Alejandra SOTO GARCIA.

La reconnaissance de la personnalité juridique aux entités naturelles constitue une tendance émergente dans le droit de l'environnement à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, l'Espagne a franchi une étape innovante avec l'adoption de la loi n° 19/2022, du 30 septembre 2022, pour la reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune de la « Mar Menor » et de son bassin (ci-après, « loi 19/2022 »). La constitutionnalité de cette loi a été confirmée par le Tribunal constitutionnel dans l'arrêt STC 142/2024, du 20 novembre 2024, qui a rejeté le recours en inconstitutionnalité formé par cinquante-deux députés du groupe parlementaire Vox, contestant l'intégralité de la loi. Conformément à la tendance suivie par le Tribunal ces dernières années en matière de résolution des recours en inconstitutionnalité, la décision a été adoptée à une majorité serrée et accompagnée d'une opinion dissidente étendue, signée par les cinq magistrats de tendance conservatrice.

La Mar Menor est une lagune salée située dans le sud-est de l'Espagne, dans la région de Murcie, séparée de la mer Méditerranée par La Manga del Mar Menor. Il s'agit de la plus grande lagune salée d'Europe, caractérisée par un écosystème unique et une biodiversité exceptionnelle[1]. Malgré sa grande valeur écologique, reconnue par des protections telles que le réseau Natura 2000, elle a subi une grave dégradation au cours des dernières décennies en raison de la pollution par les rejets de l'agriculture intensive et de l'urbanisation massive. Les mesures de protection mises en place n'ont pas suffi à enrayer son déclin. L'absence de coordination entre les administrations et la permissivité des réglementations vis-à-vis des activités polluantes ont conduit à un manque de contrôle effectif sur les pratiques nuisibles à la lagune, compromettant ainsi sa protection réelle.

Malgré certaines tentatives de réaction, telles que le recours au droit pénal de l'environnement et aux procédures administratives et judiciaires, l'échec du modèle préventif et réactif a conduit la société civile à exiger un changement de paradigme à travers une Initiative Législative Populaire (ILP). Cette proposition, fondée sur la reconnaissance du Mar Menor en tant que sujet de droit, a abouti à l'adoption de la loi n° 19/2022 qui lui confère la personnalité juridique. Cette loi, désormais validée par le Tribunal constitutionnel, devient un modèle pionnier et innovant de protection de l'environnement en Europe, comme l'illustre l'arrêt que nous analysons ici : « Il s'agit de la première norme euro-méditerranéenne qui s'inscrit dans le modèle attribuant une personnalité juridique aux entités naturelles. En traitant et en adoptant finalement l'initiative législative populaire à l'origine de cette disposition, le législateur a opéré un changement de paradigme en matière de protection, passant d'un anthropocentrisme traditionnel à un écocentrisme modéré » (FJ 3). Un changement de paradigme implique inévitablement un risque que nous assumons en tant que société, mais, comme le souligne la philosophe Anne Dufourmantelle : « Le risque est un *kairos*, au sens grec de l'instant décisif. Et ce qu'il détermine n'est pas seulement l'avenir, mais aussi le passé, en arrière de notre horizon d'attente, dans lequel il révèle une réserve insoupçonnée de liberté »[2].

En ce sens, la loi n° 19/2022 ne transforme pas seulement le cadre juridique espagnol, mais redéfinit

également notre relation au monde, se présentant à la fois comme un défi et une opportunité pour l'évolution de la société. Dans ce contexte, la décision du Tribunal constitutionnel renforce la protection juridique du Mar Menor en déclarant la loi conforme à la Constitution[3], tout en ouvrant la voie à un nouveau paradigme juridique écocentrique au sein même du droit constitutionnel (I) qui, bien qu'il suscite des résistances et des défis, établit un précédent permettant à d'autres espaces naturels de bénéficier de la même protection (II).

I. La transition de l'anthropocentrisme à l'écocentrisme

La protection de l'environnement et la préoccupation croissante à cet égard ont conduit au développement de mécanismes juridiques à cet effet, tant au niveau national qu'international, limitant l'action humaine sur les écosystèmes. Cependant, face à l'urgence climatique et à l'insuffisance des mécanismes traditionnels de protection, certains mouvements juridiques ont opté pour la reconnaissance de droits pour la nature comme moyen de sa protection, que ce soit par la voie jurisprudentielle, parlementaire ou à travers des mouvements sociaux. Cette proposition repose sur deux arguments principaux : d'une part, une approche selon laquelle, tout comme les personnes, la nature possède des droits intrinsèques ; et, d'autre part, une perspective pragmatique soulignant la nécessité de protéger l'environnement afin de garantir la survie humaine et les droits des générations futures.

Dans ce sens, certains systèmes juridiques ont reconnu des droits à la nature de manière générale, comme c'est le cas de la Constitution de l'Équateur de 2008 ou du développement législatif de la Constitution de 2009 de la Bolivie. D'autres ont opté pour la reconnaissance de la personnalité juridique à des écosystèmes spécifiques, comme en Nouvelle-Zélande, en Colombie et en Inde, où certains espaces naturels ont été dotés de droits et d'obligations légales. Ce dernier modèle a été adopté pour protéger l'écosystème du Mar Menor en Espagne à travers la loi n° 19/2022 (A) validée par le Tribunal constitutionnel (B)[4].

Il convient de souligner que la norme contestée a été adoptée dans le contexte de la pandémie de COVID-19, tandis que l'arrêt validant sa constitutionnalité a été rendu seulement quelques mois après la DANA, l'une des plus grandes catastrophes naturelles de l'histoire de l'Espagne. Les deux événements soulignent l'urgence d'adopter des mécanismes juridiques efficaces pour la protection de l'environnement et leur rôle dans la gestion des crises écologiques, bien que le débat persiste sur ceux qui sont les plus appropriés.

A. La reconnaissance du Mar Menor en tant que sujet de droit : processus participatif et contenu de la loi n°

19/2022

La norme validée par le Tribunal constitutionnel représente une manifestation de la participation citoyenne à la protection de l'environnement, tant dans son processus (1) d'adoption que dans son contenu[5] (2).

1. Un processus citoyen : l'ILP et son impact sur l'adoption de la loi n° 19/2022

L'origine de la loi réside dans une initiative législative populaire (ILP) lancée en 2019-2020, lorsque la Clinique juridique de la Faculté de droit de l'Université de Murcie publia une étude sur la possibilité d'attribuer des droits au Mar Menor. Dans un premier temps, une ILP fut proposée au niveau municipal, mais elle fut bloquée au niveau autonome, ce qui poussa à l'étendre au niveau national. Finalement, après avoir recueilli près de 640 000 signatures, le Parlement approuva l'ILP concernant le Mar Menor, soutenue par divers collectifs locaux. Dans un contexte de forte fragmentation parlementaire et en pleine pandémie, la norme fut adoptée au Sénat par 230 voix pour, trois contre et 30 abstentions, devenant ainsi la quatrième loi à être adoptée par ce mécanisme de participation, qui, comme le reconnaît la doctrine, a montré une efficacité jusqu'alors très limitée[6].

Ainsi, l'ILP a constitué une réponse à l'inefficacité du droit environnemental en vigueur, conformément à l'article 24 de la Constitution espagnole et à la Convention d'Aarhus[7] qui garantissent la participation citoyenne dans la protection de l'environnement. Comme l'a souligné María Teresa Vicente Giménez, l'une des auteures de l'initiative, lors de son audition devant la Commission parlementaire chargée d'examiner la proposition de loi au Congrès des Députés, la mobilisation citoyenne en faveur de la défense du Mar Menor représente un exemple d'autonomisation et de participation citoyenne, s'inscrivant dans une approche écocentrique de l'environnement[8]. À la suite d'épisodes critiques tels que la « soupe verte » de 2016 et les importantes mortalités piscicoles survenues en 2019 et 2021, la population s'est reconnue comme faisant partie intégrante de l'écosystème, plutôt que comme son propriétaire, endossant ainsi un rôle actif dans sa préservation.

Parmi les quatre normes issues de ce mécanisme participatif[9], seule l'une avait été préalablement examinée par le Tribunal constitutionnel, bien que son texte ait été modifié de manière significative lors du processus parlementaire[10]. C'est pourquoi l'arrêt ici analysé représente la deuxième déclaration de constitutionnalité d'une norme issue d'une initiative législative populaire, mais la première où le texte final reste fidèle à la proposition originale. Bien que la motivation de l'arrêt mentionne uniquement l'origine de la norme dans ce mécanisme, la déclaration de constitutionnalité de son contenu renforce la légitimité de ce processus participatif.

2. Contenu de la loi, reconnaissance des droits et des moyens

La loi ne comprend que sept articles accompagnés d'une disposition abrogatoire, qui abroge de manière

générale toute disposition contraire, ainsi que trois dispositions finales prévoyant le développement réglementaire, la compétence législative et l'entrée en vigueur.

Le préambule de la loi expose les fondements des droits de la nature, en ligne avec une approche écocentrique selon laquelle l'être humain n'est qu'un élément parmi d'autres dans le système naturel. En ce sens, il souligne la grave crise socio-environnementale et écologique du Mar Menor et l'insuffisance du système juridique de protection existant, ainsi que la valeur culturelle du Mar Menor pour la région de Murcie, mettant en avant son lien émotionnel fort avec la population locale, comme en témoignent les diverses plateformes et mouvements citoyens en faveur de sa préservation. C'est pourquoi : « Il est temps de franchir un saut qualitatif et d'adopter un nouveau modèle juridique-politique, en phase avec l'avant-garde juridique internationale et le mouvement mondial de reconnaissance des droits de la nature ».

Enfin, il se réfère à l'interprétation de l'article 45 de la Constitution qui lie l'environnement naturel aux droits fondamentaux à la vie et à la santé des personnes, concevant l'être humain comme une partie intégrante de la nature et non comme un être destiné à la dominer pour la mettre exclusivement à son service (arrêt de la Cour suprême, Chambre 2, du 30 novembre 1990).

En ce qui concerne ses dispositions, la norme reconnaît la personnalité juridique et les droits du Mar Menor et établit les mécanismes de défense de ceux-ci. L'article 1 déclare la « personnalité juridique de la lagune du Mar Menor et de son bassin, qui est reconnue comme sujet de droit » et délimite ce qui sera compris par bassin du Mar Menor. L'article 2 établit ses droits « à la protection, à la conservation, à l'entretien et, le cas échéant, à la restauration, à la charge des gouvernements et des habitants riverains. Il lui est également reconnu le droit d'exister en tant qu'écosystème et d'évoluer naturellement, ce qui inclura toutes les caractéristiques naturelles de l'eau, les communautés d'organismes, le sol et les sous-systèmes terrestres et aquatiques. » L'article 3 crée les organes chargés de veiller au respect de la loi, la Tutelle du Mar Menor, qui sera composée de trois organes : Le Comité des Représentants, composé de membres des administrations publiques intervenant dans ce domaine et de citoyens des municipalités riveraines, initialement les membres du groupe promoteur de l'initiative législative populaire, proposera des mesures de protection et supervisera le respect des droits du Mar Menor. La Commission de Suivi, « les gardiens et gardiennes du Mar Menor », composée de représentants municipaux et d'une personne titulaire et d'un suppléant représentant les secteurs économiques, sociaux et de défense de l'environnement énumérés : « associations professionnelles, syndicales, communautaires, de pêche, agricoles, pastorales – avec représentation de l'agriculture et de l'élevage écologiques et/ou traditionnels – de défense de l'environnement, de lutte pour l'égalité des genres et des jeunes, ayant une expérience dans la défense de l'écosystème, sera chargée de surveiller, de diffuser la loi et de rédiger des rapports sur son état écologique. » De plus, il est exigé qu'ils aient une expérience préalable dans la défense de l'écosystème du Mar Menor. Ils seront désignés par un accord des organisations les plus représentatives de chaque secteur, sous l'appel et la supervision de la Commission Promotrice, pour une période renouvelable de quatre ans. La Commission de Suivi sera constituée dans un délai ne dépassant pas trois mois après la publication de la présente loi. Elle sera chargée de surveiller, de diffuser la loi et de rédiger

des rapports sur son état écologique. Enfin, le Comité Scientifique, composé d'experts indépendants, conseillera les autres organes, définira des indicateurs écologiques et proposera des mesures de restauration, garantissant leur impartialité. L'article 4 précise que toute conduite violant les droits reconnus par cette loi sera sanctionnée par la juridiction compétente. L'article 5 déclare invalides les actes administratifs contraires à la loi. L'article 6 permet à toute personne de défendre légalement l'écosystème devant les tribunaux, avec droit de récupérer les frais judiciaires. L'article 7 oblige les administrations publiques à tous les niveaux à adopter des mesures de prévention et de protection du Mar Menor, ainsi qu'à développer des campagnes de sensibilisation et à restreindre les activités représentant un risque pour l'écosystème.

B. De l'anthropocentrisme à l'écocentrisme dans la doctrine constitutionnelle

En reconnaissant la personnalité juridique d'une entité naturelle spécifique, la norme a suscité des critiques lors de son processus parlementaire. Le groupe parlementaire Vox a été le seul à voter contre la proposition et à soumettre une proposition de veto, arguant que la norme incarnait un choix idéologique en faveur d'un modèle écocentrique, jugé incompatible avec la tradition juridique européenne continentale, dans laquelle d'autres techniques de protection de la nature existent. L'échec de cette proposition de veto a conduit le groupe à formuler un recours d'inconstitutionnalité (1), lequel a été rejeté dans son intégralité par le Tribunal, qui a validé la norme dans sa totalité (2).

1. Le recours d'inconstitutionnalité

Après l'adoption de la norme en 2022, cinquante-deux députés du groupe parlementaire Vox ont présenté un recours en inconstitutionnalité, contestant la loi pour quatre motifs. D'une part, la loi dans son ensemble viole le système constitutionnel de répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes, spécifiquement en matière de protection de l'environnement, car elle manquerait, selon eux, de caractère fondamental (articles 148.1.9 et 149.1.23 de la Constitution espagnole), étant donné qu'il s'agit d'une réglementation qui concerne un espace naturel particulier et sa réglementation relèverait de la Communauté autonome.

D'autre part, selon les requérants, accorder la personnalité juridique à une entité naturelle contrevient à certains principes constitutionnels, tels que la dignité de la personne (article 10.1 de la Constitution espagnole) et le droit à une protection judiciaire effective (article 24.1 CE), la sécurité juridique et l'interdiction de l'arbitraire (article 9.3 CE), ainsi que les principes de légalité des sanctions (articles 25.1 et 81.1 CE).

La reconnaissance de la personnalité juridique d'une entité naturelle (article 1) et l'attribution de droits (article 2), dont la défense est confiée à une action populaire (article 6), dénature le concept de

« personne » en l'appliquant à un sujet dépourvu de liberté, de dignité, de conscience, de volonté et de responsabilité. La nature doit faire l'objet d'une protection juridique (article 45 CE), mais ne doit pas être un sujet de droit, car seul l'être humain peut être titulaire de dignité (article 10.1 CE) et exercer des droits (article 24.1 CE). De plus, ils soutiennent qu'à la différence des personnes juridiques reconnues par le Code civil, le Mar Menor ne peut pas être assimilé à une personne physique ni être considéré comme une véritable partie au procès, étant dépourvu de volonté propre. De même, ils contestent la disposition abrogatoire unique, estimant que sa rédaction ambiguë et sa portée indéterminée portent atteinte au principe de sécurité juridique (article 9.3 de la CE). Ils soutiennent que le manque de précision tant dans la norme abrogée que dans les conséquences de son abrogation entrave la prévisibilité de l'ordre juridique, générant un haut degré d'incertitude dans son application.

Enfin, ils contestent les articles 4 et 5 de la Loi 19/2022 en raison de la violation des articles 9.3, 25.1 et 81.1 de la Constitution. Ils soutiennent que ces dispositions établissent des obligations et des sanctions éventuelles sans la nécessaire précision normative, ce qui compromet le principe de légalité des sanctions. Selon eux, l'indétermination des comportements incriminés et de leurs conséquences juridiques introduit un degré inacceptable d'insécurité pour les citoyens et les acteurs juridiques, en outre, elle viole la réserve de loi organique exigée par l'article 81.1 de la Constitution pour la réglementation des droits fondamentaux.

Toutes ces contestations ont été rejetées par le Tribunal, sur la base d'une interprétation extensive du cadre constitutionnel de référence établi par l'article 45 de la Constitution, selon lequel la protection de l'environnement peut justifier des mesures normatives spécifiques, voire innovantes, à condition qu'elles respectent les principes et droits fondamentaux consacrés par la Constitution.

2. Motivation de l'arrêt : l'affirmation du changement de paradigme

Le Tribunal, réuni en séance plénière et sous la présidence de la magistrate María Luisa Segoviano, écarte les contestations relatives à la répartition des compétences qui affectent l'ensemble de la norme (FJ 6), estimant que cette dernière ne contrevient pas au système de distribution des compétences de l'État, lequel est compétent pour adopter la législation de base en matière environnementale, sans préjudice de la faculté des communautés autonomes d'établir des normes supplémentaires de protection (art. 149.1.23 CE)[11].

De même, le Tribunal rejette l'infraction au principe de sécurité juridique (art. 9.3 CE) en lien avec la disposition abrogatoire et avec le caractère imprécis des droits reconnus par la loi (FJ 6). Les questions de technique législative sont étrangères au Tribunal constitutionnel, bien que les lois puissent parfois paraître superfétatoires ou tautologiques. Il exclut également la violation du principe de prohibition de l'arbitraire et de légalité en matière de sanctions (art. 25.1 et 81.1 CE), estimant que les articles 4 et 5 de la norme contestée, qui prévoient que toute conduite portant atteinte aux droits protégés sera poursuivie conformément aux règles correspondantes, et que les actes violant ses dispositions seront considérés comme invalides, en conformité avec la Loi 39/2015 du 1er octobre relative à la procédure administrative

commune des administrations publiques, ne qualifient pas des infractions, des délits, des sanctions ou des peines, de sorte qu'il n'est pas compris comment cela pourrait entraîner une situation de confusion normative.

D'autre part, en ce qui concerne les objections relatives à l'octroi de la personnalité juridique à une entité naturelle, le Tribunal, conformément à une interprétation large de l'article 45 CE, intègre ce mécanisme juridique dans le cadre constitutionnel en reconnaissant l'évolution doctrinale vers une conception plus écocentrique du droit environnemental (a) et adopte cette perspective comme critère d'appréciation lorsqu'il évalue la constitutionnalité de la Loi 19/2022 (b).

a. Reconnaissance du changement de paradigme sur la base du caractère ouvert de l'article 45 de la Constitution et de la présomption de constitutionnalité de la loi (FFJJ 3 et 5)

Le Tribunal écarte toutes les autres contestations sur la base d'un cadre constitutionnel de référence (FJ 3) autour de l'article 45 de la Constitution. Il établit ainsi un modèle constitutionnel de protection de l'environnement qui reste ouvert à l'inclusion des « techniques juridiques » qui pourraient émerger, tant qu'elles respectent l'objectif de protection et d'amélioration de la qualité de vie ainsi que de défense et de restauration du milieu naturel dans lequel la vie se développe.

L'objectif de protection de l'environnement est étroitement lié à la garantie de la qualité de vie, comme le montre l'article 10.2 de la Constitution espagnole et la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'elle relie le non-respect des obligations positives des États signataires de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en matière de protection de l'environnement, à une possible violation des articles 2 et 8 de la CEDH.

Le constitutionnalisme environnemental contemporain renforce cette connexion en soulignant la responsabilité de préserver l'environnement pour les générations futures (article 21 de la Loi fondamentale de Bonn et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande[12] ainsi que la réforme constitutionnelle italienne de 2022, qui consacre la protection de l'environnement au profit des générations futures).

Ainsi, l'article 45 de la Constitution établit un cadre constitutionnel flexible permettant la création de divers mécanismes de protection de l'environnement, à condition que soient respectés : la connexion entre la protection des écosystèmes, de l'environnement naturel et du développement de la vie humaine et non humaine ; la responsabilité des pouvoirs publics de protéger, restaurer et améliorer l'environnement ; et la solidarité intergénérationnelle, qui vise à garantir aux générations futures un environnement adéquat pour vivre, se développer et réaliser leurs projets de vie dans des conditions similaires aux nôtres.

Dans ce sens, la loi 19/2022 est « la première norme euro-méditerranéenne qui s'inscrit dans le modèle attribuant la personnalité juridique aux entités naturelles, le législateur, lors de la procédure législative et

de l'adoption finale de l'initiative législative populaire à l'origine de cette disposition normative, opérant ainsi un transfert de paradigme de protection, passant du traditionalisme anthropocentrique à l'écocentrisme modéré ».

Le Tribunal met en contexte ainsi la reconnaissance des droits de la nature dans le droit comparé, comme résultat d'un mouvement international développé au cours de la dernière décennie[13]. « La loi 19/2022 est une norme singulière qui crée un nouveau type de personne juridique, une réalité naturelle, visant à lui attribuer un certain nombre de pouvoirs en défense de sa propre existence et de sa récupération. Bien qu'il s'agisse d'une technique jusque-là inconnue dans notre droit environnemental, il ne s'agit pas d'une technique inconnue dans le droit comparé, que ce soit en attribuant des droits à la nature ou en reconnaissant la personnalité juridique à des écosystèmes spécifiques. Elle s'inscrit dans un mouvement international croissant de la dernière décennie, qui promeut le développement de mécanismes de garantie innovants, fondés sur un paradigme écocentrique qui coexiste avec le paradigme anthropocentrique traditionnel, que l'on retrouve dans d'autres mécanismes et outils juridiques de protection de l'environnement. Dans ce jeu d'équilibres, l'écocentrisme n'empêche pas l'intervention humaine sur l'environnement, mais garantit la protection de la nature ainsi que des intérêts constitutionnels, en veillant à la durabilité par une pondération des exigences environnementales, sociales et économiques ».

En appliquant ce cadre constitutionnel de référence, le Tribunal établit qu'en reconnaissant la personnalité juridique d'une entité naturelle (art. 1) et en lui attribuant des droits (art. 2) dont la défense incombe à une action populaire (art. 6), le législateur s'est inscrit dans les marges permises par le droit à l'environnement inscrit dans la Constitution (art. 45 CE), respectant ainsi tant le contenu que la finalité de cette disposition. En ce sens, le Tribunal reconnaît un changement de doctrine, en précisant que, bien que la doctrine antérieure ait considéré l'environnement comme un « concept essentiellement anthropocentrique »[14], cette conception a été nuancée, ouvrant la voie à une vision plus écocentrique, qui s'intègre dans les marges définies par l'article 45 de la Constitution. Dans ce contexte, le Tribunal, en vertu de la présomption de constitutionnalité[15], estime qu'il ne lui incombe pas de juger de la pertinence du choix de l'outil juridique utilisé (FJ 5 a)).

b. Adoption de la perspective écocentrique dans le jugement, renforcement de la dignité et reconnaissance du droit à la protection judiciaire

D'autre part, dans le FJ 5 b), le Tribunal adopte explicitement cette perspective dans son jugement pour établir que la personnalité juridique ne constitue pas seulement un affaiblissement de la dignité humaine, mais plutôt un renforcement de celle-ci, car « d'un point de vue écocentrique, que nous considérons comme plus approprié dans ce cas », l'attribution de la personnalité juridique au Mar Menor et à son bassin versant ne viole ni ne dénature les droits fondamentaux de dignité et de protection judiciaire effective de la personne (articles 10.1 et 24.1 CE) ; au contraire, elle renforce le principe de dignité : « Il ne peut être vu dans l'option législative une négligence de la dignité humaine ni des droits inviolables qui

lui sont inhérents, mais un renforcement de cette dignité associé à la reconnaissance que la vie digne n'est possible que dans des environnements naturels appropriés, et ce, en tenant compte de la vie des générations actuelles et de la vie des générations futures ».

Le Tribunal, comme dans l'examen de la Loi du Parlement de La Rioja 6/2018 du 26 novembre, dans la STC 81/2020 du 15 juillet, ne voit pas dans l'option législative une atteinte à la dignité humaine ni aux droits inviolables inhérents à la personne, mais plutôt un renforcement de la dignité associée à la reconnaissance que la vie digne n'est possible que dans des environnements naturels appropriés. Cela est conçu sous l'angle des générations actuelles ainsi que des générations futures. Ainsi, il indique que « la reconnaissance de la personnalité juridique au Mar Menor et à son bassin versant ne doit pas être perçue comme une volonté de relativiser la dignité de la personne, valeur juridique fondamentale, mais comme un moyen de la renforcer, en reliant l'article 10 à l'article 15 et à l'article 45 CE, suivant le raisonnement propre de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ».

Il ne peut pas non plus être accepté que la loi constitue une violation du droit à une protection juridictionnelle effective (art. 24.1 CE). Il convient de noter que ce droit n'est pas expressément restreint par la Constitution à certaines catégories de personnes, la capacité d'être partie étant propre aux personnes juridiques, qu'elles aient une nature privée ou publique, question que la loi ne précise pas. En revanche, la manière dont cette capacité est exercée est une question qui, en général, relève de l'organisation interne et sur laquelle la loi ne se prononce pas : « L'article 6 de la loi légitime en outre toute personne physique ou morale à introduire une action en justice (et également administrative) au nom du Mar Menor, qui sera la véritable partie intéressée. Il s'agit d'une sorte de pouvoir général universel, conféré *ex lege* pour agir dans l'intérêt de la nouvelle personne juridique ». De plus, « la disposition est contestée par les requérants uniquement parce qu'ils remettent en question l'attribution de droits à la lagune et à son bassin versant, affirmant qu'elle ne peut être une partie car elle n'a pas de personnalité juridique, ce qui ramène l'argumentation aux aspects déjà abordés dans cet arrêt » (FJ 5 c)).

II. Défis juridiques et perspectives futures

Ce jugement n'a pas été exempt de controverse, déjà anticipée dans les critiques de la norme, le recours et reflétée dans l'opinion dissidente qui, depuis une perspective anthropocentrique, souligne certains des défis liés à son application (A). Cependant, ces défis sont relativisés par les avancées normatives et jurisprudentielles postérieures à l'arrêt et par les précédents que celui-ci pourrait établir (B).

A. L'opinion dissidente : arguments issus du paradigme anthropocentrique et de l'interprétation originaire de la

Constitution

La décision comporte une longue opinion dissidente, signée par cinq juges qui expriment leur désaccord tant avec le jugement qu'avec l'ensemble de l'argumentation de la décision. Selon eux la norme excède la compétence de l'État, crée de l'insécurité juridique, contredit le droit de l'Union européenne (1) et introduit un changement de paradigme injustifié vers un « écocentrisme » étranger à notre tradition juridique (2).

1. Atteinte au système de compétences autonomes et insécurité juridique

La norme excède la compétence de l'État en régulant de manière excessive le régime juridique du Mar Menor. En régulant de manière exhaustive le régime juridique d'un espace naturel protégé au sein d'une seule communauté autonome, cela porte atteinte à la compétence autonome prévue par l'article 11.3 du Statut d'autonomie de la région de Murcie. De plus, ils estiment qu'elle viole le principe de sécurité juridique (art. 9.3 CE) en raison de l'indéfinition du régime juridique de la nouvelle personnalité juridique créée et de l'insuffisance de la disposition abrogatoire.

La norme contestée a un caractère plus symbolique que normatif, répondant à des fins de propagande politique plutôt qu'à une gestion rationnelle de l'environnement. Ils soulignent également de graves lacunes techniques et juridiques, qu'ils associent au mode d'adoption de la norme : « peut-être en raison de son origine dans une initiative législative populaire, insuffisamment clarifiée sur ses aspects techniques en raison de son passage accéléré par les Cortes Generales, ce qui mérite sans aucun doute une censure »[16].

En outre, ils considèrent que la norme contrevient au droit de l'Union européenne et au principe du « pollueur-payeur ». Bien que le droit de l'UE ne constitue pas un canon direct de constitutionnalité, il doit néanmoins être pris en compte lors de l'interprétation des lois nationales. À cet égard, les juges dissidents soulignent que la décision n'a pas pris en compte l'article 3 du traité sur l'UE, qui établit la protection de l'environnement comme un objectif fondamental, ni le principe du « pollueur-payeur » inscrit à l'article 191.2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui impose la responsabilité de l'agent pollueur pour réparer les dommages causés. Ils soulignent également que le principe de responsabilité environnementale est essentiel, mais qu'il n'est pas mentionné dans la décision, qui, en faisant référence à des lois d'autres pays, évite de traiter la législation européenne et ses implications en matière de réparation et de répartition des coûts dans les questions environnementales.

2. Défense du paradigme anthropocentrique

En ce qui concerne la reconnaissance de la personnalité juridique, les juges dissidents estiment que la protection de l'environnement ne nécessite pas la reconnaissance de la personnalité juridique et qu'elle

introduit un changement de paradigme injustifié vers un « écocentrisme » étranger à notre tradition juridique, qu'ils opposent aux « cosmologies indigènes ».

Ainsi, dans le premier point de l'opinion dissidente, ils soulignent un changement injustifié de la doctrine du Tribunal concernant la protection de l'environnement (article 45 de la CE) d'une part, en se référant à la doctrine du Tribunal sur le concept anthropocentrique de l'environnement et, d'autre part, à la compatibilité de ce concept avec la protection de l'environnement. À leur avis, la décision est erronée car elle inscrit la norme contestée dans un « écocentrisme modéré », en équivalant un système naturel – même s'il est déterminé – aux personnes, modifiant ainsi le paradigme de la titularité des droits et, par conséquent, allant au-delà de ce que notre Constitution, « d'origine libérale », prévoit.

De plus, les précédents du droit comparé ne permettent pas de modifier notre doctrine sur le concept anthropocentrique de l'environnement. Les approches écocentriques qui peuvent exister dans les constitutions ou jurisprudences nationales, comme la constitution de l'Équateur, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Colombie ou la Loi de la Terre Mère en Bolivie, sont enracinées dans des traditions culturelles et juridiques qui diffèrent considérablement de la vision constitutionnelle espagnole. Ils font une caractérisation de ces modèles des normes et principes qui soutiennent ces systèmes juridiques qui sont, selon eux, incompatibles avec la hiérarchie des valeurs de notre Constitution, qui se concentre sur des principes tels que la justice, la liberté, l'égalité et le pluralisme politique, comme l'établit son préambule et l'article 1.1 de la Constitution de 1978. « Dans tous ces cas, l'idée centrale de la protection de la "Mère Nature" se distingue par des positions divines, inspirées de la cosmologie des peuples indigènes, où l'être humain est la nature, fait partie d'elle et entretient une relation de symbiose avec elle. Ainsi, une rupture de la barrière conceptuelle entre l'être humain et l'environnement dans lequel il habite est créée. »

À cet égard, pour eux, le concept écocentrique de l'environnement n'a pas de soutien explicite dans le droit européen ni dans le droit comparé des pays européens. Ainsi, ils contestent l'interprétation du Tribunal concernant la jurisprudence allemande et la Constitution italienne, soulignant que le concept écocentrique de l'environnement n'est pas soutenu par le droit européen ni par le droit comparé des pays européens[17]. « Si quelque chose ressort de la décision, en tant qu'idée directrice, c'est une affirmation exacerbée de l'anthropocentrisme qui prend en compte non seulement l'être humain présent, mais aussi, et surtout, la possibilité de la survie de l'être humain futur sur Terre, mais rien ne justifie que la "Mère Nature" ou la "Mama Pacha" ou toute autre formulation divinisée de l'environnement puisse être un sujet avec ses propres droits et la possibilité d'entrer en conflit avec l'être humain. »

Enfin, selon les juges dissidents, le changement de paradigme proposé dans la décision pourrait avoir des conséquences inconnues et potentiellement régressives pour les droits, les libertés et la qualité de vie des êtres humains, sur lesquels la décision ne réfléchit pas. Ils rappellent l'évolution européenne d'une conception panthéiste à une culture rationaliste et scientifique qui a favorisé le développement social et économique. « Le rationalisme et la pensée scientifique actuels n'abordent pas la relation entre l'être humain et la nature d'un point de vue instrumental, mais collaboratif, ce qui n'implique pas l'égalisation

juridique entre l'être humain et la nature par la reconnaissance d'une titularité de droits ».

B. Défis de la norme et implications de l'arrêt

Comme c'est le cas pour toute nouveauté juridique, l'application de la loi 19/2022 confronte des défis dans la configuration pratique de la personnalité juridique reconnue devant les tribunaux, ainsi que dans son interprétation et son développement législatif au cours des années suivant son adoption. Toutefois, avec la décision du Tribunal constitutionnel, cela représente un pas important dans l'ouverture de la voie à la consolidation de son cadre juridique (1) et établit un précédent permettant à d'autres espaces naturels d'être protégés de la même manière (2).

1. L'interprétation controversée des articles 3 et 6 de la loi par les juridictions, jusqu'à l'arrêt du TC

Dans ce contexte, il est pertinent de mentionner l'affaire dite du « Topillo », une procédure judiciaire entamée en 2017, visant à enquêter sur la responsabilité des entreprises agricoles et des administrations publiques dans le rejet illégal de nitrates et autres substances polluantes dans la lagune.

Au cours du procès, la possibilité de faire intervenir le Mar Menor en tant que partie civile a fait l'objet de diverses interprétations, ce qui met en lumière la complexité de l'application de la norme. Bien qu'en septembre 2023, un tribunal d'instruction de Cartagena, se basant sur les articles 3 et 6 de la loi, ait autorisé des associations et des municipalités à se constituer partie civile, devenant ainsi la première et unique décision judiciaire à appliquer cette nouvelle norme, la Cour d'appel, en 2024, a révoqué cette possibilité et a jugé que seul le Comité des Représentants, prévu par cette législation mais sans développement réglementaire à ce moment, pourrait agir en tant que représentant de la lagune salée.

Les juges de la Cour d'appel ont fondé leur décision sur l'absence de développement réglementaire de la part du Ministère. À leur avis, la loi ne permet la constitution de partie civile que pour les victimes ou parties directement lésées, soulignant qu'il s'agit d'une situation « qui ne se retrouve ni dans les municipalités riveraines ni dans les ONG œuvrant pour la défense de l'environnement naturel ». Ils ont également ajouté qu'il convient de faire une distinction entre les victimes ou parties directement lésées, qui peuvent se constituer partie civile, et l'action publique, qui revient à l'ensemble des citoyens espagnols sous forme d'action populaire, et qui, en l'occurrence, aurait dû être exercée au préalable par une plainte ou une dénonciation[18].

Cependant, bien que rendue deux ans après le dépôt du recours d'inconstitutionnalité, la décision du Tribunal constitutionnel semble avoir commencé à lever ces obstacles, ouvrant la voie à un développement normatif qui permettra une mise en œuvre effective de la norme. À peine un mois après la publication de l'arrêt, le Ministère pour la Transition Écologique et le Défi Démographique a approuvé le régime de constitution, de composition et de fonctionnement des organes de représentation et de gouvernance du Mar Menor[19], achevant ainsi le développement réglementaire de l'article 3 de la norme

— bien que cet aspect n'ait pas été jugé par le Tribunal, puisqu'il n'avait pas fait l'objet de recours —, que les juges avaient identifié comme étant la cause de l'impossibilité de la représentation. Trois jours plus tard, et en vertu de l'entrée en vigueur de cette norme, dans le cadre de l'une des procédures judiciaires liées à l'affaire « Topillo », la date du premier procès dans lequel le Mar Menor agira en tant qu'accusation particulière a été fixée pour mai 2026[20], marquant ainsi un jalon important dans la consolidation de la reconnaissance de la personnalité juridique des écosystèmes en Espagne.

Comme il est naturel, la norme continue de soulever des défis concernant la concrétisation de la personnalité juridique dans les procédures, des questions qui ont été abordées par la doctrine pénale et civiliste. Celle-ci a fait remarquer que « bien que la loi 19/2022 ne soit pas exempte de lacunes, elle pourrait constituer une occasion d'appliquer les principes de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice environnementale, garantissant ainsi que tous les citoyens aient la possibilité de participer activement à la protection de l'environnement et de contribuer au bien-être des générations présentes et futures ».[21]

2. La reconnaissance de la personnalité juridique pour le « Mar Menor » établit un précédent pour d'autres écosystèmes

D'autre part, les précédents dans des pays tels que l'Équateur, la Colombie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde, où des rivières et d'autres écosystèmes ont acquis des droits propres, ont été fondamentaux pour l'élaboration de la loi 19/2022 en Espagne. Ce cadre juridique, désormais constitutionnel, pourrait servir de base pour la protection d'autres écosystèmes nécessitant une attention particulière, leur permettant d'être protégés par l'octroi de la personnalité juridique à travers une loi. Un exemple récent, bien que sans valeur normative, est la Déclaration du fleuve « Serra de Outes »[22], qui reconnaît des droits au fleuve Tins, le premier en Espagne à recevoir cette considération, suivant la ligne initiée avec la lagune du Mar Menor en 2022. Par ailleurs, des initiatives législatives ont été lancées pour étendre cette reconnaissance à d'autres écosystèmes, comme c'est le cas du Parc National de Doñana. Lors de la XIVe législature, Unidas Podemos, En Comú Podem et Galicia en Común ont présenté une proposition de loi pour reconnaître la personnalité juridique de Doñana et de son environnement de protection. Bien que son traitement ait été interrompu par la dissolution anticipée de la Chambre, elle a été réactivée lors de la législature actuelle[23]. Son préambule fait expressément référence à son précédent dans la loi 19/2022 relative à la lagune du Mar Menor : « La présente norme a son origine directe dans la loi 19/2022 du 30 septembre, en ce qui concerne la lagune du Mar Menor et son bassin. » Au niveau de l'Union européenne, le Comité économique et social travaille sur un projet de Charte des droits fondamentaux de la nature[24].

En conclusion, la décision du Tribunal constitutionnel, en interprétant l'article 45 de la Constitution espagnole sous un angle ouvert, reconnaît que la protection de l'environnement peut nécessiter la création de figures juridiques innovantes, telles que la personnalité juridique des écosystèmes, établissant ainsi un précédent pour la protection d'autres espaces naturels. Ce faisant, elle marque un pas significatif vers la consolidation d'une approche écocentrique dans le droit espagnol, où la nature

cesse d'être perçue uniquement comme une ressource à gérer pour être reconnue comme un sujet méritant une protection en soi, étroitement liée à la dignité humaine. Par ailleurs, cette décision ouvre la voie à une participation citoyenne accrue, offrant à la société civile un rôle plus actif dans la défense de l'environnement et dans la reconnaissance de droits pour les écosystèmes. Ce modèle continue de soulever des controverses et des défis, car sa portée dépasse le domaine juridique et suppose une transformation plus profonde des modèles sociaux, économiques et politiques. Dans ce contexte, l'interprétation du Tribunal constitutionnel ne se contente pas de favoriser un changement de paradigme dans la protection de l'environnement, mais ouvre également de nouvelles perspectives qui reflètent l'interdépendance entre le bien-être humain et la préservation écologique, s'alignant ainsi sur les défis actuels de durabilité et de justice environnementale.

Alejandra SOTO GARCIA,

Collaboratrice juridique et ancienne assistante de recherche au Tribunal constitutionnel d'Espagne

---

[1] Sur ses rives se trouvent des zones humides et crypto-zones humides, des salines en activité, cinq îles volcaniques ainsi que des zones d'échange avec la mer, formant un site d'une très grande valeur écologique, protégé par de multiples statuts juridiques. Cependant, ces dernières décennies, la lagune a subi un processus de dégradation environnementale dû principalement à la pollution causée par les rejets d'eaux usées, à l'agriculture intensive dans son bassin versant et à l'urbanisation massive. Cette combinaison de facteurs a profondément altéré son équilibre écologique, entraînant des phénomènes d'eutrophisation, une réduction de la biodiversité et des épisodes de mortalité massive de la faune et de la flore. L'usage intensif d'engrais a déclenché un grave processus d'eutrophisation, avec un excès de nutriments tels que les nitrates et les phosphates, à l'origine de crises écologiques majeures. Parmi celles-ci figure la prolifération incontrôlée de phytoplancton en 2016 – connue sous le nom de « soupe verte » – ainsi que des épisodes successifs de mortalité massive de la faune et de la flore depuis 2019. L'*Inventaire écologique du Mar Menor*, a été créé en vertu de la loi n° 3/2020 du 27 juillet relative à la récupération et à la protection du Mar Menor.

[2] Dufourmantelle, A. « Elogio del riesgo », Nocturna Editora, Buenos Aires, 2019, p. 15.

[3] Plus spécifiquement dans le cadre de l'article 45 : « 1. Tous ont le droit de jouir d'un environnement approprié pour développer leur personnalité et le devoir de le conserver. 2. Les pouvoirs publics veilleront à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles, afin de protéger et améliorer la qualité de la vie et de défendre et restaurer l'environnement, en ayant recours à l'indispensable solidarité collective. 3. Ceux qui violeront les dispositions du paragraphe précédent encourront, selon les termes

fixés par la loi, des sanctions pénales ou, s'il y a lieu, administratives, et ils auront l'obligation de réparer les dommages causés. »

[4] La Loi 19/2022 place l'Espagne dans cette dynamique, pour une analyse du contenu de la norme et de ses fondements ontologiques, v. Salazar Ortuño, E. et Vicente Giménez, T., « L'initiative législative populaire pour la reconnaissance de la personnalité juridique et des droits propres au Mar Menor et à son bassin ». *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 13, n° 1, 2022. Pour une analyse de la norme en français v. Torre-Schaub, M. (2023), La nature sujet de droits en Espagne : La loi sur la protection du Mar Menor, entre révolution législative et outil de gestion durable, pour quelle effectivité ? Revue juridique de l'environnement, 2.

[5] À propos de la portée de la possibilité ouverte par la norme d'une action populaire en défense de l'environnement, v. Aviñó Belenguer, D. (2024), La loi n° 19/2022 espagnole, au-delà de la personnification de la « Mar Menor » (région de Murcie, Espagne) : une ouverture vers une action populaire et une responsabilité civile environnementale ? Actualidad Jurídica Iberoamericana, (20), 1370-139.

[6] La doctrine s'accorde sur la nécessité de réformer le système en raison de plusieurs facteurs qui entravent son efficacité : le nombre élevé de signatures requises (500 000 signataires, soit 1,3 % du corps électoral), le taux élevé d'inadmissibilité (près de 40 % des ILP sont rejetées) et les retards dans leur procédure parlementaire. Fernández Silva, A. (2021), La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

[7] Convention sur l'accès à l'information, la participation du public dans la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement (adoptée le 25 juin 1998, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies).

[8] Audition en lien avec la proposition de loi portant reconnaissance de la personnalité juridique de la lagune du Mar Menor et de son bassin (120/000009).

[9] Loi 8/1999, du 6 avril, de réforme de la loi 49/1960, du 21 juillet, sur la propriété horizontale ; Loi 1/2013, du 14 mai, sur les mesures de renforcement de la protection des débiteurs hypothécaires, la restructuration de la dette et la location sociale ; Loi 18/2013, du 12 novembre, pour la régulation de la tauromachie en tant que patrimoine culturel.

[10] En effet, cette modification faisait partie des motifs d'inconstitutionnalité soulevés par les requérants, mais elle a été écartée par le Tribunal. STC 213/2016, du 15 décembre.

[11] L'État peut adopter des lois visant à protéger une zone physique spécifique sur le territoire national, sans que cela n'implique la nécessité d'un cadre uniforme et identique pour toutes les zones

géographiques. La portée de la loi 19/2022 ne fait pas obstacle à un exercice légitime de la compétence de l'État en la matière. Dans cette optique, et indépendamment des évaluations sur son efficacité ou sa faisabilité, la norme poursuit la protection de l'environnement à travers un instrument juridique adéquat tant en termes de niveau que de compétence.

[12] « Dans ce sens, se prononce la Cour constitutionnelle fédérale allemande dans une ordonnance adoptée par la Première Chambre le 24 mars 2021 – 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270) ».

[13] Dans ce sens, « il est possible d'identifier deux grandes logiques dans les systèmes de garantie » : des systèmes juridiques qui attribuent des droits à la nature, en la reconnaissant comme titulaire de ces droits (article 71 de la Constitution de l'Équateur de 2008 ; Loi n° 71 du 21 décembre 2010 et Loi n° 300 du 19 octobre 2012 de la Bolivie ; diverses lois de municipalités au Brésil et aux États-Unis) et des systèmes qui reconnaissent la personnalité juridique à des écosystèmes particuliers (exemples au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Australie).

[14] STC 102/1995, du 26 juin, FJ 4.

[15] STC 176/2019, du 18 décembre, FJ unique a) et STC 206/2013, du 5 décembre, FJ 3.

[16] À leur avis, la norme superpose un nouveau régime de protection de l'environnement à des réglementations des communautés autonomes déjà validées par le Tribunal constitutionnel, créant ainsi de l'incertitude. Cela est dû au fait qu'elle ne définit pas l'appartenance au droit public ou privé, ce qui rend incertain à quelle administration la nouvelle figure juridique serait rattachée ni quelles compétences exerceraient ses organes de représentation. De plus, l'attribution d'un « pouvoir général » à tout citoyen pour agir en défense de l'écosystème pourrait générer de l'insécurité dans son application. Le manque de clarté et de cohérence dans la loi non seulement complique son développement réglementaire, mais met également en péril la qualité démocratique en floutant les limites constitutionnelles du pouvoir législatif.

[17] Ils rappellent que la décision ne fait pas référence à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et que la Cour de justice de l'UE n'accorde pas une légitimité ouverte à la protection des intérêts environnementaux, de sorte que « ce n'est que dans une perspective éminemment volontariste que l'on pourrait même envisager un soutien à une conception écocentrique de l'environnement dans les références contenues dans la décision de la majorité aux diverses résolutions judiciaires européennes ».

[18] Audience Provinciale de Murcie, section n° 5 de Cartagena, Auto n° 00146/2024 . « La Audiencia de Murcia revoca la personación de las ONG y ayuntamientos ribereños como perjudicados del 'caso Topillo' en representación del Mar Menor », site officiel du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.

[19] Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, que regula el régimen de constitución, composición y

funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza del Mar Menor.

[20] El País, 14 de febrero de 2025, « El primer juicio en el que el mar Menor se persona como acusación particular está previsto para mayo de 2026 ».

[21] Aviñó Belenguer, D. (2024), La loi n° 19/2022 espagnole, au-delà de la personnification de la « Mar Menor » (région de Murcie, Espagne) : une ouverture vers une action populaire et une responsabilité civile environnementale ? Actualidad Jurídica Iberoamericana, (20), 1370-139.

[22] La Voz de Galicia, 29 novembre 2023, « Outes será el primer municipio de España en reconocer los derechos de un río« .

[23] Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica de Doñana y su entorno de protección (122/000043).

[24] *Towards an EU Charter of the Fundamental Rights of Nature.* Study.Comité Social y Económico de la Unión Europea, 2020.