

GIORGIO GRASSO*

La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement : qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques ?**

ABSTRACT (EN): This article analyses the recent Italian constitutional reform on the protection of the environment to begin to verify whether this new constitutional text could represent a means, available to the Parliament, the executive power and the constitutional Court, to implement a different approach on the part of Italy to the problems concerning the fight against climate change. Although the words climate or climate change are absent from the text of the new Article 9 of the Constitution, the interest of future generations, inserted in the same Article 9, seems to become the tool to give the principle of solidarity of Article 2 of the Constitution an integrating content capable of making the climate obligation of the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement a real constitutional obligation.

RESUME (FR) : Cet article examine la récente réforme constitutionnelle italienne sur la protection de l'environnement pour commencer à vérifier si ce nouveau texte constitutionnel pourra représenter un moyen, à disposition du législateur, du pouvoir exécutif et du juge constitutionnel, pour mettre en œuvre une différente approche de la part de l'Italie aux problèmes concernant la lutte contre le changement climatique. Malgré les mots climat ou changement climatique soient absents du texte du nouvel article 9 de la Constitution, l'intérêt des futures générations, inséré dans ce même article 9, peut devenir l'outil pour donner au principe de solidarité de l'article 2 de la Constitution un contenu d'intégration apte à faire ressortir de l'obligation climatique de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques et de l'Accord de Paris une véritable obligation constitutionnelle.

TABLE DES MATIERES : 1. Remarques préliminaires. – 2. Les travaux parlementaires d'approbation de la loi constitutionnelle n° 1 du 11 février 2022 et le contenu de la révision constitutionnelle de l'article 9 et de l'article 41 de la Constitution. Protection de l'environnement, de la biodiversité, des écosystèmes, des animaux : toutefois le climat n'entre pas dans le texte de la Constitution réformée. – 3. « Dans l'intérêt des générations futures » : un nouveau « super principe » constitutionnel pour le droit constitutionnel italien au-delà de la seule protection de l'environnement et du climat ? – 4. Les politiques climatiques en Italie : le « Plan national intégré pour l'énergie et le climat (PNIEC) » e le « Plan national de relance et résilience (PNRR) ». Quelles implications avec la réforme constitutionnelle de 2022 ? – 5. Questions climatiques et démocratie. Qui doit décider : le Parlement, le peuple ou le juge constitutionnel ? Premières remarques de comparaison entre les conclusions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 24 mars 2021 et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne en matière d'environnement. Conclusions.

* Professeur ordinaire de Droit constitutionnel dans l'Université de l'Insubria.

** Article soumis à procédure d'évaluation par le corps scientifique. Ce texte a été présenté et discuté en occasion du Congrès de l'Association Internationale de Droit Constitutionnel (AIDC), qui a eu lieu à Johannesburg, du 5 au 9 décembre 2022, dans l'Atelier 05-Exploiter le droit constitutionnel pour faire face au changement climatique : défis et opportunités. Il sera aussi publié dans le *Liber Amicorum* pour Maryse Baudrez, coordonné par T. Di Manno et J.J. Pardini, 2023.

1. Remarques préliminaires

Avec la loi constitutionnelle n° 1 de l'11 février 2022, le Parlement italien a approuvé une révision de la Constitution concernant en particulier les articles 9 et 41¹.

Ainsi, en prévoyant que la République « protège l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, également dans l'intérêt des générations futures », et que « La loi de l'État régit les modes et les formes de protection des animaux » (voir le nouvel article 9), un article contenu entre les Principes fondamentaux de la Constitution (les premiers 12 articles) a été modifié, et cela pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du texte constitutionnel en 1948. En plus, avec la modification de l'art. 41, situé dans les normes constitutionnelles sur les rapports économiques de la première Partie de la Constitution (les articles 13-54), l'environnement et la santé deviennent expressément deux limites pour l'exercice de l'initiative économique privée et les fins environnementales sont configurés comme des objectifs à suivre lors de la conduite et de la coordination de l'activité économique publique et privée (voir en particulier les sections 2 et 3).

Auparavant, la protection de l'environnement était notamment fondée, grâce à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à l'appui de la doctrine², sur les notions de paysage du vieux texte de l'article 9, alinéa 2³, et de santé de l'article 32, alinéa 1⁴, de la Constitution, et, suite à la révision constitutionnelle du 2001 (loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001), aussi sur la prévision de la protection de l'environnement et de l'écosystème entre les matières de compétence législative exclusive de l'Etat, selon l'article 117, alinéa 2, lettre s)⁵ de la Constitution.

¹ La traduction de la Constitution italienne, utilisée dans cette contribution, est celle de Maryse Baudrez, actualisée en mars 2022 et qui peut être consultée à l'adresse Internet : https://cdpc.univ-tln.fr/wp-content/uploads/constit_italie_2022.pdf.

² Parmi les nombreux ouvrages qui ont reconstruit le long chemin de cette jurisprudence constitutionnelle, née avant même la réforme constitutionnelle de 2001, et les approches principales de la doctrine, il suffit se référer à G. COCCO, *L'ordre constitutionnel [Ordinamento costituzionale]*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (éditeurs), *Code de l'environnement. Profils généraux et criminels [Codice dell'ambiente. Profili generali e penali]*, Giuffrè, Milan, 2022, pp. 165-180; voir aussi R. BIFULCO, *Une revue de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'environnement [Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente]*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 2, 2019, pp. 305-330, in http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2019/12/9_Una-rassegna-della-giurisprudenza-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell%E2%80%99ambiente-1.pdf, et M. CECCHETTI, *La révision des articles 9 et 41 de la Constitution et la valeur constitutionnelle de l'environnement : entre les risques évités, certaines virtuosités (parfois) innovantes et de nombreuses lacunes [La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune]*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 3, 2021, pp. 296-297, 299-301 et 305-309, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/08/14-Cecchetti-FQC-3-21.pdf>.

³ La République « protège le paysage ainsi que le patrimoine historique et artistique de la Nation ».

⁴ « La République protège la santé en tant que droit fondamental de l'individu et intérêt de la collectivité, et assure des soins gratuits aux indigents ».

⁵ « L'État dispose d'une compétence législative exclusive dans les matières suivantes : (...) s) protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels ».

Dans ce cadre initial et dans le contexte d'un Atelier qui vise à exploiter le droit constitutionnel pour faire face aux défis et aux opportunités posés par le changement climatique, le but de cet article est celui de discuter si ce nouveau texte constitutionnel pourra représenter un moyen, à disposition du législateur, du pouvoir exécutif et du juge constitutionnel, pour mettre en œuvre une différente approche de la part de l'Italie aux problèmes environnementaux, en particulier pour ce qui concerne la lutte contre le changement climatique (voir en particulier la section 4).

Certaines expériences de droit comparé seront mentionnées comme points de référence de cette réflexion (voir la section 5), telles que la décision, bien connue, du 24 mars 2021 de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, citée dans la grille d'analyse du panel n° 5 du Congrès de Johannesburg⁶. Comme l'article 20a de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne⁷, aussi l'article 9 modifié de la Constitution italienne n'impose pas expressément le devoir pour l'Etat de protéger le climat et il ne prévoit de viser à la réalisation de la neutralité climatique ; toutefois la Cour constitutionnelle allemande a reconnu sur la base de l'article 20a l'existence d'une responsabilité pour l'Etat de concrétiser l'objectif de protection du climat, responsabilité qui est du législateur, lequel « est tenu de fixer lui-même les dispositions nécessaires relatives aux volumes totaux des émissions autorisées pendant une période donnée », mais responsabilité qui peut être aussi invoquée en justice, devant les juges ordinaires et devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Avec la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, d'autres récents cas concernant la Suisse et les Etats Unis seront, enfin, rapidement examinés, pour commencer à réfléchir, dans le cadre de la discussion du Panel, sur les liens entre questions climatiques et démocratie (voir encore la section 5).

2. Les travaux parlementaires d'approbation de la loi constitutionnelle n° 1 du 11 février 2022 et le contenu de la révision constitutionnelle de l'article 9 et de l'article 41 de la Constitution. Protection de l'environnement, de la biodiversité, des écosystèmes, des animaux : toutefois le climat n'entre pas dans le texte de la Constitution réformée

La discussion sur la réforme constitutionnelle italienne avait commencé en automne 2019, au Senat de la République, autour de trois différents projets de révision de l'article 9 de la Constitution, puis devenus huit, tous d'initiative parlementaire et provenant de différentes forces politiques. Enfin, le mois de mars 2021, à la suite d'un long débat parlementaire dans

⁶ Décision qui a été largement débattue pendant l'Atelier du Congrès de Johannesburg, où cet article a été publiquement discuté la première fois : voir en particulier les rapports de W. FRENZ, *The German Federal Constitutional Court's climate-decision and consequences for raw materials supply* et de M. LOZADA GOMEZ, *Getting to grips with climate change in constitutional adjudication : a study of the Neubauer case*. Voir la grille d'analyse de l'Atelier sur le site Internet : <https://wcccl.co.za/workshops/>.

⁷ « Assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures, l'Etat protège les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans les conditions fixées par la loi et le droit » (en utilisant le texte de la Loi fondamentale revu et corrigé par CHR. AUTEXIER, M. FROMONT, C. GREWE, O. JOUANJAN, M. KORDEVA, disponible sur le site Internet : https://www.bijus.eu/?page_id=10297).

lequel il y a eu aussi l'audition de nombreux experts, la Commission (des) Affaires constitutionnelles du Sénat a adopté un texte de loi unifié, concernant aussi la modification de l'article 41, texte qui a été approuvé par l'Assemblée du Sénat le 9 juin 2021, avec une grande majorité (224 votes à faveur, 23 abstentions et sans aucun vote contraire). Le texte approuvé dans ce moment n'a plus été modifié par la Chambre des députés, qui a approuvé le projet de loi le 12 octobre 2021, de nouveau avec une très large majorité (412 votes favorables, 16 abstentions et un seul vote contraire). Si d'autres sujets ont été présents dans certains projets parlementaires initiaux, pour qualifier par exemple l'environnement comme un droit fondamental de l'homme ou pour introduire dans l'article 9 les notions de « développement durable » ou de « capital naturel », les mots climat ou changement climatique ont en revanche été absents du débat⁸, même si à la Chambre des députés deux projets de loi de révision constitutionnelle concernant le climat avaient été déposés, un en février 2021, avant l'approbation du projet de loi au Sénat, l'autre en juin 2021, quelques jours après l'approbation de ce projet de loi. Notamment, en ajoutant un dernier alinéa à l'article 9 de la Constitution, le premier de ces textes (projet de loi n° 2914) prévoyait que la République « Protège l'intégrité et la salubrité de l'environnement, protège la biodiversité et les habitats naturels, *participe à la stratégie globale de l'atténuation du changement climatique* et contribue à la sauvegarde des écosystèmes, comme des conditions nécessaires au bien-être de l'humanité » ; le deuxième texte (projet de loi n° 3181) prévoyait, toujours en ajoutant un alinéa à l'article 9, que la République « garantit un environnement sain pour tous, *la stabilité climatique*, la jouissance de la nature intacte, le maintien de niveaux de préservation de l'intégrité de l'environnement et la réduction de l'empreinte écologique de l'homme ».

Ensuite, la deuxième délibération d'approbation au Sénat et à la Chambre des députés, sur un texte conforme à celui de la première délibération, sans la possibilité de voter des amendements, qui auraient forcé le processus de réforme constitutionnelle à repartir de zéro⁹ – n'a plus rien changé et elle a ainsi obtenu presque l'unanimité dans les deux assemblées (bien au-dessus donc de la majorité de deux tiers, qui empêche selon l'article 138 cité la possibilité de demander un référendum d'approbation : en particulier le 3 novembre 2021 le Sénat a approuvé la loi avec 218 votes favorables et 2 abstentions ; le 8 février 2022 la Chambre des députés a approuvé définitivement la loi avec 468 votes favorables, 1 vote contraire et 6 abstentions).

Mais quel est enfin le contenu substantiel de la réforme ?

Comme indiqué *supra* dans la première section, la loi constitutionnelle n° 1 de 2022 a, en premier lieu, ajouté deux alinéas dans l'article 9 de la Constitution, en prévoyant que la République – qui « favorise le développement de la culture et la recherche scientifique et technique » et « protège le paysage ainsi que le patrimoine historique et artistique de la Nation », selon le texte originaire de la Constitution italienne, – « protège l'environnement, la

⁸ Voir aussi F. GALLARATI, *Protection constitutionnelle de l'environnement et changement climatique : expériences comparatives et perspectives nationales* [Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne], in DPCE online, n. 2, 2022, p. 1086, in <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1626>.

⁹ Voir encore F. GALLARATI, *Protection constitutionnelle de l'environnement et changement climatique*, op. cit., p. 1087.

biodiversité et les écosystèmes, également dans l'intérêt des générations futures », et que « La loi de l'État régit les modes et les formes de protection des animaux ». Au de-là de la discipline de la protection des animaux – concernant un thème général auquel deux autres Panels de ce Congrès sont dédiés (le Panel n° 13 : « Droit animal en général et droits fondamentaux des animaux en particulier » et Panel n° 28 : « La protection constitutionnelle de l'environnement pour les futures générations humaines et non humaines ») – apparemment mal placée dans le cadre des principes fondamentaux de la Constitution, car réserver cette protection à la loi de l'État est un problème de répartition des pouvoirs entre l'Etat et le Régions qui aurait dû être réglé plutôt dans l'article 117, alinéa 2, de la Constitution, inséré dans le Titre V de la Constitution (« Les Régions, les Provinces, les Communes »), et s'il est clairement exclu qu'une révision étendant le champ d'application des Principes fondamentaux, comme celle intervenue sur l'article 9, puisse représenter un danger pour le noyau dur des principes suprêmes, intangibles et soustraits à la révision constitutionnelle, une première question issue de la réforme est celle de savoir si la prévision de la protection de l'environnement, de la biodiversité et des écosystèmes constitue une vraie nouveauté pour le droit constitutionnel italien ; ensuite il faut s'interroger sur le sens de parler de « biodiversité » et « écosystèmes » en même temps que d'« environnement », un concept qui semble être capable de résumer en soi les notions de biodiversité et écosystèmes. Pour répondre à la première question, je ne pense pas que la réforme de l'article 9 soit seulement l'acquis d'un long parcours de la jurisprudence constitutionnelle et de l'élaboration théorique de la doctrine italienne, enfin ancrée dans le texte constitutionnel, parce que chaque fois qu'on touche une disposition constitutionnelle il ne faut pas seulement regarder l'énoncé, bien que mince, modifié par la révision, mais il faut relire le texte constitutionnel tout-ensemble. En conséquence, la modification de l'article 9, ainsi que celles de l'article 41, alinéas 2 et 3¹⁰, impliquent la nécessité d'une interprétation différente du cadre constitutionnel global, offrant probablement aux sujets institutionnels qui doivent mettre en balance tous les intérêts en jeu (du législateur à la Cour constitutionnelle) des éléments inédits de changement et de transformation potentiels. Pour répondre à la deuxième question, se référer expressément à la biodiversité et à l'écosystème n'est pas inutile par rapport à l'environnement, parce que ça permet de mieux élargir encore le contenu prescriptif de la réforme. En plus nous pouvons noter que écosystèmes au pluriel est scientifiquement bien plus correct d'écosystème au singulier, utilisé dans l'article 117, alinéa 2, lettre s), de la Constitution, déjà cité.

Comme nous le verrons par la suite, le fait que le climat n'est pas mentionné, à côté de l'environnement, de la biodiversité et des écosystèmes, entre les objets que la République doit protéger, n'empêche pas de fonder sur la nouvelle disposition constitutionnelle aussi une

¹⁰ « L'initiative économique privée est libre. Elle ne peut s'exercer en contradiction avec l'utilité sociale ou de manière à porter atteinte à la sécurité, à la liberté, à la dignité humaine, à la santé, à l'environnement. La loi détermine les programmes et les contrôles appropriés pour que l'activité économique publique et privée puisse être conduite et coordonnée vers des fins sociales et environnementales ».

responsabilité de la même République de devoir agir envers la menace des changements climatiques¹¹.

3. « Dans l'intérêt des générations futures » : un nouveau « super principe » constitutionnel pour le droit constitutionnel italien au-delà de la seule protection de l'environnement et du climat ?

La révision constitutionnelle pouvant être considérée comme toute nouvelle ou bien une « révision constitutionnelle balisée par la jurisprudence constitutionnelle¹² », il est cependant difficile ne pas considérer la phrase « également dans l'intérêt des générations futures » la *valeur ajoutée* de l'inclusion de la protection de l'environnement parmi les principes fondamentaux de la Constitution italienne. Je crois que cette expression – loin de la formule allusive des droits des générations futures, très compliqués à exiger, d'ailleurs, même par une action judiciaire – est capable d'assurer la responsabilité du comportement des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics envers le bien environnemental, dans une collaboration intergénérationnelle qui préserve dans le temps, pour ceux qui viendront après nous, la marge de liberté garantie aujourd'hui aux citoyens du présent. Ces derniers, à leur tour, sont porteurs d'un intérêt qui est de toute façon constitutionnellement sauvegardé mais qui trouve le moyen d'être réaffirmé précisément grâce à l'utilisation de la conjonction « également ».

Bien avant l'approbation de la réforme constitutionnelle on avait déjà clairement montré qu'il fallait aborder les questions environnementales sous l'angle de la solidarité et de l'accomplissement des devoirs indérogeables (« imprescriptibles » selon la traduction de Baudrez) de l'article 2 de la Constitution italienne¹³, plutôt que dans la perspective des droits subjectifs de la personnalité, des droits fondamentaux de l'homme ou des droits sociaux eux-mêmes.

Maintenant, par suite de la révision constitutionnelle, l'intérêt des générations futures devient le moyen de réaliser concrètement la solidarité environnementale du côté politique, économique et social, en engageant, par exemple, l'État à promouvoir, dans le cadre de la coopération internationale, des actions fortes de protection de l'environnement, également pour ce qui concerne le profil crucial de la gestion du changement climatique, objet spécifique de cette contribution, ou en guidant le Gouvernement et le Parlement au niveau national dans la poursuite des choix politiques, notamment dans les domaines de la politique industrielle et

¹¹ Voir encore F. GALLARATI, *Protection constitutionnelle de l'environnement et changement climatique : expériences comparatives et perspectives nationales* [Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne], cit., p. 1107.

¹² Voir F. JACQUELOT, *Lecture française de la révision constitutionnelle italienne en matière environnementale*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1, 2022, p. 162, in <http://www.cortisupremeesalute.it/wp-content/uploads/2022/05/9-Jacquelot-1b-1.pdf>.

¹³ Voir pour tous F. FRACCHIA, *The Legal Definition of Environment : From Rights to Duties*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=850488# et *L'environnement dans l'article 9 de la Constitution : une approche en « négatif »* [L'ambiente nell'articolo 9 della Costituzione : un approccio in « negativo »], in *Il diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15-30, in <https://www.ildirittodelleconomia.it/2022/03/31/fabrizio-fracchia-lambiente-nellart-9-della-costituzione-un-approccio-in-negativo/>.

énergétique, ces dernier respectant strictement des objectifs de protection de l'environnement. De concert l'intérêt des générations futures semble aussi représenter une valeur transversale¹⁴, un « super principe constitutionnel » capable d'évoquer, en connexion avec d'autres dispositions constitutionnelles (comme l'article 38, alinéa 2, en matière de sécurité sociale, ou l'article 81, en matière d'équilibre entre les recettes et les dépenses du budget), une exigence toujours plus forte d'équité intergénérationnelle.

Sans pouvoir approfondir la réflexion sur ce point, il faut revenir sur la solidarité et les devoirs constitutionnels dans le domaine des politiques climatiques. A ce propos, je conviens avec la thèse, formulée peu avant la réforme constitutionnelle de l'article 9, selon laquelle la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques – citée dans la grille d'analyse de ce Panel – à travers l'article 117, alinéa 1, de la Constitution italienne¹⁵ serait la source pour donner au principe de solidarité de l'article 2 de la Constitution un contenu d'intégration apte à faire ressortir de l'obligation climatique une véritable obligation constitutionnelle¹⁶. La réforme constitutionnelle permet désormais de renforcer énormément cette obligation, avec une liaison qui tient ensemble les obligations internationales, le principe de solidarité et la protection de l'environnement, également dans l'intérêt des futures générations.

4. Les politiques climatiques en Italie : le « Plan national intégré pour l'énergie et le climat (PNIEC) » e le « Plan national de relance et résilience (PNRR) ». Quelles implications avec la réforme constitutionnelle de 2022 ?

L'Italie a ratifié l'Accord de Paris du 2015 avec la loi n° 204 du 4 novembre 2016. Comme pour tous les pays de l'Union européenne, le Plan national intégré pour l'énergie et le climat (PNIEC), prévu par l'article 3 du Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, représente l'instrument fondamental avec lequel tous les dix ans chaque membre de l'Union européenne doit fixer ses objectifs d'action concernant cinq différentes dimensions de l'union de l'énergie : décarbonisation, énergies renouvelables, efficacité énergétique, sécurité d'approvisionnement énergétique et, enfin, marché intérieur de l'énergie. Le premier Plan devait être notifié à la Commission européenne au plus tard le 31 décembre 2019, « pour couvrir la période allant de 2021 à 2030, en tenant compte d'une perspective à plus long terme ». L'Italie, après une précieuse interlocution avec la Commission européenne sur un

¹⁴ Voir G. SOBRINO, *Introduzione [Introduzione]*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO (éditeurs), *La réforme des articles 9 et 41 de la Constitution et ses implications : quelques points de comparaison [La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto]*, Université de Turin, Turin, Collane Uni@TO, 2022, p. 28 et p. 29, in <https://www.collane.unito.it/oa/items/show/121#?c=0&m=0&s=0&cv=0>.

¹⁵ « Le pouvoir législatif est exercé par l'État et par les Régions dans le respect de la Constitution et des engagements nés de l'ordonnancement communautaire et des obligations internationales ».

¹⁶ Voir M. CARDUCCI, *Changement climatique (droit constitutionnel) [Cambiamento climatico (diritto costituzionale)]*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Vol. 8 de mise à jour [Aggiornamento], Utet giuridica, Milan, 2021, p. 64.

projet du Plan¹⁷, a transmis définitivement le Plan à la Commission même le 31 décembre 2019 et la Commission s'est prononcée sur ce document le 14 octobre 2020. Pour ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le Plan fixe le niveau d'au moins le 40 % de 2020 à 2030 par rapport aux niveaux de 1990, c'est-à-dire le seuil indiqué par le droit européen au moment de l'adoption du Plan. Toutefois avec le Règlement (UE) n° 2021/1119 du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant en particulier le règlement 2018/1999, ce niveau a été élevé au 55 %, toujours par rapport aux niveaux de 1990. Par conséquent le Plan est aujourd'hui en train d'être mis à jour, pour être renforcé dans ces objectifs ; en même temps le Plan s'est croisé avec le Plan national de relance et résilience (PNRR), approuvé définitivement par le Conseil de l'Union européenne le mois de juillet 2021, après un long dialogue entre le Gouvernement italien et la Commission européenne. En particulier le Composant 2 de la Mission 2 du PNRR, titré « Énergies renouvelables, hydrogène, réseau et mobilité durable », vise à contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques de décarbonisation à travers cinq lignes de réforme et d'investissement : l'augmentation de la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables ; la modernisation et la numérisation des infrastructures de réseau ; la promotion de la production de l'hydrogène, sa distribution et ses utilisations finales ; le développement d'un transport local plus durable ; le développement de chaînes d'approvisionnement compétitives.

Il est cependant difficile de prédire si les mesures d'application des deux Plans pourront être effectivement influencées par le renforcement que la protection de l'environnement a reçu avec la révision constitutionnelle de l'article 9. On peut supposer, par exemple, que l'actualisation du PNIEC, demandée par un droit européen plus contraignant en termes de niveau de réduction des émissions de gaz à effet de serre, pourra trouver aussi un appui plus fort auprès d'une discipline constitutionnelle demandant à la République de protéger l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, également dans l'intérêt des futures générations, soumettant l'initiative économique privée à la limite de l'environnement et considérant, enfin, les fins environnementales comme des objectifs vers lesquels conduire et coordonner l'ensemble de l'activité économique, publique et privée. Nous pouvons supposer aussi que le nouveau paramètre constitutionnel de l'article 9, incluant implicitement en soi la protection du climat (mais sur ce point, voir la section 5), pourra être utilisé par la Cour constitutionnelle pour vérifier la conformité constitutionnelle des dispositions de loi qui s'occupent du changement climatique (évidemment pas le PNIEC, qui ne se classe pas parmi les sources primaires, objet du contrôle de constitutionnalité de la Cour). Ce contrôle, réellement possible lorsqu'il y aura finalement une loi-cadre sur le climat, encore absente en Italie¹⁸, pourra aussi exploiter la

¹⁷ Le projet du Plan national italien a été présenté à la Commission le 8 janvier 2019, pour constituer « la base et la première étape du processus itératif entre la Commission et les États membres visant la finalisation des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat et leur mise en œuvre ultérieure ». Le 18 juin 2019 la Commission a adopté une Recommandation sur le projet du plan national intégré en matière d'énergie et de climat de l'Italie couvrant la période 2021-2030.

¹⁸ Voir F. GALLARATI, *Protection constitutionnelle de l'environnement et changement climatique : expériences comparatives et perspectives nationales* [Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne], cit., p. 1110. Mais pour un résumé de la plus récente discipline législative qui touche le climat, voir le Dossier de la



documentation scientifique portant sur l'état actuel des connaissances relatives au changement climatique¹⁹, documentation qui devrait nécessairement accompagner la loi-cadre, afin de clarifier du point de vue technique, non plus le contenu de l'article 81 de la Constitution²⁰ – selon le modèle bien connu de l'art. 17 de la loi n° 196 du 31 décembre 2009 –, mais plutôt celui de l'article 9 renouvelé.

Dans l'attente de ces développements possibles, la réforme constitutionnelle des articles 9 et 41 n'a pas été prise en considération par les rapports annuels du *Climate Change Performance Index* (CCPI), un outil de contrôle indépendant qui, utilisant divers indicateurs, mesure les performances de nombreux États dans le domaine de la protection du climat²¹. Selon le CCPI concernant l'année 2022, publié le 14 novembre 2022²², pour l'année 2022 l'Italie est classée à la 29^{ème} position du classement global²³, dans une position moyenne. La fiche pour l'année 2021 qui la concerne insiste sur le fait que le PNRR, plusieurs fois cité, « prévoit un objectif de réduction des émissions de 51 % à l'échelle de l'économie d'ici à 2030 », critiqué par les ONG environnementales, consultés pour la rédaction du rapport annuel, de deux manières : d'une part, parce qu'il serait « trop faible au regard de l'objectif du 55 % de l'Union européenne, obligatoire pour l'Italie. D'autre part, [parce qu'il serait] trop bas par rapport à l'objectif du 1,5°C de l'Accord de Paris »²⁴. La fiche pour l'année 2022, en mettant en évidence les rapports entre le PNRR et le PNIEC, souligne que « les experts de la CCPI notent que plus d'un an après l'adoption du PNRR la révision du PNIEC n'a toujours pas commencé » ; en conséquence de la victoire des élections générales de septembre 2022 par la coalition de droite « les experts s'attendent et craignent une baisse des ambitions climatiques ainsi que des retours en arrière qui entraîneraient un recul dans le prochain classement du CCPI »²⁵, mais curieusement, comme exprimé précédemment, la révision constitutionnelle des articles 9 et 41 n'a pas été mentionnée.

Chambre des députés, disponible à l'adresse
Internet : https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104844.pdf?_1667859831086.

¹⁹ Comme les rapports fournis par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

²⁰ Voir les jugements de la Cour constitutionnelle n° 26 du 2013 et n° 70 du 2015.

²¹ 60 pays différents dans le monde et l'Union européenne sont surveillés, ce qui représente 92 % des émissions mondiales de CO₂.

²² Voir le site Internet : <https://ccpi.org/>.

²³ Il convient de noter que les trois premières places du classement sont vacantes, parce que aucun pays n'atteint dans la mesure de cette performance le niveau *high rating*, niveau qui est lié à la capacité de limiter l'augmentation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels.

²⁴ Voir le site Internet <https://ccpi.org/country/ita/>.

²⁵ Voir encore le site Internet <https://ccpi.org/country/ita/>.

5. Questions climatiques et démocratie. Qui est-ce que doit décider : le Parlement, le peuple ou le juge constitutionnel ? Premières remarques de comparaison entre les conclusions de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 24 mars 2021 et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne en matière d'environnement. Conclusions

Un regard au droit comparé peut être de quelque utilité pour évaluer un peu plus en profondeur l'incidence de la réforme constitutionnelle italienne sur le climat et les changements climatiques. En général on peut remarquer l'existence d'un strict lien entre questions climatiques et démocratie, chaque fois qu'il appartient au Parlement ou au peuple de décider les mesures à prendre pour circonscrire les conséquences du changement climatique et pour respecter, en les baissant, les niveaux d'émission de gaz à effet de serre fixés dans les traités internationaux, comme l'Accord de Paris déjà cité, conclu en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et auquel la plus part des Pays du monde se sont engagés. Un Parlement qui, comme exactement souligné par la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans son fameux arrêt du 24 mars 2021²⁶, trouve dans la Constitution une fondamentale limite d'ordre constitutionnel à son « pouvoir de décision politique d'adopter des mesures de protection de l'environnement ou de s'abstenir de le faire », « étant donné que le processus politique démocratique est organisé selon des modalités reposant sur des échéances plus brèves, à savoir les cycles électoraux ». Un processus de formation de la volonté politique, qui respecte un cycle électoral de 4 ans (la durée du Bundestag allemand ou du Parlement fédérale suisse), 5 ans (la durée des deux Chambres du Parlement en Italie) ou de 6 ans (la durée du Sénat américain) et qui contraint l'organe titulaire du pouvoir législatif à décider de façon presque quotidienne, « réagisse difficilement à des intérêts écologiques à poursuivre sur le long terme » et ne laisse aucune voix politique aux générations futures qui seront particulièrement affectées par les choix pris par les décideurs politiques d'aujourd'hui. Un peuple qui de sa part, comme il est arrivé en Suisse, avec le référendum du 13 juin 2021, a rejeté une loi fédérale sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui devait remplacer une précédente loi du 2011, pour assurer à la Confédération Helvétique de respecter les engagements internationaux prévus par l'Accord de Paris en termes de mesures d'application nationale jusqu'en 2030, surtout parce que cette loi prévoyait une augmentation des taxes sur le prix de l'essence, du mazout, des billets d'avions²⁷. Mais aussi un peuple qui, encore en Suisse – dans le contexte

²⁶ Voir point 206 du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, disponible en français à l'adresse Internet :

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/FR/2021/03/rs20210324_1bvr265618fr.html;jsessionid=107B65CD7932405D022CCD1E45E68A25.1_cid354.

²⁷ Voir G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique. Un regard d'Italie sur une votation populaire fédérale récente et sur certains problèmes constitutionnels de la protection du climat*, in *Jusletter*, 9 mai 2022, pp. 1-14, in https://jusletter.weblaw.ch/fr/juslissues/2022/1110/democratie-directe-e_fe39220b49.html_ONCE&login=false ; voir aussi A. STEVANATO, *Le costituzionalismo au-delà de l'État à l'épreuve du changement climatique : leçons suisses et allemandes pour le nouvel article 9 de la Constitution italienne* [Il costituzionalismo oltre lo Stato alla prova del cambiamento climatico : lezioni svizzere e tedesche per il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana], contribution présentée au Colloque *Le costituzionalismo ambientale entre anthropocentrisme et biocentrisme. Nouvelles perspectives*

d'un système constitutionnel très singulier, dans lequel la démocratie directe et la démocratie représentative s'influencent mutuellement, même quand elles sont en antithèse – à travers une initiative populaire fédérale visant à introduire dans le texte constitutionnel un article expressément dédié à la politique climatique, avec un contenu très radical pour ce qui concerne en particulier l'interdiction générale des agents énergétiques fossiles, a poussé le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale à adopter le 30 septembre 2022 un contre-projet indirect (dans la forme d'une nouvelle loi fédérale), lequel, sans fixer de nouvelles taxes, ni interdire complètement l'utilisation des énergies fossiles, devrait garantir²⁸ à la Suisse d'atteindre dans le domaine climatique des objectifs plus ambitieux par rapport à la situation actuelle²⁹.

L'arrêt susmentionné de la Cour constitutionnelle fédérale allemande démontre qu'il appartient aussi aux juges constitutionnels de veiller afin d'assurer le respect de l'obligation de protéger le climat, pour qu'un texte constitutionnel (en l'occurrence l'article 20a de la Loi fondamentale allemande) ne reste pas lettre morte en ce qui concerne cette obligation³⁰. Et si la Cour constitutionnelle fédérale allemande, en déclarant l'inconstitutionnalité partielle de la loi fédérale du 12 décembre 2019 relative à la protection du climat (le *Klimaschutzgesetz*), a réussi à satisfaire l'impératif constitutionnel de l'article 20a, parce qu'il a forcé le législateur – qui n'avait pas établi un régime juridique adéquat pour les périodes après 2030 concernant le montant des volumes annuels d'émission dans son habilitation accordée au pouvoir réglementaire – « de fixer en temps utile les obligations ultérieures en matière de réduction des émissions pour la période après et bien au-delà de 2030 », avec l'objectif de 2050, « l'année jusqu'à laquelle la neutralité climatique visée devra être réalisée »³¹, un autre juge constitutionnel très spécial, la Cour suprême des États-Unis, par une décision rendue le 30 juin dernier et critiquée aussi par le secrétaire général des Nations Unis António Guterres, est plutôt devenu un décision maker « négatif » de la politique climatique américaine – les États Unis restent le deuxième plus grands émetteur de gaz à effet de serre du planète –, en déclarant que l'Agence de protection de l'environnement (EPA) n'avait pas le pouvoir, sans une claire autorisation du Congrès, d'édicter de règles générales pour transférer la production d'électricité

du droit comparé [Il costituzionalismo ambientale fra antropocentrismo e biocentrismo. Nuove prospettive dal diritto comparato], Caserta, Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli", 9-10 septembre 2022, in <https://www.youtube.com/watch?v=CdkCriUar9Q&t=11598s>.

²⁸ L'utilisation du verbe conditionnel dans le texte dépend du fait que sur la loi adoptée le 30 septembre 2022 (Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCl)) pourrait être demandé un référendum dans le délai du 19 janvier 2023.

²⁹ Voir encore G. GRASSO, *Démocratie directe et changement climatique*, cit., ainsi que A. STEVANATO, *Le costituzionalisme au-delà de l'État à l'épreuve du changement climatique : leçons suisses et allemandes pour le nouvel article 9 de la Constitution italienne*, cit.

³⁰ Voir point 207 du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

³¹ Voir point 253 du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Le *Klimaschutzgesetz* indiquait une réduction du niveau d'émission des gaz à effet de serre d'au moins le 55 % de 2020 à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et le Parlement allemand, qui avait temps jusqu'au 31 décembre 2022 au plus tard pour fixer l'ajustement de la trajectoire de réduction des émissions pour les périodes à partir de l'année 2031, a adopté les modifications de la loi déjà le mois de juin 2021, en augmentant le niveau de réduction au moins jusqu'au 65 % par rapport à l'année 1990.

de centrales à charbon à centrales à gaz naturel et de centrales à charbon et à gaz naturel aux énergies renouvelables, notamment l'éolien et le solaire³².

Surtout les conclusions de la décision du juge constitutionnel allemand donnent la possibilité de vérifier rapidement si le nouvel article 9 de la Constitution italienne pourrait être interprété par la Cour constitutionnelle italienne au même titre de l'interprétation que la Cour constitutionnelle fédérale allemande a offert de l'article 20a de la Loi fondamentale allemande. Les deux différentes dispositions constitutionnelles ne parlent pas de climat ou de neutralité climatique – après tout, aucune Constitution en Europe ne se réfère expressément au climat, à l'exception des constitutions de deux cantons suisses, Berne et Genève³³, mais cette circonstance n'a pas empêché au juge constitutionnel allemand d'affirmer, comme précédemment souligné, que l'article 20a de la Loi fondamentale « impose à l'État de protéger le climat » et que « cela inclut de viser à la réalisation de la neutralité climatique »³⁴. Le devoir de protection formulé à l'article 20a cité « englobe – selon la Cour constitutionnelle fédérale allemande – l'impératif de prendre soin des fondements naturels de la vie d'une manière qui permette de les léguer aux générations futures dans un état qui laisse à ces dernières un choix autre que celui de l'austérité radicale, si elles veulent continuer à préserver ces fondements »³⁵. En tournant le regard envers la réforme constitutionnelle italienne, il est facile de trouver une certaine similarité entre la phrase « également dans l'intérêt des générations futures » de l'article 9 et la phrase « Assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures » de l'article 20a, pour souligner que les deux textes constitutionnels mettent en évidence une très forte perspective de solidarité, dont nous avons parlé précédemment (voir la section 3). La jurisprudence de la Cour

³² Voir *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, in https://www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/20-1530_new_1537.pdf. Pour un premier commentaire, en français, voir

<https://www.france24.com/fr/am%C3%A9riques/20220630-%C3%A9tats-unis-la-cour-supr%C3%A9me-complique-la-lutte-contre-le-%C3%A9chauffement-climatique>; voir aussi G. GRASSO, *Respectfully, I dissent. Premières notes sur West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al. [Respectfully, I dissent. Prime note su West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.]*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2022, pp. 445-459, in http://www.cortisupremeelalute.it/wp-content/uploads/2022/08/5_Grasso-1.pdf.

³³ Voir l'article 158 de la Constitution du canton de Genève, intitulé « Climat », selon lequel « L'État met en œuvre des politiques propres à réduire les gaz à effet de serre », article ainsi formulé dans la nouvelle Constitution genevoise de 2012, et l'article 31a de la Constitution du canton de Berne, inséré dans la Constitution à la suite d'une votation tenue le 26 septembre 2021 et qui affirme que: « Le Canton et les Communes s'engagent activement à circonscrire le changement climatique et ses effets néfastes. Ils font le nécessaire dans le cadre de leurs attributions pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 et renforcent la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique. Les mesures de protection du climat visent dans l'ensemble un renforcement de l'économie et doivent être acceptables tant sous l'angle social que sous celui de l'environnement. Elles prévoient notamment des instruments de promotion de l'innovation et de la technologie. Le Canton et les Communes orientent dans l'ensemble les flux financiers publics vers un développement neutre du point de vue climatique et résilient au changement climatique ». Autre ancienne constitution cantonale, la Constitution valaisanne, datant du 1907, fait l'objet d'un processus de révision totale depuis 2018, avec la création d'une assemblée constituante. Le texte de l'avant-projet (mis à jour en octobre 2022) comprend un article 171, intitulé « Climat », qui affirme que le Canton « prend des mesures propres à lutter contre les changements climatiques et vise la neutralité carbone » et « Il renforce la capacité d'adaptation aux effets des changements climatiques ».

³⁴ Voir point 2 des Considérations principales du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

³⁵ Voir point 4 des Considérations principales du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

constitutionnelle italienne concernant la protection de l'environnement est très riche³⁶ et l'acquis jurisprudentiel probablement plus important de cette jurisprudence, précédant la réforme constitutionnelle de 2022, porte à reconnaître que l'environnement est « une valeur constitutionnelle à protéger ». Il est fort probable, donc, que aussi la Cour constitutionnelle pourra reconduire le climat sous la protection du nouvel article 9, le moment où des questions climatiques seront effectivement abordées devant elle. Avec la révision constitutionnelle de l'article 41 d'ailleurs, l'environnement est devenu expressément une limite à l'initiative économique privée et selon certaines positions très critiques de la doctrine envers la réforme toute la « constitution économique » sera désormais soumise à une sorte de fondamentalisme environnementale, qui aurait transformé l'environnement dans une valeur absolue et non-négociable³⁷. Toutefois cette reconstruction ne peut pas être partagée ; comme la Cour constitutionnelle a statué dans l'arrêt dit « Ilva » (la décision n° 85 du 2013), « Tous les droits fondamentaux protégés par la Constitution sont dans une relation de complémentarité mutuelle et il n'est donc pas possible d'identifier l'un entre eux comme ayant une prédominance absolue sur les autres (...). Faute de quoi, il y aurait l'expansion illimitée d'un des droits, lequel deviendrait un « tyran » par rapport aux autres droits constitutionnels reconnus et protégés, qui constituent ensemble l'expression de la dignité de la personne ». Le raisonnable équilibre que la Cour constitutionnelle avait fait en 2013 entre le droit à la santé et le droit au travail n'aurait pas pu changer sous la nouvelle formulation de l'article 41, parce qu'il était le seul balancement entre tous les intérêts en jeu que le Gouvernement aurait pu faire, avec l'adoption du décret-loi contesté devant la Cour. Affirmer qu'aucun droit ne peut être tyrannique nous ramène encore à la décision allemande de 2021 : « L'article 20a de la Loi fondamentale ne bénéficie pas d'une primauté absolue par rapport à d'autres intérêts, mais doit, en cas de conflit, être concilié avec d'autres droits et principes protégés par la Constitution »³⁸.

Toutefois pour l'Allemagne et l'Italie, comme pour tous les Pays engagés dans une très compliquée COP 27, la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Charm el-Cheikh dans le mois de novembre 2022, un mois avant le Congrès de Johannesburg, les questions climatiques pourront devenir en peu de temps d'un poids capital, à tel point que les mots employés par la Cour constitutionnelle fédérale allemande risquent d'être prémonitoires d'un scénario catastrophique : « Dans le contexte de cette mise en balance d'intérêts, l'importance relative de l'obligation de protéger le climat continuera d'augmenter plus le changement climatique progressera³⁹ ». Dans ce cas, pour ce qui concerne l'Italie, le « super principe » constitutionnel, qui peut être déduit de l'article 9 réformé (voir *supra* la

³⁶ Voir encore à titre d'exemple R. BIFULCO, *Una revue de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'environnement* [Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente], cit., pp. 305-330.

³⁷ Pour cette opinion voir G. DI PLINIO, *L'insoutenable évanescence de la constitutionnalisation de l'environnement* [L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente], in *Federalismi*, 1^{er} juillet 2021, p. 6-7, in <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=45632&dpath=document&dfile=02072021185941.pdf&content=L%27insostenibile%2Bevanescenza%2Bdella%2Bcostituzionalizzazione%2Bdell%27ambiente%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>.

³⁸ Voir point 2.a des Considérations principales du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

³⁹ Voir point 2.a des Considérations principales du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.



section 3), pourra guider le Gouvernement, le Parlement et la Cour constitutionnelle à chercher de défendre la substance de la maxime de Cicéron « *Salus populi suprema lex esto* »⁴⁰. Il ne sera pas facile, mais avant d'échouer il faudra absolument essayer.

⁴⁰ Dans la doctrine constitutionnaliste italienne, le principe *salus populi suprema lex esto* (ou *salus rei publicae suprema lex est*) a été récemment beaucoup étudié surtout dans le contexte des problèmes constitutionnels créés par la pandémie de Covid-19 : voir pour tous M. LUCIANI, *Salus*, Mucchi Editore, Modena, 2022.