biens mis à la vente et sans obligation pour le cédant comme pour l'acquéreur de réaliser lesdits travaux et prévoit son entrée en vigueur qu'à compter de 2034 pour les logements de la classe D. Ces logements représentent pourtant plus du tiers des DPE de l'ensemble des résidences principales selon les données de l'ADEME (modèle Enerter, DPE 2017 et 2018).

Alors que la durée médiane de détention d'un bien immobilier était de 10 ans en 2016 selon le Conseil supérieur du Notariat, l'application effective de ces dispositions ne se ferait qu'au milieu de la dernière période décennale avant la cible de 2050. Par ailleurs, comme le souligne le Crédit foncier de France dans un rapport de 2015, la durée de détention moyenne peut, elle, atteindre 49 ans (hors succession, donation ou partage), les disparités territoriales étant très fortes.

De même, si l'article 42 prévoit un renforcement progressif et bienvenue de la définition du logement décent au regard de la classe énergétique de celui-ci, cette définition n'exclura que les catégories E à G d'une part et n'impactera par nature que les propriétaires bailleurs d'autre part. Un propriétaire occupant, soit 58% des résidences principales en 2018 selon l'INSEE, sauf lorsqu'il est soumis aux dispositions de la loi du 10 juillet 1965, ne sera soumis à aucune obligation de rénovation énergétique s'il ne vend pas son bien ou s'il ne le met pas en location selon le calendrier prévu par le Projet de loi déposé.

Une loi marquée par la faiblesse des mesures d'accompagnement

Les parlementaires, auteurs de la saisine, considèrent par ailleurs que la loi déferée ne prévoit aucune mesure d'ampleur permettant d'accompagner les ménages et les différents acteurs économiques dans leur transition vers un mode de développement plus respectueux de l'environnement. Alors que le texte adopté en 1ère lecture par le Sénat prévoyait notamment la réduction du taux de TVA sur les billets de train (pour favoriser ce mode de transport moins émetteur) et la création d'un "prêt à taux zéro" pour l'achat de véhicules peu émetteurs, le texte définitivement adopté par les deux chambres ne prévoit que l'expérimentation d'un dispositif "prêt à taux zéro", pour une durée de deux ans à partir du 1er janvier 2023 et uniquement pour les personnes domiciliées au sein ou à proximité des agglomérations concernées par les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). Or, l'absence de mesures d'accompagnement fragilise davantage la mise en œuvre des mesures prévues par la loi déferée.

En ce qui concerne la rénovation énergétique des bâtiments, dans son rapport annuel publié en juin 2021, le HCC indiquait que : *"L'atteinte des objectifs de la SNBC suppose un montant annuel d'investissements publics et privés dans la rénovation énergétique des seuls logements de 24 Mrd € d'ici quelques années, contre 15 aujourd'hui."* En effet, conformément aux objectifs fixés dans la SNBC, le nombre de "rénovations profondes" devrait passer à 370 000 par an dès 2022 et à 700 000 par an dès 2030. Or, l'ANAH indique n'avoir financé la rénovation que de 41 241 logements dans le cadre du programme Habiter Mieux Sérénité en 2020 et 141 143 logements dans le cadre du programme MaPrimRenov' la même année. De plus, comme le CITE qu'il remplace, le programme MaPrimRenov' finance autant les gestes éparses de rénovation que les programmes complets.

A ce titre, l'enquête TREMI de l'ADEME a montré que seuls 5 % des projets de rénovation réalisés entre 2014 et 2016, ont eu un impact important sur la consommation d'énergie, c'est-à-dire un saut d'au moins deux classes énergétiques du DPE. Un tel gain ne signifiant pas pour autant que les logements ont atteint un niveau Bâtiment basse consommation (BBC). Il peut simplement s'agir d'un passage de la classe F ou G à la classe D. Dans son rapport *Rénover mieux - Leçons d'Europe*, de novembre 2020, le HCC soulignait, lui, que seules 0,2 % des rénovations sur le résidentiel et le tertiaire seraient des rénovations globales satisfaisant aux critères BBC sur la période 2012-2016.

Ainsi il est indéniable que le rythme actuel des rénovations énergétiques et leur niveau de performance sont très insuffisants pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone ainsi que pour respecter le cadre fixé par la Commission européenne et les engagements internationaux de la France.

La loi déferée, dans sa version initiale comme dans celle adoptée dans les conclusions de la commission mixte paritaire, ne prévoit ni la mobilisation de moyens financiers, budgétaires ou fiscaux, publics ou privés, nouveaux, ni la programmation d'une trajectoire de montée en puissance de tels moyens. Il apparaît donc que les financements existants pour accompagner les rénovations énergétiques sont grandement insuffisants pour respecter la trajectoire prévue par la SNBC et que la présente loi ne permet pas d'y remédier.

Une loi marquée par l'absence de soutien à la recherche et développement

Enfin, alors que la réussite à moyen et long terme de notre transition vers un modèle de développement plus respectueux des enjeux environnementaux dépend en grande partie d'avancées en matière d'innovation et de progrès technologiques, il convient de noter la faiblesse de la loi déferée à cet égard. En effet, seul l'article 14 traite de la question de la recherche. Cet article se contente d'inscrire dans la loi la conformité de la stratégie nationale de recherche avec la stratégie nationale bas carbone et la stratégie nationale pour la biodiversité. Alors que le texte tel qu'issu de l'examen en 1ère lecture par le Sénat prévoyait également une mise en conformité avec la programmation pluriannuelle de l'énergie, cette disposition a été supprimée dans le texte final dans le cadre conclu en commission mixte paritaire.

L'absence de soutien et de perspectives stratégiques pour la recherche et développement en matière environnementale risque fortement de compromettre la capacité des générations futures à vivre dans un environnement sain.

Le "droit à un environnement sain"

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé". Ce "droit à un environnement sain" a été confirmé par vous comme "droit et liberté constitutionnels" au sens de l'article 61-1 de la Constitution (2011-116 QPC, cons. 5) en ce qu'il pouvait servir de fondement à une question prioritaire de constitutionnalité : "le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité". Afin de préciser l'applicabilité de ce principe, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entend mettre en oeuvre ce droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (2012-282, QPC, cons. 8). Pour autant, le Conseil constitutionnel a historiquement consacré l'obligation de ne pas priver certains droits et principes constitutionnels de "garantie légale".

Cette garantie légale prend d'autant plus de sens en matière environnementale que les bouleversements climatiques et l'importance d'empêcher toute dégradation supplémentaire de l'environnement sont internationalement constatés, notamment à travers l'Accord de Paris sur le climat du 22 janvier 2016, signé par 96 Etats, dont l'Etat français qui l'a ratifié le 15 juin 2016. A l'appui de ce droit de l'environnement, qui se caractérise par le principe de non-régression, l'article 2 de la Charte de l'environnement dispose que "toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement", ce qui signifie explicitement que l'Etat en tant que personne morale a un devoir d'action en faveur de la préservation de l'environnement. L'article 3 de cette même charte rappelle que l'intervention du législateur est nécessaire, car "dans les conditions définies par la loi" toute personne "doit prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences". Le Conseil constitutionnel a rappelé que ces dispositions "s'imposent aux pouvoirs publics et autorités administratives dans leur domaine de compétences respectifs" (décision n°2008-564 DC, cons. 18).

Pour ces motifs, il apparaît indispensable aux parlementaires, auteurs de la saisine, de demander au Conseil constitutionnel de censurer les dispositions de la loi déferée en ce qu'elles priveront de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité et d'enjoindre au législateur de prendre les mesures adéquates pour y remédier, conformément aux délais prescrits par le Conseil d'Etat, dans un délai de huit mois.

Enfin, si le Conseil constitutionnel refuse depuis 1975 (décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975) de contrôler la conformité des lois aux traités et accords internationaux, cette jurisprudence mériterait d'être remise en cause à l'occasion du présent contentieux. En effet, si l'article 55 de la Constitution prévoit que "*les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie*", il est difficilement concevable que puisse prévaloir le motif de non-réciprocité concernant des traités internationaux concernant des droits humains et particulièrement ceux d'entre eux qui visent à préserver l'environnement et donc l'avenir de l'humanité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.