

N° 549

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mai 2021

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement,*

Par M. Guillaume CHEVROLLIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3787, 3894, 3902 et T.A. 577

Sénat : 449 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL</b> .....	<b>5</b>
<b>I. LA CONSTITUTIONNALISATION DES ENJEUX CLIMATIQUES, UNE RÉPONSE AUX FORTES ATTENTES ENVIRONNEMENTALES</b> .....	<b>6</b>
A. L'URGENCE CLIMATIQUE, UNE ÉVIDENCE SCIENTIFIQUE, LE DÉFI DE NOTRE SIÈCLE .....	6
B. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE DYNAMIQUE EN PROGRESSION, EN FRANCE COMME AILLEURS DANS LE MONDE.....	8
1. <i>L'inscription de l'environnement dans les constitutions à travers le monde : une irrésistible montée en puissance</i> .....	8
2. <i>Le choix de la France : la Charte de l'environnement, une déclaration de droits et de devoirs environnementaux</i> .....	10
<b>II. LE PARADOXE DU PROJET DE LOI INITIAL : UNE PORTÉE SYMBOLIQUE POURTANT SOURCE POSSIBLE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DANS SA MISE EN ŒUVRE</b> .....	<b>11</b>
A. UNE DISPOSITION SYMBOLIQUE ET AMBIGÛE, À FAIBLE VALEUR AJOUTÉE JURIDIQUE ET À LA RÉDACTION PERFECTIBLE.....	11
B. DES CHOIX SÉMANTIQUES SUSCEPTIBLES D'OUVRIR UNE BRÈCHE JURIDIQUE ET POTENTIELLEMENT SOURCE D'INCOHÉRENCE DANS NOTRE TEXTE FONDAMENTAL .....	13
<b>III. RÉPONDRE À L'URGENCE CLIMATIQUE EN REDONNANT UN RÔLE PIVOT À LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	<b>14</b>
A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, GRAND ABSENT DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT .....	14
B. LE CHOIX D'UN CORPUS ENVIRONNEMENTAL COMPLÉTÉ, PLACÉ SOUS L'ACTION MOTRICE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT .....	15
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	<b>17</b>
• Audition de M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice ( <i>mercredi 24 mars 2021</i> ) .....	17
• Audition de Mme Bérengère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité ( <i>mercredi 24 mars 2021</i> ) .....	33
• Audition de juristes ( <i>mercredi 7 avril 2021</i> ) .....	45
• Audition de scientifiques ( <i>mercredi 7 avril 2021</i> ) .....	61
• Examen en commission ( <i>mardi 4 mai 2021</i> ) .....	79
<b>TRAVAUX DU RAPPORTEUR</b> .....	<b>87</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION</b> .....	<b>89</b>



## L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie mardi 4 mai 2021, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le rapport pour avis de M. Guillaume Chevrollier sur **le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement**.

Cette réforme s'inscrit dans la **continuité de la révision constitutionnelle de 2005<sup>1</sup>** qui avait conféré **rang constitutionnel** à la **protection de l'environnement** en intégrant la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958. Le Conseil constitutionnel s'y est référé pour la première fois dès 2005<sup>2</sup> et, trois ans plus tard<sup>3</sup>, a reconnu **valeur constitutionnelle à l'ensemble des droits et devoirs définis** dans la Charte.

Inspiré de l'une des 149 propositions de la Convention citoyenne sur le climat, le texte constitutionnel proposé par le Gouvernement, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, ajoute à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution une phrase selon laquelle : « *Elle [la France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* ». L'acuité de la **préoccupation environnementale** est bien réelle : il s'agit en effet du troisième projet de réforme constitutionnelle en la matière en moins de trois ans.

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

<sup>2</sup> Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005 relative à la création du registre international français de l'immatriculation des navires.

<sup>3</sup> Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 relative à la loi sur les OGM, suivie d'autres décisions en 2009, 2011 et 2019.

Face à **l'urgence climatique** et à la nécessité de **préserver la diversité biologique**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable estime opportun d'accompagner **la dynamique impulsée en 2005** en érigeant **la lutte contre le réchauffement climatique au sommet de la hiérarchie des normes**.

Attachée à **l'équilibre de notre texte fondamental**, la commission considère qu'une réforme de notre Constitution ne doit pas soulever d'ambiguïtés sur **l'articulation des principes constitutionnels qui y sont affirmés**. La Constitution ne doit pas non plus faire peser de doute sur une possible **hiérarchie entre eux**. C'est pourquoi la commission **juge préférable** de compléter le dispositif en renvoyant les conditions de son application aux principes définis dans la Charte de l'environnement, dont la prééminence serait affirmée avec plus de force. L'action des pouvoirs publics en matière environnementale et climatique **doit en effet pouvoir concilier les trois exigences du développement durable : environnementale, économique et sociale**.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement :

- précisant que « **la France préserve l'environnement ainsi que la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique** » ;

- complétant le dispositif en renvoyant les conditions de son application aux principes définis dans la Charte de l'environnement.

## I. LA CONSTITUTIONNALISATION DES ENJEUX CLIMATIQUES, UNE RÉPONSE AUX FORTES ATTENTES ENVIRONNEMENTALES

### *A. L'URGENCE CLIMATIQUE, UNE ÉVIDENCE SCIENTIFIQUE, LE DÉFI DE NOTRE SIÈCLE*

Les connaissances scientifiques relatives à l'environnement et au climat ont considérablement progressé depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce contexte a favorisé la montée en puissance d'une prise de conscience politique transpartisane autour de deux préoccupations majeures : le **changement climatique** et **l'érosion de la biodiversité**. Pour une proportion croissante de nos concitoyens, des efforts à accomplir dans ces domaines **dépendent l'avenir de l'espèce humaine à moyen et long terme**, ce qui a indéniablement nourri de nouvelles formes d'engagement citoyen.

L'origine anthropique des dérèglements environnementaux n'est désormais plus à démontrer : les scientifiques s'accordent en effet à reconnaître que **les activités de l'Homme contribuent, pour une large part, au réchauffement climatique**, ce qui marque une **rupture nette dans l'histoire du climat** au cours des derniers millénaires durant lesquels le

climat était affecté seulement par le jeu combiné de facteurs naturels (activité du soleil, éruptions volcaniques, variabilité spontanée du climat, etc.).

**L'espèce humaine est aujourd'hui devenue un acteur majeur du changement climatique**, et ce depuis que les activités anthropiques ont une incidence globale significative sur l'écosystème terrestre : plusieurs scientifiques désignent cette nouvelle ère géologique sous le terme d'**anthropocène** sans que ce mot fasse l'objet d'un consensus parmi la communauté scientifique.

*« L'espèce humaine est devenue, au tournant de la révolution industrielle du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, une puissance biogéochimique capable d'influer sur le fonctionnement du système terrestre, équivalente à des centaines de volcans massifs. »*

*Chris Bowler, titulaire de la chaire Biodiversité et écosystèmes au Collège de France*

Selon les rapports successifs du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui compilent et synthétisent les conclusions de dizaines de milliers d'études scientifiques, il est **déjà trop tard pour éviter de graves perturbations du climat, quels que soient les actions mises en œuvre et les résultats obtenus**<sup>1</sup>.

Le **changement climatique**, avec l'apparition plus fréquente d'évènements climatiques extrêmes (inondations, sécheresse, cyclones, etc.) et des transformations irréversibles (fonte du manteau neigeux, dégel des sols gelés et des glaces, réchauffement des sols et des océans) est désormais visible, et partant difficile à nier.

Le réchauffement climatique entraîne des **risques graves, aux incidences économiques potentiellement dévastatrices** : submersion des littoraux, insécurité alimentaire mondiale en raison de la baisse des rendements agricoles et du potentiel de pêche, déplacements climatiques, dépérissements de forêts qui jouent le rôle de puits à carbone, réduction de la disponibilité en eau, etc.

De même, l'érosion de la biodiversité est un fait incontestable, qui a pour effet de **réduire les services rendus à l'homme par les écosystèmes**, en contribuant notamment à la diversité de notre alimentation et à l'habitabilité de notre cadre de vie. Le rapport de l'IPBES d'octobre 2020<sup>2</sup> a alerté sur les **liens entre perte de biodiversité et pandémies** : des pandémies plus

<sup>1</sup> « Le réchauffement dû aux émissions anthropiques mondiales qui ont eu lieu depuis l'époque préindustrielle jusqu'à présent persistera pendant des siècles à des millénaires et continuera de causer d'autres changements à long terme dans le système climatique tels que l'élévation du niveau de la mer », *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels* (2019).

<sup>2</sup> Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, couramment surnommée le « GIEC de la biodiversité ».

fréquentes, meurtrières et coûteuses adviendront si la biodiversité continue de décroître.

Au regard de la concentration actuelle de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, nous pourrions **faire face, d'ici 240 à 540 ans, à des taux d'extinction planétaires supérieurs à 75 %**, soit le seuil définissant une extinction massive : cet horizon de projection plaide en faveur **d'une action vigoureuse, déterminée et concertée**, car le défi est planétaire.

## **B. LA RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT : UNE DYNAMIQUE EN PROGRESSION, EN FRANCE COMME AILLEURS DANS LE MONDE**

### **1. L'inscription de l'environnement dans les constitutions à travers le monde : une irrésistible montée en puissance**

Conscient de la particulière gravité des défis environnementaux et de la solennité avec laquelle il convient de les relever, un nombre croissant d'États s'est engagé dans la voie de leur constitutionnalisation : la **protection constitutionnelle des droits environnementaux** s'inscrit dans un processus généralisé depuis les années 1970. Ce mouvement vaut pour une large majorité de pays, indépendamment du régime politique, de la culture ou de l'origine géographique. **Plus d'une centaine de pays font à ce jour référence à l'environnement dans leur texte fondamental**, en fixant des objectifs ou des lignes directrices à l'État et aux pouvoirs publics, en général rassemblés dans une stratégie de développement durable tenant compte des responsabilités collectives à l'égard des générations futures<sup>1</sup>.

En revanche, **seuls neuf pays font référence au climat ou au changement climatique dans leur constitution**, exclusivement des États du Sud, ainsi que l'illustre l'encadré ci-après.

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus : Étude de législation comparée du Sénat LC 285 sur l'inscription constitutionnelle des enjeux environnementaux, juillet 2018 ([https://www.senat.fr/lc/lc285/lc285\\_mono.html#toc135](https://www.senat.fr/lc/lc285/lc285_mono.html#toc135)).

### La constitutionnalisation du climat à travers le monde

VENEZUELA (1999) article 127 : « L'État a une obligation fondamentale, avec la participation active de la société, de garantir que le développement se fasse dans un environnement sans pollution dans lequel l'air, l'eau, le sol, le littoral, le **climat**, la couche d'ozone et les espèces vivantes reçoivent une protection spéciale prévue par la loi. »

ÉQUATEUR (2008) article 414 : « L'État doit adopter des mesures adéquates et transversales (intégrées) pour limiter les effets du **changement climatique** en limitant les émissions de gaz à effet de serre, la déforestation et la pollution de l'air ; il devra prendre des mesures en faveur de la conservation des forêts et de la végétation et il devra protéger la population soumise à des catastrophes. »

BOLIVIE (2009) article 407-4 : « protéger les productions agricoles des catastrophes naturelles et des **risques climatiques** »

VIETNAM (2013) article 63 : « L'État a une politique de protection de l'environnement, de gestion et d'utilisation raisonnable des ressources naturelles, de protection de la nature et de la biodiversité. L'État prend des initiatives pour prévenir et résister aux catastrophes naturelles et pour répondre au **changement climatique**. »

TUNISIE (2014) préambule § 5 : « Conscients de la nécessité de contribuer à la **sécurité climatique**... » et article 45 : « L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et le droit de participer à la protection du **climat**. »

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE (2015) article 194 : « L'État en priorité doit, au moyen d'une loi, formuler et exécuter un plan d'aménagement du territoire qui garantit l'utilisation durable et efficace des ressources naturelles de la nation, en conformité avec les nécessités de l'adaptation au **changement climatique**. »

NÉPAL (2015) article 51-h-12 : « encourager la productivité alimentaire qui convient au sol et aux **conditions climatiques** du pays »

CÔTE D'IVOIRE (2016) préambule : « Exprimons notre engagement à...- contribuer à la préservation du **climat** et d'un environnement sain pour les générations futures »

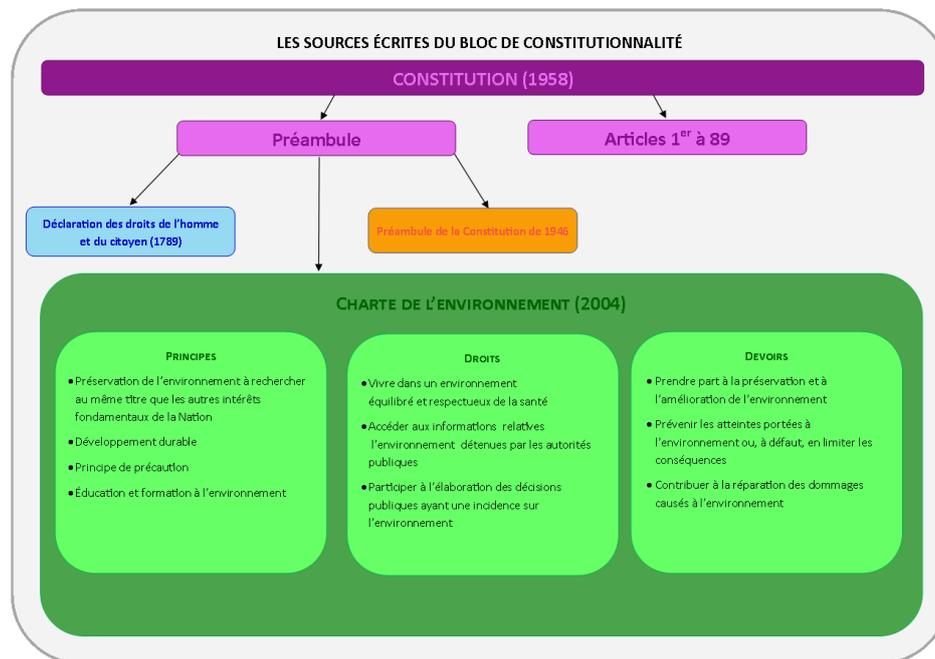
ZAMBIE (2016) article 257 : « L'État doit dans l'utilisation des ressources naturelles et dans la gestion de l'environnement ...g) prendre et mettre en œuvre des mécanismes qui traitent du **changement climatique** ». »

THAÏLANDE (2017) article 258 : « Des réformes nationales devront être entreprises pour atteindre les résultats suivants...g-1 Disposer d'un système de gestion des ressources en eau qui soit efficace, durable et juste en prenant bien en compte toutes les formes de demande en eau combinées avec le **changement climatique** et environnemental »

Cette évolution du droit interne des États s'accompagne d'un mouvement plus global à l'échelle internationale: la **protection de l'environnement imprègne le droit international**, avec plus de **300 conventions et traités multilatéraux**, tandis que la **dimension environnementale s'affirme de plus en plus en droit européen**, que ce soit par son inscription dans les traités<sup>1</sup> ou le développement de politiques sectorielles dédiées (pacte vert pour l'Europe, lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, etc.).

## 2. Le choix de la France: la Charte de l'environnement, une déclaration de droits et de devoirs environnementaux

Élaborée en 2003 par une commission présidée par le paléontologue Yves Coppens, la Charte de l'environnement se rattache à la Constitution par une mention ajoutée au Préambule. Le choix d'un texte autonome, « adossé » à la Constitution, peut être lu comme le signe que la **protection de l'environnement est une dimension nouvelle et autonome de la protection des droits fondamentaux**. La charte constitue un tout: les principes se répondent les uns aux autres, éclairés par un préambule à grande hauteur de vue, à dimension universelle<sup>2</sup>.



<sup>1</sup> Article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants : la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, la protection de la santé des personnes, l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique ».

<sup>2</sup> La Charte fait référence à l'humanité, au « patrimoine commun des êtres humains » et à s'adresser à « toute personne ».

Elle comprend un préambule et dix articles, qui consacrent des **concepts reconnus sur le plan international : le développement durable** (article 6) ou le **principe de précaution** (article 5) **proclament des droits essentiels**, notamment celui de **vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé** (article 1<sup>er</sup>) et d'**accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques** (article 7). La charte énonce également des **devoirs**, à la charge de toute personne, comme celui de **prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement** (article 2) ou **réparer les dommages causés à l'environnement** (article 3).

La charte vise clairement la **protection de l'environnement par l'homme, dans son propre intérêt**.

Les juges constitutionnel et administratif ont, dès 2008, reconnu la **valeur constitutionnelle** des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, qui constituent pour l'essentiel des **objectifs de valeur constitutionnelle, justifiant la limitation d'autres droits**. Son invocabilité a par ailleurs été reconnue : certaines dispositions de la charte peuvent être soulevées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Ainsi que l'a souligné devant la commission des lois Bertrand Matthieu, directeur du Centre de recherche de droit constitutionnel, **le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont très largement exploité les potentialités de la charte**. En dépit de ce que pourrait laisser penser sa dénomination, la charte n'est donc pas uniquement un document programmatique ou symbolique : comme toute norme constitutionnelle, elle produit des effets de droit.

## II. LE PARADOXE DU PROJET DE LOI INITIAL : UNE PORTÉE SYMBOLIQUE POURTANT SOURCE POSSIBLE D'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DANS SA MISE EN ŒUVRE

### *A. UNE DISPOSITION SYMBOLIQUE ET AMBIGÛE, À FAIBLE VALEUR AJOUTÉE JURIDIQUE ET À LA RÉDACTION PERFECTIBLE*

La **protection de l'environnement figure d'ores et déjà au sommet de la hiérarchie des normes** et fait l'objet d'un contrôle juridictionnel de plus en plus poussé, tant du juge constitutionnel que des juges administratif ou judiciaire, européen et international. La Charte de l'environnement a contribué à étoffer la gamme des instruments de contrôle du juge en matière environnementale, tout en lui permettant d'**adapter son office à l'évolution des contentieux environnementaux**.

Cette révision, **essentiellement symbolique**, ne constitue pas une révolution juridique : à la suite de l'Accord de Paris, elle traduit la volonté du Gouvernement de marquer sa conviction de l'urgence climatique et sa détermination à agir. Le choix de modifier **l'article 1<sup>er</sup>** de la Constitution, que

René Cassin décrivait comme une sorte de préambule prolongé, **confère à la disposition une solennité forte** : cet article accueille en effet les valeurs principielles de la République, celles que la France a choisi d'inscrire au frontispice de sa hiérarchie des normes. En revanche, le Conseil d'État a indiqué dans son avis sur ce projet de loi constitutionnelle<sup>1</sup> que **l'inscription à l'article 1<sup>er</sup> ne confère, par elle-même, aucune prééminence d'ordre juridique sur les autres normes constitutionnelles.**

Plusieurs constitutionnalistes entendus tant par la commission des lois que par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont souligné **l'absence de valeur ajoutée juridique de l'insertion de la formule proposée à l'article 1<sup>er</sup>.** Ces principes ont déjà pleine valeur constitutionnelle, supérieure à la loi, ce qui oblige le législateur, le Gouvernement et les autorités publiques à les respecter. Les juges se fondent de plus en plus souvent sur la charte pour apprécier les lois adoptées par le législateur<sup>2</sup> ou le contenu des politiques publiques<sup>3</sup> à l'aune des droits et devoirs qu'elle définit.

Le Conseil constitutionnel a récemment accru **son contrôle en faveur de la protection de l'environnement, à droit constitutionnel constant, affirmant** que « la **protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle**<sup>4</sup> » et jugé que le législateur « **ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé** consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement<sup>5</sup> ».

**La protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique relèvent avant tout de la volonté politique** : les engagements pris par plusieurs États le 22 avril 2021, lors du sommet sur le climat organisé par les États-Unis d'Amérique, en faveur de la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre soulignent l'efficacité du cadre multilatéral et les bienfaits de la « concurrence diplomatique » en faveur du climat.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, avis du 14 janvier 2021.

<sup>2</sup> Citons par exemple la décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016 (« aucune disposition législative n'assurait la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques [...]. Par conséquent, en s'abstenant d'édicter de telles dispositions, le législateur a, pendant cette période, méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement. »).

<sup>3</sup> Comme l'illustre la décision du Conseil d'État, 26 février 2014, Association Ban Asbestos France : « Considérant que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ; ».

<sup>4</sup> Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.

<sup>5</sup> Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020.

## **B. DES CHOIX SÉMANTIQUES SUSCEPTIBLES D'OUVRIR UNE BRÈCHE JURIDIQUE ET POTENTIELLEMENT SOURCE D'INCOHÉRENCE DANS NOTRE TEXTE FONDAMENTAL**

Les **dispositions constitutionnelles** innervent l'ensemble de notre droit : pour cette raison, il convient d'être particulièrement rigoureux au moment d'y intégrer de nouvelles dispositions. Dans son avis sur le projet de réforme, le Conseil d'État a rappelé la nécessité de veiller à ce que « *la plume du constituant soit limpide, concise et précise (...) et ne soit pas source de difficultés d'interprétation* ». Le Sénat est particulièrement **attaché à la qualité rédactionnelle de la norme suprême**, de manière à ce qu'elle soit comprise de tous, juridictions, pouvoirs publics, mais aussi citoyens.

Le droit constitutionnel repose fondamentalement sur la **conciliation des principes à valeur constitutionnelle et l'absence de hiérarchisation**. La Constitution forme un ensemble de principes et d'objectifs indissociables, que le juge constitutionnel interprète au regard de leur cohérence interne et de leur articulation, en s'efforçant, le cas échéant, de concilier les normes constitutionnelles en cas de conflit.

L'article 6 de la Charte de l'environnement pose ainsi le principe de la **promotion du développement durable par les pouvoirs publics**, selon lequel est opérée une conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. La phrase proposée par la révision constitutionnelle n'y fait pas mention, ce qui **pourrait conduire le juge constitutionnel à glisser d'une conciliation – par définition pragmatique – à une hiérarchisation – par définition figée**.

Il importe de **ne pas rompre l'équilibre constitutionnel** de la protection des droits et libertés que garantit la Constitution. Le **texte constitutionnel permet d'assurer la protection de l'environnement en l'état du droit en vigueur**. Les juridictions ont pris la mesure de l'importance des questions environnementales et appliquent le principe posé par l'article 1<sup>er</sup> de la charte, à savoir « *le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

Les choix sémantiques de l'exécutif, notamment l'usage du verbe « garantir », portent en germe des contraintes juridiques dont il est difficile de mesurer la portée. Dans son avis précité, le Conseil d'État indique à cet égard que le verbe garantir « *imposerait aux pouvoirs publics une quasi-obligation de résultat dont les conséquences sur leur action et leur responsabilité risquent d'être plus lourdes et imprévisibles que celles issues du devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

Cette formulation présente le risque de **déséquilibrer notre système normatif**, au regard tant de sa conciliation avec d'autres dispositions constitutionnelles que de l'emploi du terme « garantit », qui peut renvoyer aussi bien à un objectif constitutionnel qu'à un droit subjectif. L'utilisation du terme « garantit » implique, à défaut d'une obligation de résultat, une

obligation d'agir : les **pouvoirs publics risqueraient de voir leur responsabilité engagée pour n'avoir pas employé les moyens nécessaires** à cette fin. Cette responsabilité pourrait avoir une portée plus large que celle résultant du non-respect du principe de précaution. La commission est attentive à ne pas fragiliser les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les entreprises par des risques contentieux inutiles, tout particulièrement dans le contexte actuel de crise sanitaire.

C'est au juge constitutionnel qu'il reviendrait de déterminer la portée du principe de garantie de la préservation de l'environnement et de la diversité biologique. L'articulation de cette nouvelle rédaction avec la Charte de l'environnement serait ainsi laissée à son appréciation. On peut craindre un **accroissement du pouvoir d'appréciation des juges ayant à connaître des contentieux environnementaux**, qui détermineraient la portée et l'invocabilité des verbes choisis. Il est **conceptuellement et politiquement dangereux** qu'un texte constitutionnel manque de cohérence et de clarté et qu'à ce niveau de la hiérarchie des normes puisse poindre une **forme d'insécurité juridique**.

### III. RÉPONDRE À L'URGENCE CLIMATIQUE EN REDONNANT UN RÔLE PIVOT À LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

#### A. LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, GRAND ABSENT DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT

Les scientifiques entendus par la commission<sup>1</sup> relèvent qu'au-delà de 2050, les **tendances climatiques et environnementales dépendront radicalement des choix opérés** dans le monde. La constitutionnalisation des impératifs climatiques constitue donc une réponse forte, un signe de l'engagement indéfectible de la France à prendre part aux efforts mondiaux et à agir de manière « ambitieuse, coordonnée et tenace », comme les rapports du GIEC invitent les États à le faire.

Plus de quinze ans après son élaboration, **la Charte de l'environnement** joue le rôle de « **constitution environnementale** » de la France. La prise de conscience climatique ne cesse de se développer dans l'opinion publique et l'interdépendance entre biodiversité et climat ressort avec une évidence plus forte. La crise climatique s'est accentuée et les enjeux liés à diversité biologique occupent désormais une place médiatique et politique accrue. Loin de perdre de sa pertinence et de son actualité, les juges ont fait la preuve du caractère évolutif de la charte : **la plasticité de ses principes et la généralité des droits et devoirs qu'elle consacre ont permis à la jurisprudence de s'appuyer sur des principes constitutionnels étoffés au cours des dernières décennies.**

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210405/atdd.html#toc11>.

La **notion de climat est cependant absente de la Charte de l'environnement**, ce qui conduit le juge à interpréter de manière extensive la notion d'environnement pour y inclure les sujets climatiques. La lutte contre le dérèglement climatique n'est pas consacrée explicitement dans le « bloc de constitutionnalité », sinon au prix d'un **rattachement conceptuel du climat à l'environnement**, dans le cadre d'une approche juridique pragmatique. Pour la commission, cette absence est d'autant plus regrettable que la France a activement promu la lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale, ainsi qu'en témoigne l'Accord de Paris.

En revanche, si elle ne mentionne pas la lutte contre le changement climatique, la charte pose à son article 2 un **objectif environnemental particulièrement ambitieux**. À l'approche conservatoire proposée par la révision, qui « sanctuarise » en quelque sorte l'état de la nature à un instant donné, en ne mentionnant que la préservation de l'environnement, la charte l'**amélioration de l'environnement**. Pour cette raison, il importe que cette charte reste au cœur de la dynamique environnementale et climatique de la France.

#### ***B. LE CHOIX D'UN CORPUS ENVIRONNEMENTAL COMPLÉTÉ, PLACÉ SOUS L'ACTION MOTRICE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT***

Notre pays a fait le choix, en 2005, d'adosser à sa Constitution un ensemble de droits et devoirs environnementaux, qu'une partie de la doctrine désigne sous le terme de « droits de la troisième génération<sup>1</sup> ». Comme le relevait Guy Carcassonne, le constituant a ajouté un **complément naturaliste à un texte jusqu'alors humaniste**. Les droits et les devoirs que la charte reconnaît sont au même niveau que les droits de l'homme et le principe de souveraineté : la **charte crée des droits fondamentaux à visée universelle**. Elle contribue à l'évolution du droit de l'environnement vers un droit nouveau qui n'est plus seulement un droit technicien, réservé à des experts, mais devient de plus en plus un droit universel, le droit commun d'une société.

Partant de ce constat, la commission a estimé qu'il était opportun de **conforter la Charte de l'environnement**, qui a fait la preuve de sa capacité à répondre aux nécessités de notre temps, en confirmant sa vocation à servir de socle aux politiques environnementales et climatiques de la France. Plutôt que de modifier la charte, la commission a préféré **réaffirmer son rôle central et moteur** et s'appuyer sur la dynamique conciliatrice qu'elle insuffle aux politiques environnementales.

---

<sup>1</sup> Dans cette approche, les droits de la première génération sont les droits civils et politiques, les droits de la deuxième génération les droits économiques, sociaux et culturels et les droits de la troisième génération les droits de solidarité (droits au développement, à la paix, à un environnement sain, à l'assistance humanitaire, etc.).

Soucieuse de ne pas perturber l'équilibre constitutionnel, la solution retenue par la commission, **fruit d'une concertation étroite avec la commission des lois**, présente l'avantage d'**éviter une possible contradiction entre la charte et la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution**. En outre, le dérèglement climatique ne sera plus le grand absent de notre édifice normatif suprême.

Ainsi rédigée, cette réforme constitutionnelle constitue une **invitation politique et symbolique forte à mener des politiques environnementales plus ambitieuses**. La France préservera l'environnement ainsi que la diversité biologique et agira contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004, c'est-à-dire en **faisant du développement durable un principe cardinal**. Il s'agit de réaffirmer la nécessaire conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, qui doit sous-tendre l'ensemble des décisions publiques en matière environnementale et climatique.

En retenant cette formule, le **Sénat assure par ailleurs au législateur le respect de la plénitude de sa compétence et de son domaine**. L'article 34 de la Constitution confie à la loi le soin de déterminer les principes fondamentaux de « la préservation de l'environnement » : dans son avis, le Conseil d'État considère que le maintien sans changement de cette disposition introduirait un **doute sur la compétence du législateur** en matière de préservation de la diversité biologique et d'action contre le dérèglement climatique. En faisant référence à la Charte de l'environnement, qui confie à la loi le soin de déterminer les conditions d'application de certains devoirs et droits, il ne subsiste plus de doute sur la compétence du législateur.

En cas de contentieux, la volonté du constituant sera donc clairement affirmée, sans effort d'interprétation : **l'obligation juridique d'agir pour l'environnement et le climat**, inscrit dans notre texte fondamental, permettra de garantir l'effectivité du droit de l'homme à un environnement sain, sans affecter ni le développement économique ni le progrès social.

Avec cette formule, qui tient compte des défis climatiques de plus en plus impérieux, notre pays porterait un **message symbolique fort en ajoutant un objectif de valeur constitutionnelle** ne figurant pas expressément dans la Charte de l'environnement. La France ferait figure de **modèle pour l'engagement climatique des États du Nord**, en devenant le premier pays de cette zone à y faire référence dans sa constitution.

La commission a émis un **avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle sous réserve de l'adoption de son amendement**.

## TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de M. Éric Dupond-Moretti,  
garde des sceaux, ministre de la justice (*mercredi 24 mars 2021*)

**M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, rapporteur.** - Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre, pour vous entendre sur le projet de loi complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement. Nos deux commissions sont réunies pour la circonstance, et je salue la présence du rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Guillaume Chevrollier. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. Nous répartirons les questions à l'unité près entre la commission des lois et celle de l'aménagement du territoire et du développement durable !

**M. Jean-François Longeot, président.** - Monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, en préambule, je tiens à remercier le président François-Noël Buffet pour cette audition commune à nos deux commissions : merci de nous faire partager l'expertise reconnue de votre commission en matière constitutionnelle. Il s'agit en effet de la première révision constitutionnelle dont la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ait à connaître.

Nos collègues députés ont adopté le 16 mars dernier, sans modification, le projet de loi constitutionnelle que le garde des sceaux a patiemment défendu dans l'hémicycle et dans les médias. Force est de vous reconnaître une grande force persuasive, monsieur le garde des sceaux, talent que vous avez certainement forgé pendant vos années de plaidoirie.

Les révisions constitutionnelles sont des temps forts de l'activité parlementaire, le législateur n'ayant que rarement l'occasion de revêtir les habits du constituant. Quand il le fait, surtout au Sénat, c'est avec rigueur, sérieux et sens critique : les dispositions constitutionnelles irriguent non seulement tout notre droit et son interprétation par les juges, mais disent également quelque chose des valeurs communes partagées par l'ensemble des citoyens, celles qui fondent notre contrat social. Il importe donc que chacun perçoive ce que tout changement constitutionnel implique et comment l'ordre juridique en serait modifié. La Constitution est un tout cohérent, chaque disposition s'appréciant à l'aune des autres principes constitutionnels.

Le projet de révision qui nous occupe aujourd'hui porte sur l'insertion, à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution, d'une nouvelle phrase qui dispose que « [La France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique ».

Monsieur le garde des sceaux, nous avons à décortiquer avec vous cette phrase, cette unique phrase. Mais chaque mot de celle-ci compte, d'autant plus qu'elle a vocation à figurer au sommet de notre hiérarchie des normes, à la place symbolique de l'article 1<sup>er</sup>, celui où les plus éminents principes de notre pays sont affirmés. Cet article agit comme un miroir, qui renvoie l'image de la République à l'ensemble des citoyens. Pour paraphraser Montesquieu, sa modification ne doit être faite que d'une main tremblante, à l'issue d'un raisonnement qui, lui, ne tremble pas.

Comme pour une analyse littérale, il nous faut peser au trébuchet les implications de chaque mot de cette phrase et en particulier la force de chacun des deux verbes qu'elle contient. Car ils recèlent des risques contentieux et ouvrent l'accès au prétoire constitutionnel à de nouveaux types de requérants. Il importe que la représentation nationale puisse débattre de l'articulation d'un nouvel étage de droits environnementaux avec les autres principes constitutionnels consacrés par notre texte fondamental.

Monsieur le garde des sceaux, nous vous laissons la parole pour présenter au public exigeant que sont les sénateurs la réforme constitutionnelle que vous portez au nom du Président de la République.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Monsieur le président de la commission des lois, monsieur le président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, à l'heure où nous assistons à la sixième extinction de masse des espèces vivantes - due, pour la première fois, à l'action humaine -, le Gouvernement entend être à la hauteur des enjeux auxquels les générations actuelles et futures seront confrontées. C'est la raison pour laquelle il souhaite inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de notre loi fondamentale la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et la lutte contre le dérèglement climatique.

C'est une réforme ambitieuse, qui consiste à rehausser la place de l'environnement dans notre Constitution, à le placer au cœur de toutes nos politiques publiques. Compte tenu de l'urgence climatique, de l'urgence environnementale, le Gouvernement entend fixer aux pouvoirs publics des obligations plus fortes que celles qui existent actuellement.

Comme vous le savez, la protection de l'environnement est un principe inscrit dans la Charte de l'environnement résultant de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005. Cette Charte, mentionnée dans le préambule de notre Constitution, fait pleinement partie du bloc de constitutionnalité, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui a progressivement fait produire le maximum de ses effets juridiques. Il a ainsi jugé, dans sa décision du 31 janvier 2020, que la protection de l'environnement ne constituait plus un simple objectif d'intérêt général, mais un objectif de valeur constitutionnelle, de nature à justifier les limitations

apportées par la loi à d'autres exigences constitutionnelles, et notamment à la liberté d'entreprendre.

Toutefois, et vous le savez bien, un objectif à valeur constitutionnelle, à la différence d'une règle constitutionnelle ayant un caractère impératif, ne comporte aucune obligation de moyens, et nécessite pour sa mise en œuvre l'intervention du législateur. Un objectif à valeur constitutionnelle ne peut pas davantage être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. Le projet de révision constitutionnelle que nous vous soumettons, en érigeant la protection de l'environnement et la lutte contre le dérèglement climatique en véritable principe constitutionnel, entend aller plus loin que les textes et la jurisprudence actuels.

L'inscription de ces principes à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution, proposée par les membres de la Convention citoyenne pour le climat lors d'un exercice inédit de démocratie participative, présente une valeur symbolique forte. Que les choses soient claires, il ne s'agit pas aujourd'hui d'opposer démocratie représentative et démocratie participative. Je l'ai déjà dit dans le cadre d'autres débats. Renforcer la démocratie participative ne revient pas à affaiblir la démocratie. Au contraire, plus nos concitoyens sont associés au débat public, plus la légitimité de ceux qu'ils élisent est renforcée.

Certains enjeux doivent pouvoir nous réunir et le climat en fait partie. En effet, la préservation de l'environnement et de la diversité biologique, la lutte contre le dérèglement climatique doivent désormais être au cœur de nos politiques publiques. Je souligne à cet égard que la Charte de l'environnement est muette sur ce dernier point.

Le Gouvernement n'entend toutefois pas introduire d'échelle de valeurs entre les principes constitutionnels. Demain comme hier, tous les principes constitutionnels seront de valeur égale. C'est d'ailleurs pour ce motif que le Président de la République a décidé de ne pas donner une suite favorable à la proposition de modification du préambule de la Constitution qui avait été présentée par la Convention citoyenne pour le climat. L'objectif est en réalité de donner plus de poids à la protection de l'environnement, en la conciliant avec les autres principes à valeur constitutionnelle que nous connaissons.

Il ne s'agit pas davantage de créer un principe constitutionnel de non-régression des lois en matière environnementale. Un tel principe existe dans la loi, mais il n'a pas sa place dans la Constitution. Le Gouvernement veut en effet laisser au législateur le pouvoir de préserver efficacement d'autres principes constitutionnels, à l'instar de la protection de la santé. Dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons aujourd'hui, cela peut être particulièrement important.

Toutefois, le Gouvernement entend fixer un véritable principe d'action pour les pouvoirs publics, nationaux comme locaux, en faveur de l'environnement et de la lutte contre le dérèglement climatique. C'est dans cette optique, et en conscience que l'article unique du projet qui vous est soumis prévoit d'inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution que les pouvoirs publics doivent garantir la préservation de l'environnement et la diversité biologique et lutter contre le dérèglement climatique.

Les conséquences de l'emploi de ces verbes ne sont pas neutres. Et telle est bien la volonté du Gouvernement, parfaitement conscient des impacts que cela pourra avoir sur l'engagement de la responsabilité des pouvoirs publics en matière environnementale. Il s'agit de mettre à leur charge, comme l'a souligné le Conseil d'État, une quasi-obligation de résultat.

J'insiste sur ce point, car je sais qu'il a fait débat lors de vos précédentes auditions. Et je rappelle que ce sont les mots employés par le Conseil d'État. Aujourd'hui, la préservation de l'environnement doit déjà conditionner l'action des pouvoirs publics, et la responsabilité de l'État peut être engagée à ce titre. Pour m'en tenir à deux exemples récents, citons l'arrêt du 10 juillet 2020 par lequel le Conseil d'État a ordonné au Gouvernement de prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air, sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard, ou le jugement rendu par le tribunal administratif de Paris le 3 février 2021 à propos de l'« affaire du siècle » : le tribunal a reconnu l'existence d'un préjudice écologique lié au changement climatique, et jugé que la carence partielle de l'État français à respecter les objectifs qu'il s'est fixés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre engage sa responsabilité.

Ce projet de loi constitutionnelle consacre encore davantage la responsabilité des pouvoirs publics en promouvant la protection de l'environnement au statut de garantie constitutionnelle. Comme vous le savez, le texte du projet de loi constitutionnelle a été débattu à l'Assemblée nationale pendant près de vingt heures. Il a été adopté en l'état la semaine dernière. Il vous appartient de débattre sur ce texte qui, s'il est adopté par les deux Chambres dans les mêmes termes, sera ensuite soumis aux Français par la voie du référendum, conformément à l'engagement du Président de la République.

C'est pourquoi je suis heureux et honoré de débattre aujourd'hui de ces questions avec vous.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** - En tant que représentant de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, je puis vous dire que nous sommes très mobilisés pour la préservation de l'environnement et la reconquête de la biodiversité.

Nous disposons depuis 2005 d'une Charte de l'environnement, qui a déjà pleine valeur constitutionnelle. Quel est l'intérêt de la révision constitutionnelle au regard des dispositions qui existent et qui sont déjà constitutionnalisées ? On comprend que cette réforme relève d'un symbole fort, avec l'inscription d'un nouveau principe à l'article 1<sup>er</sup> de notre texte fondamental. Qu'attendez-vous de cette constitutionnalisation ? Quels effets juridiques supplémentaires produira-t-elle ? L'affirmation de tels principes d'action à deux endroits de notre Constitution a-t-elle pour but de contrer la carence des pouvoirs publics et du législateur ? Qui mesurera l'efficacité des actions menées en faveur de la diversité biologique et pour lutter contre le dérèglement climatique ? Cette réforme donnera-t-elle un pouvoir d'appréciation accru au juge ?

Les mots ont leur importance, surtout dans une phrase unique. Quelle est la prescriptivité juridique du verbe « garantir » ? N'allons-nous pas ouvrir le champ à un nouveau type de contentieux environnementaux, qui limiteraient l'appréciation du législateur quand il a la charge, difficile, de concilier des objectifs parfois contradictoires ? Pensez-vous vraiment que la France seule puisse offrir des « garanties » sur des sujets aussi vastes que les questions climatiques ?

L'avis du Conseil d'État parle d'une quasi-obligation de résultat. N'est-ce pas susceptible d'entraver la liberté d'action de nos entreprises sur le territoire national ? Cette disposition n'instaure-t-elle pas une hiérarchie implicite des principes à valeur constitutionnelle ?

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** - L'introduction, à l'article 1<sup>er</sup>, du verbe « garantir », doit être interprétée - en tous les cas, un sens doit lui être donné. En droit des contrats, en matière civile, nous connaissons la distinction entre obligation de moyens et obligation de résultat. La première contraint à tout mettre en œuvre pour atteindre le but que l'on s'est donné ; la seconde, à obtenir réellement le résultat visé, sauf force majeure. La garantie, c'est y aboutir à coup sûr. Or vous avez déclaré que la rédaction, telle qu'elle était proposée par le Gouvernement, instaurait une quasi-obligation de résultat. Nous avons besoin d'être éclairés sur le sens qui est donné par le Gouvernement au verbe « garantir »... Une obligation de moyens, c'est une chose ; une obligation de résultat, c'en est une autre. Et ce ne peut pas être les deux ! S'il y a une obligation absolue, le législateur pourra être sanctionné par le Conseil constitutionnel au moindre écart. En réalité, c'est au Conseil constitutionnel qu'il reviendrait d'en décider... Bref, nous avons besoin d'y voir clair.

**M. Philippe Bonnecarrère.** - Quels sont les nouveaux champs de responsabilité qui seront ouverts par l'article 1<sup>er</sup> ainsi réécrit ? Pouvez-vous nous donner des exemples, monsieur le ministre ? L'intérêt de la réforme serait d'aller au-delà de la jurisprudence du Conseil d'État, à laquelle vous avez fait référence. Avez-vous évalué le coût pour les pouvoirs publics, et

notamment pour les collectivités territoriales, de ces nouveaux champs de responsabilité ?

Par ailleurs, avez-vous réalisé un recensement des dispositions législatives qui, avec ce nouvel article 1<sup>er</sup>, seraient susceptibles d'être déclarés inconstitutionnelles ? Pouvez-vous nous donner des exemples ?

**Mme Nadège Havet.** - Je souhaite d'abord saluer les travaux remarquables réalisés par la Convention citoyenne pour le climat. Depuis 2005, une Charte de l'environnement existe, qui a été intégrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel dès 2008. Celui-ci a indiqué que l'ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectives. Quel serait l'apport d'une inscription de l'environnement dans la Constitution ?

**Mme Brigitte Lherbier.** - Compléter la Constitution pour y intégrer des principes de préservation de l'environnement et pour lutter contre le dérèglement climatique est une très bonne idée, en soi, en phase avec notre temps et les enjeux à venir. On ne peut qu'y souscrire. Je me demande néanmoins si cette modification de la Constitution aura une portée normative. Si c'est le cas, je crains d'éventuelles conséquences pour les entreprises françaises, déjà soumises à une rude concurrence internationale. Seront-elles soumises à de nouvelles obligations qui ne s'appliqueraient pas aux pays voisins qui sont nos concurrents économiques ? Nous sommes dans une période difficile, il faut prendre garde de ne pas les handicaper. Le cas échéant, y aura-t-il des possibilités d'aménager à plus ou moins long terme leurs obligations ?

**M. Ronan Dantec.** - Au début, j'étais perplexe, car un certain nombre de constitutionnalistes disaient que tout cela ne servait à rien. Au vu des réactions que suscite cette phrase aujourd'hui, j'ai l'impression, au contraire, qu'il est plus qu'urgent de l'inscrire dans la Constitution ! On voit qu'une partie de la représentation politique, et peut-être de la société française, ne veut pas engager le pays dans la reconquête des grands enjeux environnementaux, alors qu'on sait très bien que si on ne le fait pas, c'est l'avenir des générations futures, voire de nos enfants, qui est menacé. Pour une fois que le Gouvernement reprend une proposition de la Convention citoyenne pour le climat, je crois que vous avez fait œuvre utile ! À partir du moment où le débat montre qu'il est nécessaire d'écrire ainsi les choses dans la Constitution, vu les inquiétudes qui s'expriment, le Gouvernement tiendra-t-il ferme sur ce libellé, ou une version édulcorée est-elle encore une possibilité ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Pourquoi ne pas se contenter du droit actuel ? L'inscription de la préservation de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aurait une valeur symbolique très forte. Elle a été voulue par les membres de la Convention citoyenne pour le climat. Il s'agit de renforcer le poids

constitutionnel de la protection de l'environnement. J'ai distingué tout à l'heure la règle constitutionnelle, avec son caractère impératif, et l'objectif à valeur constitutionnelle, qui n'a pas la même force. Il s'agit d'instaurer un véritable principe d'action des pouvoirs publics. C'est l'engagement du Président de la République et du Gouvernement.

Il y a bien sûr la sempiternelle question du sens de chaque mot. L'article 1<sup>er</sup> comporte dix-huit mots. Nous y avons passé plus de dix-huit heures. Une heure par mot ? Non, nous avons passé dix-huit heures sur deux verbes : « garantir » et « lutter ». Qu'est-ce qu'une quasi-obligation de résultat ? Ce mot a été choisi par le Conseil d'État lui-même. À mon avis, c'est plus qu'une obligation de moyens et moins qu'une obligation de résultat, mais cela s'approche de l'obligation de résultat : tout doit être fait pour que... Le Gouvernement, bien sûr, a pris connaissance de l'avis du Conseil d'État. Et il a souhaité aller plus loin que la norme constitutionnelle actuelle, en introduisant une véritable obligation d'action positive à charge des pouvoirs publics, qualifiée de quasi-obligation de résultat par le Conseil d'État.

Ce risque, nous souhaitons le prendre. La maison brûle, avait dit le Président Chirac, il y a bien longtemps. Des choses ont été faites, incomplètement en ce qui concerne la Charte, notamment sur le dérèglement climatique. Nous souhaitons aller plus loin, parce que la maison brûle encore davantage, et que l'incendie en a dévoré déjà une partie ! Il y a à la fois une volonté politique et une nécessité d'aller plus loin.

Je ne peux pas vous dire ce qui sera sanctionné comme étant inconstitutionnel, n'étant pas médium. Mais je sais que le législateur fera attention, comme il le fait habituellement, de ne pas voter une loi dont on pourrait *a priori* penser qu'elle serait inconstitutionnelle. Quant aux collectivités territoriales, l'article 34 de notre Constitution confie à la loi la fixation des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. La garantie posée par le projet de loi pèse donc d'abord sur l'État. Bien sûr, si une collectivité territoriale viole les obligations fixées, elle pourrait engager sa responsabilité. Il existe déjà des contentieux, d'ailleurs, et la judiciarisation est en cours.

Notre volonté, c'est d'aller plus loin. L'environnement est désormais une préoccupation à laquelle personne ne peut se soustraire. Il suffit de regarder les conditions météorologiques pour se rendre compte de la dégradation du climat, davantage encore que lorsque la Charte a été adoptée - même si l'on pouvait déjà la pressentir. Certains ont été visionnaires. Aujourd'hui, il faut aller plus loin. La rédaction peut-elle évoluer ? Oui, si le Sénat estime qu'une autre rédaction est préférable : je ne peux pas imposer les deux mots auxquels je tiens. C'est vous qui votez la loi ! La rédaction que nous proposons a été adoptée par l'Assemblée nationale ; elle est issue de la Convention citoyenne pour le climat ; et elle correspond exactement au renforcement souhaité par le Gouvernement.

**M. Dany Wattebled.** - En tant qu'élus de la Nation, nous avons tous à cœur la prévention de l'environnement. L'intention du Gouvernement d'inscrire la défense de l'environnement dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est louable, mais réformer la Constitution n'est pas un acte anodin. Alors que la protection de l'environnement est déjà consacrée par le préambule de la Constitution qui fait référence à la Charte de l'environnement adoptée en 2005, ce nouveau changement interroge à plusieurs titres, comme l'a souligné le Conseil d'État.

Quels effets juridiques le Gouvernement attend-il de cette révision constitutionnelle ? Pouvez-vous nous garantir que le principe de préservation de l'environnement ne prendra pas le dessus sur la défense des libertés publiques ou d'autres droits, comme le droit au logement ou à la propriété ? Ce changement constitutionnel ne va-t-il pas aboutir à de nouveaux contentieux, qui bloqueront tout projet futur ? Dans la crainte, plus personne ne bougera...

**Mme Angèle Prévaille.** - On ne peut se soustraire à l'impératif d'agir, vu la situation actuelle. Et la dimension symbolique est forte : c'est un signal important qui est envoyé à toute la société. Pourquoi parlez-vous de diversité biologique et non de biodiversité ? Garantir la diversité biologique alors qu'on assiste à la sixième extinction signifie-t-il que toute mesure législative à venir devra ne pas contribuer à la perte de biodiversité ? En ce qui concerne la lutte contre le dérèglement climatique, est-ce à dire que toute mesure qui ne serait pas conforme à la stratégie nationale bas-carbone sera proscrite ? Quelle articulation avec la liberté d'entreprendre ? Vous avez parlé d'obligation d'action. Quelle différence avec une obligation de moyens ?

**M. Philippe Bas.** - J'entends bien, à travers toutes les questions posées, qu'il y a parmi nous beaucoup d'interrogations sur la conciliation entre les principes. Vos réponses ne m'ont pas complètement rassuré sur ce point. Cette quasi-obligation de résultat signifie qu'on fera prévaloir la préservation de l'environnement, de la biodiversité, sur le progrès économique et social. Or j'ai lu dans l'article 6 de la Charte de l'environnement que la définition même du développement durable, c'est la conciliation entre ces principes. Par conséquent, peut-on laisser co-exister l'article 6 de la Charte de l'environnement avec l'ajout que proposez à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ? Une règle fondamentale du droit constitutionnel est de concilier les principes ; encore faut-il que leur rédaction elle-même n'écarte pas cette conciliation.

Le Sénat a le choix entre trois solutions. La première serait d'adopter conforme le texte issu de l'Assemblée nationale. Le Président de la République a déjà annoncé que, dans ce cas, il y aura un référendum. Le Sénat pourrait aussi rejeter sans autre forme de procès le texte. En ce cas, la révision constitutionnelle s'arrêterait-elle là ? Une troisième voie, qui correspond assez bien à l'esprit constructif des sénateurs, serait d'amender

votre texte. Est-il à prendre ou à laisser ? Si nous l'amendons, le texte du Sénat sera-t-il inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour poursuivre le processus de révision constitutionnelle ? Sur ce point, nous n'avons pas encore entendu la parole publique ni du Président de la République ni du Gouvernement. Nous saurions à quoi nous en tenir sur l'utilité de notre travail.

**Mme Nicole Bonnefoy.** - Le groupe socialiste a déposé une proposition de loi constitutionnelle le 5 mai 2020 visant à introduire la notion de bien commun à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Lors du débat en séance en décembre dernier, la ministre de la transition écologique a rejeté notre proposition. Force est de constater que le texte que vous nous présenterez au mois de mai s'est inspiré de nos travaux - et c'est tant mieux. L'intention du Gouvernement, d'après l'exposé des motifs, est bien de favoriser la protection de l'environnement, la diversité biologique et la lutte contre le dérèglement climatique. Nous partageons donc les mêmes objectifs. Mais nous n'y affectons pas les mêmes moyens : la proposition de modification de la Constitution que nous avons proposée était plus ambitieuse, puisqu'elle intégrait les biens communs mondiaux, y compris informationnels. Nous considérons en effet que les enjeux de protection de nos biens communs environnementaux sont capitaux. Il faut donc aller plus loin. Pourtant, votre Gouvernement et la majorité à l'Assemblée nationale ont rejeté systématiquement les amendements tendant à renforcer le texte. Allez-vous accepter les améliorations que le Sénat pourrait apporter à ce texte à la suite des travaux que nous avons déjà engagés sur le sujet ?

Dans ce contexte de crise sanitaire, alors que se pose la question du report des élections régionales et départementales prévues en juin, comment peut-on envisager la tenue d'un référendum dans le cadre prévu par la Constitution ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Le verbe « garantir » figure déjà à plusieurs reprises dans le préambule de 1946, notamment en ce qui concerne la santé. Et ce principe se concilie avec les autres. Il ne s'agit pas de hiérarchiser les normes. Il ne s'agit pas de ne plus entreprendre. Nous savons que l'activité humaine, par définition, peut polluer. Vous le savez bien, monsieur Bas, puisque vous déclariez, lors des débats sur la Charte...

**M. Philippe Bas.** - J'ai été élu sénateur en 2011 !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Je vais vous citer des propos que vous avez tenus en 2014. Vous allez vous reconnaître. Vous disiez : « Certains sceptiques y ont vu une forme de désarmement unilatéral dans la compétition économique. Pourtant, nul ne conteste aujourd'hui, notamment au travers des effets de plus en plus tangibles du réchauffement climatique, que l'humanité doit inventer de nouveaux modes de développement pour assurer son avenir. »

Nous estimons que le temps est arrivé et que la portée de la Charte n'est pas suffisante, notamment sur la question du dérèglement climatique. C'est ce qui justifie la proposition que nous soumettons au Parlement.

Vous estimiez aussi à l'époque, monsieur le sénateur Bas - et je ne peux que vous rejoindre - qu'il était bien logique que la France fasse partie des nations pionnières. Ce que nous vous proposons d'inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution fera de la France un pays pionnier. Peu de pays, pour ne pas dire aucun, ont eu cette audace.

Monsieur le sénateur Wattebled, je le redis, il nous faut concilier les principes sans créer de hiérarchie. Par ailleurs, le code de l'environnement considère que les termes « biodiversité » et « diversité biologique » sont synonymes. Il n'y a donc pas de difficulté de ce point de vue.

Monsieur le sénateur Bas, vous m'avez interrogé sur l'articulation entre l'article 6 de la Charte de l'environnement et le projet de révision constitutionnelle. Il n'y a ni concurrence ni contradiction entre les deux textes, mais complémentarité. Le projet de loi constitutionnelle ne vise en aucun cas à concurrencer ou à remplacer la Charte, mais à instaurer un véritable principe d'action en faveur de l'environnement à la charge des pouvoirs publics.

Vous m'avez posé une autre question, monsieur le sénateur Bas, beaucoup plus politique... Lors des débats à l'Assemblée nationale, le député Julien Aubert n'a eu de cesse de me dire que nous faisons tout cela pour rien, puisque le Sénat n'allait pas voter le texte dans la rédaction sur laquelle j'étais, disait-il, arc-bouté. Il l'avait lu dans une interview du président Larcher au *Journal du dimanche*... Je lui ai répondu qu'il avait une étrange vision de la navette parlementaire. M. Aubert dit maintenant que le Sénat votera le texte, mais que le Gouvernement serait battu au moment du référendum. Je lui dis : rendez-vous dans les urnes !

Il est logique que je ne souhaite pas qu'on modifie le texte et je pense, monsieur le sénateur Bas, que c'est la même chose pour vous vis-à-vis de la proposition de loi constitutionnelle que vous avez déposée avec le sénateur Retailleau. Vous êtes attaché aux mots sur lesquels vous vous êtes décidé. En l'espèce, cela va plus loin, puisque les termes viennent de la Convention citoyenne pour le climat et du Président de la République.

Le Conseil d'État nous renforce d'ailleurs dans l'idée qu'il faut aller loin et qu'il faut instaurer une quasi-obligation de résultat. Si le législateur souhaite amender le texte, il le fera bien évidemment, mais il me semble que les verbes « garantir » et « lutter » sont meilleurs.

**M. Philippe Bas.** - Par conséquent, monsieur le garde des sceaux, si nous amendons le texte, vous arrêtez tout ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur le sénateur. Par ailleurs, il ne

vous aura pas échappé que je ne suis pas Président de la République. Comme le disent les procureurs, à chaque jour suffit sa peine !

**M. Alain Richard.** - Monsieur le garde des sceaux, vous avez répété à plusieurs reprises l'expression « aller plus loin ». C'est donc que l'équilibre actuel des normes constitutionnelles ne paraîtrait pas satisfaisant au Président de la République et au Gouvernement.

Faut-il vraiment invoquer l'avis du Conseil d'État dans ce débat ? Celui-ci joue un rôle de conseil qui est nécessairement très retenu en matière constitutionnelle. Lorsqu'il utilise l'expression « quasi-obligation de résultat », je ne suis pas sûr qu'il en fasse une préconisation. Ma lecture est qu'il en fait plutôt un avertissement. Je ne voudrais pas qu'on se pare de l'expression figurant dans cet avis comme d'un argument positif.

Ce qui me préoccupe, c'est le fait que vous disiez que l'article 1<sup>er</sup> va « plus loin », ce qui signifie qu'il aura la prééminence, alors que vous parlez parallèlement de conciliation entre les normes de fond de l'article 1<sup>er</sup> et celles de la Charte. Je reprends par conséquent la question de Philippe Bas : est-ce que l'équilibre de l'article 6 de la Charte, soigneusement délibéré à l'époque, reste le même ? Je déduis de nos débats que cet équilibre est changé. Sinon, pourquoi insérer le terme « garantir » ?

Le contrôle constitutionnel sur le contenu des lois va donc changer et ce sera dans un sens potentiellement déstabilisateur pour la conduite des politiques publiques. Je vais prendre deux exemples et je souhaiterais un commentaire de votre part sur ces deux exemples.

Tout d'abord, nous avons adopté, laborieusement, une dérogation temporaire et très partielle - elle concerne 3 % des terres cultivables - à une loi qui portait sur la biodiversité. Je me reproche d'ailleurs d'avoir voté ce dernier texte, parce qu'il ne prévoyait pas la possibilité de dérogations, alors qu'il était déjà flagrant à l'époque que nous en aurions besoin. Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution cette dérogation. Si le verbe « garantir », qui porte justement sur la biodiversité, était introduit, pensez-vous que la décision du Conseil constitutionnel serait la même ? Il me semble que l'expression « plus loin » que vous avez utilisée pourrait plutôt conduire à considérer que cette dérogation serait contraire à la Constitution.

Ensuite, les articles 47, 48 et 49 du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, adoptés par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, fixent des objectifs impératifs sur la réduction des surfaces artificialisables qui se traduisent dans l'ensemble de notre droit, jusqu'aux plans locaux d'urbanisme. Si une commune urbaine saturée est obligée d'artificialiser des terres, par exemple pour la mise en œuvre du droit au logement ou pour construire un hôpital, et qu'une question prioritaire de constitutionnalité est déposée, est-ce que le Conseil constitutionnel ne pourrait pas décider que ces

articles du projet de loi en discussion seraient contraires à la Constitution ? L'insertion du verbe « garantir » ne donne-t-elle pas prééminence au principe de préservation de l'environnement sur les autres principes constitutionnels, ce qui conduirait le juge à considérer qu'il faudrait arrêter, et pas seulement réduire, l'artificialisation des sols ?

J'aimerais finalement connaître votre appréciation des conséquences effectives de la rédaction du projet de loi constitutionnelle, en particulier de l'utilisation du verbe « garantir ».

**M. Jean-François Longeot, président.** - Monsieur le garde des sceaux, je me permets de vous rappeler la question de Nicole Bonnefoy sur les biens communs et le référendum.

**M. Didier Mandelli.** - Ce projet de loi constitutionnelle traduit une commande du Président de la République qui reprenait lui-même la proposition - je ne parlerai pas d'injonction... - de la Convention citoyenne pour le climat.

Après les remarques d'Alain Richard, je veux de mon côté mettre en lumière le décalage qui existe entre votre volonté farouche de modifier la Constitution dans le sens que vous avez indiqué et le contenu factuel du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. On ne peut pas dire que ce projet de loi satisfasse beaucoup d'acteurs : tant le Haut Conseil pour le climat que les ONG et les membres de la Convention citoyenne eux-mêmes estiment que ce texte ne permettra d'atteindre, le cas échéant, que 40 % des besoins nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés à l'occasion de la COP 21. Et je ne parle pas du Conseil d'État qui a émis un avis très réservé.

Par conséquent, quelles sont les incidences de la modification de la Constitution que vous proposez sur ce projet de loi ?

**Mme Françoise Gatel.** - Nul ne conteste ici l'exigence de préserver les richesses dont nous avons hérité et que nous devons transmettre. Il n'y a pas d'un côté des bienveillants et de l'autre des malveillants - vous l'avez dit.

Nul ne conteste non plus l'intérêt de la participation citoyenne. J'imagine que les membres de la Convention citoyenne pour le climat ont été informés que la Charte de l'environnement était adossée à la Constitution au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Or l'intégration de la Charte au sein du bloc de constitutionnalité n'a pas été sans conséquence. Récemment encore, trois décisions ont été prises sur ce fondement, notamment l'interdiction de la fabrication, de la vente et de l'importation de certains produits pharmaceutiques - le Conseil constitutionnel a estimé justifiée l'atteinte ainsi portée à la liberté d'entreprendre au nom de la protection de l'environnement - et, plus récemment, l'autorisation de l'utilisation provisoire de produits

phytosanitaires. La Charte a donc montré son utilité, notamment pour l'articulation de différents principes.

Vous avez parlé de symbole, monsieur le garde des sceaux. Estimez-vous nécessaire que le respect de l'environnement devienne un principe constitutionnel supérieur à d'autres principes dans notre hiérarchie des normes ?

Vous avez aussi indiqué vouloir « aller un peu plus loin ». Or parfois, la créature dépasse son créateur, si vous me permettez cette expression. Ne va-t-on pas geler, ce faisant, l'action des collectivités ? Je vais prendre plusieurs exemples, en me mettant à la place des élus locaux. Une commune élabore son plan local d'urbanisme et décide de geler 20 % de son territoire ; une association se constitue et estime que ce taux, trop bas selon elle, ne respecte pas la Constitution. Que se passera-t-il dans ce cas avec un article 1<sup>er</sup> modifié selon vos souhaits ? Autre exemple : si un jour l'État ou une région estime nécessaire de construire une nouvelle ligne ferroviaire pour favoriser le désenclavement, la rédaction que vous soutenez le permettrait-elle ? Enfin, *quid* des parcs éoliens, qui sont souvent contestés de nos jours ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Il est vrai, monsieur le sénateur Richard, que l'expression « quasi-obligation de résultat » constitue un avertissement de la part du Conseil d'État et le Gouvernement assume ce choix, en souhaitant renforcer la protection de l'environnement. Ce projet de loi constitutionnelle changera en effet les équilibres, parce qu'on distingue généralement les objectifs à valeur constitutionnelle et les règles constitutionnelles proprement dites qui ont un caractère impératif. Aucun principe à valeur constitutionnel ne sera privilégié l'un par rapport à l'autre ; ce sera un équilibre.

Il ne s'agit donc pas d'une concurrence entre les principes, madame Gatel. Les pouvoirs publics choisiront en toute connaissance de cause. Cette modification ne signifie pas la fin de l'entreprise qui pollue ou de la voiture ! On ne peut pas dire que la protection de l'environnement écrasera toutes les autres libertés ayant valeur constitutionnelle.

Je vais prendre un exemple simple : si une nouvelle pandémie - je ne la souhaite pas bien sûr - exige demain la fabrication de produits chimiques extrêmement polluants, pensez-vous vraiment que la santé passera après la protection de l'environnement ? Il s'agit donc bien d'un équilibre, mais aucunement d'une hiérarchie entre les principes et valeurs.

Il est normal que les sénateurs posent des questions en partant d'exemples liés aux collectivités territoriales. Pour autant, je ne reviens pas sur mon explication précédente relative aux responsabilités respectives du Parlement et des collectivités territoriales. L'intérêt public continuera évidemment d'être pris en compte.

Ne faisons pas dire à ce texte que le principe constitutionnel que nous entendons insérer à l'article 1<sup>er</sup> vient écraser tous les autres ! Ce n'est pas du tout le sens de la réforme que je vous propose. Je le redis, ce texte ne vient pas contredire la Charte, il vient la compléter.

Monsieur Mandelli, on ne peut pas en même temps critiquer le projet de loi climat et résilience, au motif qu'il serait insuffisant, et contester la volonté de rehausser l'obligation de protection de l'environnement au niveau constitutionnel.

**M. Didier Mandelli**. - Ce n'est pas du tout ce que j'ai dit !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice**. - Durant les débats en séance publique, je rappellerai évidemment ce que le Gouvernement a fait pour la protection de l'environnement.

En ce qui concerne la notion de bien commun, le Gouvernement estime que cette expression n'est pas suffisamment précise pour figurer dans la Constitution. Or nous avons besoin de consensus sur la portée des termes utilisés. À l'Assemblée nationale, nous avons beaucoup parlé de non-régression et de biens communs.

**M. Alain Richard**. - Précisons bien où nous en sommes. Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez dit tout à l'heure qu'il s'agissait de substituer à un objectif de valeur constitutionnelle une règle de valeur constitutionnelle. En outre, vous avez utilisé l'expression « aller plus loin ». Il me semble qu'il résulte de ces éléments une hiérarchie entre cette règle et les autres principes de valeur constitutionnelle. L'équilibre, non quantifié, qui figure dans l'article 6 de la Charte est donc bien modifié pour faire prévaloir l'exigence de garantir la préservation de l'environnement et de la diversité biologique.

Il me semble qu'il existe un glissement entre le début de votre propos et la suite. Je crains que ce ne soit le nœud du problème !

**M. Philippe Bas**. - Monsieur le garde des sceaux, je vous prends au mot : aller plus loin, oui, mais où ?

Vous avez dit tout à l'heure pour nous rassurer - peut-être nous tendiez-vous une perche ? - qu'il fallait garantir « au mieux » la préservation de l'environnement et de la diversité biologique, en conciliant cette garantie avec d'autres principes. Si un amendement était déposé en ce sens, seriez-vous d'accord ?

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice**. - L'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 « garantit à tous la protection de la santé ». Peut-être faudrait-il aussi modifier cet alinéa, si vous pensez que le mot « garantir » va trop loin ? La loi ne doit pas être bavarde ; nul besoin d'ajouter dans cette phrase « au mieux »... Comment garantir « en pire », monsieur le sénateur ? Je n'imagine pas qu'un amendement comme celui-là soit déposé.

De très nombreux amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale, que ce soit sur les crevettes, les éleveurs, les langues régionales ou encore le voile - j'en passe et des meilleurs. J'ai essayé de circonscrire le débat qui devenait d'une certaine manière assez cocasse et je suis sûr que de telles choses n'auront pas lieu au Sénat. Mais quand je voulais circonscrire le débat, on me répondait que ces sujets, variés, n'intéressaient pas le Gouvernement... C'était une très curieuse façon de faire. Certes, cela permettait aux députés de développer les sujets qui leur tenaient à cœur, pour ne pas dire parfois leurs marottes.

Monsieur le sénateur Richard, je me suis sans doute mal fait comprendre. Aujourd'hui, la préservation de l'environnement est un objectif d'intérêt général qui ne constitue pas une règle au sens constitutionnel.

**M. Alain Richard.** - Ce n'est pas exact !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Si, monsieur le sénateur !

**M. Alain Richard.** - Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait d'un objectif à valeur constitutionnelle.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - J'entends bien, mais comme vous le savez, il est difficile de faire aboutir une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de la Charte de l'environnement.

Je le redis, nous voulons aller plus loin. Pour autant, nous ne souhaitons pas créer de hiérarchie avec les autres règles à valeur constitutionnelle. Si demain il est nécessaire de construire un bâtiment, qui entraînerait pour je ne sais quelle raison une pollution importante, devrions-nous nous interdire de le faire au motif de protéger l'environnement ? Notre rédaction laisse beaucoup de libertés, puisqu'il n'y a pas de hiérarchie entre les valeurs. Nous proposons finalement d'intégrer des valeurs nouvelles - la protection de l'environnement et de la biodiversité et la lutte contre le dérèglement climatique.

Il est grand temps que cela figure dans notre Constitution. La France, pionnière en la matière, selon les vœux de M. le sénateur Bas en 2014, doit le rester.

**M. Philippe Bas.** - Je considérais que la France avait été pionnière en 2005...

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Mais nous avons maintenant du retard. Comme le disait à cette époque le Président Chirac, la maison brûle ; elle brûle encore davantage aujourd'hui. C'est une réalité.

**M. Alain Richard.** - Puisque vous évoquez le Préambule de la Constitution de 1946, je veux souligner qu'un changement substantiel a eu lieu depuis, c'est le développement du contrôle de constitutionnalité - il

existait en principe avant 1958, mais il n'était pas effectif, et même les rédacteurs de la Constitution de la V<sup>e</sup> République n'avaient pas forcément en tête ce qu'il est devenu...

Utiliser le verbe « garantir » dans le cadre constitutionnel actuel, notamment au vu des modalités d'exercice du contrôle de constitutionnalité, a un sens beaucoup plus autoritaire qu'en 1946. Je rappelle aussi que la Constitution de 1946 prévoyait de nombreux autres droits à caractère économique et social, ainsi que des nationalisations obligatoires, lorsqu'une entreprise avait un caractère de monopole...

J'ai donc beaucoup de mal à entendre que cette modification ne changerait rien à l'équilibre entre les principes constitutionnels.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** - Je vois qu'il nous faudra poursuivre nos travaux pour résoudre cette question qui n'est absolument pas tranchée... La conciliation entre les principes économiques, sociaux et environnementaux, inscrite à l'article 6 de la Charte de l'environnement, est clairement mise à mal par la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> proposée par le Gouvernement. On ne peut pas dire en même temps qu'il n'y a pas de hiérarchie et qu'il y a un changement des équilibres.

J'ajoute que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, consacré à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, peut tout à fait être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

En tout cas, il est évident que notre débat reste ouvert, il sera intense. Pour autant, comme l'a rappelé Jean-François Longeot, citant Montesquieu, on ne doit modifier la Constitution que d'une main tremblante.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** - Seuls quatre articles de la Charte peuvent être invoqués en question prioritaire de constitutionnalité.

**M. François-Noël Buffet, président, rapporteur.** - Mes chers collègues, je vous rappelle que le projet de loi constitutionnelle est inscrit à l'ordre du jour du Sénat les 10 et 11 mai prochains. La commission des lois examinera son rapport le 5 mai et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable son avis le 4 mai.

Audition de Mme Bérengère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité (*mercredi 24 mars 2021*)

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est avec plaisir, madame la ministre, que nous vous recevons aujourd'hui pour évoquer la biodiversité ainsi que la stratégie nationale et diplomatique de la France pour la préserver. C'est un sujet qui nous tient à cœur et qui constitue en quelque sorte l'ADN de notre commission à « double propulsion » : aménagement du territoire et développement durable.

L'érosion de la biodiversité à l'échelle mondiale est plus que préoccupante : l'IPBES, plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, qui constitue ce que l'on pourrait appeler le « GIEC de la biodiversité », a alerté dans son rapport d'octobre dernier sur les liens entre perte de biodiversité et pandémies. Nous savions déjà que la biodiversité rendait de nombreux services à l'homme, en contribuant notamment à la diversité de notre alimentation et à l'habitabilité de notre cadre de vie, mais nous prenons désormais conscience que des pandémies plus fréquentes, meurtrières et coûteuses adviendront si la biodiversité continue de décroître.

Les experts à l'origine de ce rapport estiment que la mise en œuvre d'une stratégie visant à réduire les risques, par la création d'aires protégées et des modes de production et de consommation plus durables, aura un coût bien plus faible que les épidémies qui pourraient advenir. Plus que jamais, il importe d'être ambitieux : la France doit s'appuyer sur une stratégie cohérente et concertée avec ses voisins et les autres pays, car les écosystèmes n'ont que faire des frontières humaines et les problématiques sont transnationales.

Ce sera d'ailleurs l'enjeu de la COP 15 sur la biodiversité, dont nous venons d'apprendre le report et qui devrait avoir lieu finalement du 11 au 24 octobre prochains à Kunming en Chine, afin de fixer la nouvelle feuille de route et un cadre global pour protéger la biodiversité. La présidence française de l'Union européenne, au premier semestre 2022, pourrait également être un temps fort pour faire rayonner la vision française en la matière. L'enjeu est de taille. Et c'est vous, avec votre ministre de tutelle, qui avez notamment à concevoir et défendre les mesures nécessaires face à ce défi immense, celui de notre siècle.

Des annonces ont déjà été faites, notamment avec l'élaboration de « Biodiversité 2030 », la troisième stratégie nationale pour la biodiversité, afin de préserver les écosystèmes et les espèces, notre santé et notre qualité de vie pour les dix prochaines années. Je pense également à la nouvelle stratégie nationale pour les aires protégées ou encore à la stratégie nationale bas-carbone. Nous voyons d'un bon œil la déclinaison territoriale des mesures annoncées : les sénateurs sont toujours sensibles à la prise en

compte des territoires et des élus locaux dans la définition des politiques publiques.

Cela m'amène à vous poser une première série de questions : quelle est la vision que vous portez par rapport à la nouvelle stratégie des aires protégées ? La précédente stratégie n'ayant pas atteint ses objectifs, comment comptez-vous faire pour réussir demain ? Sur la question des moyens, comment faire en sorte qu'une partie du plan de relance serve bien à la préservation de la biodiversité ? Quels nouveaux moyens humains y consacrez-vous ? Quels sont les engagements de votre ministère en la matière ?

Notre commission est également attentive au sort de la proposition de loi tendant à réguler l'hyper-fréquentation des sites naturels et culturels patrimoniaux de notre ancien collègue Jérôme Bignon, adopté par le Sénat en novembre 2019. À cet égard, nous constatons non sans plaisir la fécondité des idées portées par notre assemblée : l'esprit de nos travaux a germé auprès de nos collègues députés, qui ont adopté un article 56 *bis* au projet de loi « Climat » permettant au maire ou au préfet de réglementer ou interdire l'accès des personnes, des véhicules et des animaux aux espaces protégés. C'est un signe fort que les mentalités évoluent : les difficultés juridiques et les réserves qui avaient alors été soulevées devant nous semblent avoir disparu. C'est la preuve indéniable que l'environnement est une cause qui a progressé, y compris jusqu'aux plus hauts niveaux et au sein des services du ministère de la transition écologique...

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité.** – Le calendrier législatif est très intense en ce moment sur le sujet de la biodiversité. Nous vivons un moment particulier : nous le savons, la dégradation de la biodiversité se poursuit à un rythme inouï. Les rapports font état de chiffres très alarmants. Les espèces protégées sont touchées, tout comme la biodiversité ordinaire. Nous aimerions que cette crise occasionne une prise de conscience identique à celle qui a eu lieu il y a quelques décennies sur les questions climatiques.

Aucun des objectifs d'Aichi, fixés en 2010, n'a été atteint. La première évaluation de la loi biodiversité de 2016 nous révèle les difficultés à atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, malgré la montée en puissance de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux et les obligations réelles environnementales (ORE) qui trouvent aujourd'hui toute leur place. Restent des chantiers beaucoup plus vastes, comme le financement de la biodiversité et la fiscalité environnementale qu'il va sans doute falloir revoir dans sa globalité.

La recreation de mon secrétariat d'État est un signal fort de la volonté du Gouvernement et du Président de la République. La protection des espèces, le partage de connaissances, les politiques de l'eau sont essentiels, tout comme l'éducation à la nature, les questions de justice, de

police et de droit de l'environnement, les dossiers structurants comme la chasse ou la pêche, ou le bien-être animal et les grands prédateurs, qui sont entrés dans le débat public.

Ce secteur comporte un volet européen et international, avec l'honneur que me fait la France de m'avoir nommée vice-présidente de l'assemblée des Nations unies pour l'environnement. Cela implique une cohérence entre les objectifs et les moyens aussi bien humains que financiers. Nos opérateurs constituent les bras armés opérationnels du déploiement de nos politiques : l'Office français de la biodiversité (OFB), âgé d'à peine plus d'un an, mais qui s'ancre sur les territoires, développe une culture commune et dont le développement est très observé au niveau international ; les agences de l'eau qui, depuis longtemps, travaillent sur des projets de territoire et portent aujourd'hui un nouveau regard sur la gestion de la ressource en eau.

Ce secteur représente un travail extrêmement intense au niveau interministériel pour décloisonner nos politiques avec les ministères de la mer, de l'agriculture, de l'éducation nationale et de la santé, selon l'approche « *One Health* ». L'office national des forêts (ONF) est un opérateur en cotutelle entre le ministère de la transition écologique et celui de l'agriculture. Les forêts sont une vitrine de l'impact du réchauffement climatique et illustrent les équilibres à trouver entre impacts environnementaux et filière économique.

Nous devons nouer des partenariats avec les différents niveaux de collectivités territoriales, car l'État ne peut pas agir seul : les régions, chefs de file avec une compétence d'aménagement sur les aires protégées et le réseau de parcs naturels régionaux (PNR) ; les départements, qui peuvent être amenés à financer des projets sur la protection des espèces naturelles sensibles ; le bloc communal, porteur de projets et détenteur des compétences eau et assainissement.

Nous déployons la stratégie nationale pour la biodiversité avec ces différents niveaux de collectivités. Les départements ont ainsi adopté à l'issue des dernières assises de la biodiversité une motion en faveur des aires protégées et proposant des mesures réglementaires et des modalités de relations locales avec l'OFB. Nous avons introduit à l'article 57 du projet de loi « Climat et résilience » la possibilité du droit de transition sur les espaces naturels sensibles - nous sommes heureux de combler cette lacune qui mettait certains départements en difficulté. Les contrats de relance et de transition écologique agréeront les différents dispositifs et deviennent avec les contrats de plan État-région (CPER) l'ossature de cette contractualisation territoriale qui doit se déployer.

Nous avons présenté en début d'année notre stratégie des aires protégées 2021-2030, avec un objectif réaffirmé de protection de 30 % du territoire terrestre et marin et de 10 % de protection forte - objectif très

ambitieux devant nous amener dès 2022 à atteindre des objectifs que nous portons au niveau international, notamment au sein de la COP 15. Nous avons élaboré un plan d'action qui décline cette stratégie de manière opérationnelle, car il nous faut des points de rendez-vous et des actions concrètes, qui prennent la forme de plans d'action triennaux tant sur les aires protégées que sur la stratégie nationale pour la biodiversité. Cette contractualisation prendra la forme de chartes pour associer tous les niveaux de collectivités à la définition de nouveaux périmètres d'aires protégées, création ou extension, mais aussi à leur gestion. Pour l'avoir vécu lors de la création du onzième parc national de forêts, ce sont des espaces de discussions et d'échanges permettant d'apaiser les tensions.

L'année 2021 sera celle de la réécriture de cette stratégie décennale déclinée en plans d'action triennaux qui partent des territoires - ce qui a beaucoup dérouté, d'autant que le calendrier est très resserré. Je fais actuellement une tournée des régions de France, en participant aux comités régionaux de la biodiversité avec tous les acteurs pour établir un bilan de l'existant afin que chaque région puisse apporter sa contribution à la stratégie nationale pour la biodiversité, ces contributions constituant le matériau qui sera soumis aux instances nationales.

Dans le même temps, nous menons une consultation citoyenne et réunissons un comité interministériel qui doit accompagner les choix qui seront faits. Nous nous sommes dotés d'un outil, un site internet dont je vous annonce la mise en ligne dans les heures qui viennent, [biodiversité.gouv.fr](http://biodiversité.gouv.fr), rassemblant toutes les ressources concernant la biodiversité, sur lequel vous pourrez, soit en tant qu'individu, soit en tant que collectif, déposer des contributions.

Cela nous amènera à présenter une première version du texte de la stratégie nationale à l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), que nous amènerons à l'issue de la COP 15 à la toute fin 2021 ou au début 2022.

Autre stratégie importante : la stratégie nationale pour lutter contre la déforestation importée. Nous disposons de leviers d'action considérables : l'achat public peut en effet contribuer à 10 % du PIB et a une influence sur la déforestation à l'autre bout du monde. Nous avons aussi mis en place une plateforme permettant aux acheteurs de vérifier leur approvisionnement. Pour cela, nous avons besoin de données douanières. Une disposition du projet de loi « Climat résilience » nous permettra de les croiser avec les données satellitaires. Cela suppose aussi un accompagnement des pays producteurs vers des filières plus durables.

Nous avons édité un guide de l'achat public « zéro déforestation » dont je fais la promotion dans ma tournée des régions et que je vous incite également à promouvoir. Cette stratégie nationale « Déforestation importée »

trouvera un écho au niveau européen – ce sera un des gros dossiers portés lors de la présidence française début 2022.

L'Office français de la biodiversité, créé en janvier 2020, constitue avec ses 2 600 agents et son budget de 516 millions d'euros un outil performant, au plus près du terrain et des territoires. Cet organisme a bénéficié d'un budget supplémentaire de 85 millions d'euros au titre du plan de relance, qui lui permettra de lancer des appels à projets y compris en outre-mer, avec un volet sur l'eau potable et l'assainissement. Nous travaillons actuellement sur son contrat d'objectifs et de performance, qui doit aboutir courant 2021. Un arbitrage devrait nous permettre de calmer l'inquiétude sur les effectifs, avec vingt équivalents temps plein (ETP) pour les parcs naturels marins et vingt autres pour les parcs nationaux.

Les agences de l'eau travaillent sur la base d'une feuille de route des Assises de l'eau de 2019 qui décline les projets territoriaux de gestion de l'eau, qui doivent nous permettre de réconcilier les besoins concernant une ressource qui tend à s'amenuiser et doit donc être gérée de la manière la plus harmonieuse et raisonnée possible. Elles accompagnent techniquement et financièrement les territoires avec une mission d'appui qui vient d'être constituée d'inspecteurs généraux, un cadre réglementaire national qui doit sécuriser les décisions prises par les préfets en la matière, notamment en matière de gestion quantitative, matérialisé par un décret très attendu, envoyé cette semaine au Conseil d'État.

La politique de l'eau agit aussi pour la qualité de nos rivières et de nos ressources souterraines à laquelle le plan de relance consacre 250 millions d'euros – ces moyens sans précédent devant nous permettre d'intervenir notamment sur une meilleure connaissance de nos réseaux, avec une enveloppe de 47 millions d'euros sur le plan outre-mer qui s'ajoutent aux 2,1 milliards d'euros de redevance affectée annuellement aux agences de l'eau.

C'est aussi la politique de continuité écologique, portée par les collectivités et les fédérations de pêche dont je souhaite saluer le travail, car elles sont nos yeux sur le terrain. Dès que nous rétablissons ces continuités, nous avons la satisfaction de voir revenir des espèces telles que les saumons et les anguilles : la nature reprend ses droits.

Nos forêts sont gravement fragilisées par le changement climatique ; le parc national de forêts sera l'une des vitrines d'expérimentation de cette politique relative aux forêts. La production durable de bois est soutenue à nouveau dans le cadre du plan de relance à hauteur de 200 millions d'euros pour le renouvellement forestier et la diversification des sylvicultures et des essences.

Nous devons inventer des solutions pérennes pour stabiliser le financement de l'ONF, qui doit se consacrer en priorité à la gestion durable et adaptative de nos forêts publiques. Nous signerons un contrat d'objectifs

robuste avant l'été 2021 et, sans attendre, le ministère de la transition écologique a augmenté son financement de 9,2 millions d'euros dès 2021.

Un gros dossier de ce secrétariat d'État est celui de la chasse, patrimoine qui s'exprime dans les territoires. Les dégâts de gibier occasionnés par les sangliers et cervidés font l'objet d'un groupe de travail rassemblant agriculteurs et chasseurs pour formuler des propositions sur lesquelles il nous incombe aujourd'hui de statuer, que ce soit au niveau réglementaire, mais aussi législatif. Sur la question de la sécurité à la chasse, que l'actualité rappelle trop souvent à notre attention, nous devons encore travailler pour atteindre l'objectif de zéro accident, notamment *via* l'information des riverains et des autres usagers de la nature. Nous devons apaiser ces questions sur lesquelles une forme de violence se développe, ce qui m'inquiète. Il faut que ce débat ait lieu pour que chacun retrouve sa place dans ces espaces de nature sans agressivité. Les outils récents que constituent les comités d'experts de la gestion adaptative (CEGA) des espèces doivent être améliorés, mais ils contribuent à l'objectivation scientifique des populations animales.

Notre politique se déploie aussi sur la mer, la France possédant la seconde zone économique exclusive mondiale, avec une action aussi bien nationale qu'internationale. Nous devons travailler aux questions de police, de justice et de droit de l'environnement. Vous avez voté - et je vous en remercie - la création de pôles régionaux spécialisés près de chaque cour d'appel, qui prendront mieux en compte ces dossiers. Une convention judiciaire économique permettra aussi la résolution de certains contentieux pour pouvoir intervenir le plus rapidement possible. Les nouvelles prérogatives de police judiciaire pour les officiers judiciaires de l'environnement leur permettront de mener des enquêtes de bout en bout de la constatation jusqu'à l'audition ou d'éventuelles perquisitions. Je tiens à cet égard à remercier le général Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN).

Sont encore à l'étude une échelle des peines et la création des délits d'écocide et de mise en danger de l'environnement, et vous aurez tout loisir d'aborder ces sujets dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat résilience ».

Dans le projet de loi de finances pour 2021, vous avez bien voulu voter une augmentation sans précédent des moyens du ministère de la transition écologique, en particulier pour la biodiversité, avec une enveloppe considérablement augmentée de 28,5 millions d'euros, une hausse de la dotation de 10 millions d'euros pour l'OFB, un renforcement d'un million d'euros des mesures de cohabitation entre les grands prédateurs et le pastoralisme. Le plan de relance prévoit aussi des budgets sans précédent : 300 millions d'euros pour l'eau et 250 millions pour la biodiversité, nous permettant d'accélérer les restaurations écologiques, la mise en place d'aires protégées, la protection du littoral ou encore le renforcement des barrages,

tout en donnant du travail aux entreprises françaises. Côté moyens humains, l'augmentation de 40 ETP soulagera les parcs naturels marins et soutiendra la montée en puissance du parc national de forêts.

Le congrès mondial pour la nature de l'UICN se tiendra du 3 au 11 septembre à Marseille ; la COP 15 Biodiversité se tiendra à Kunming, en Chine, du 11 au 24 octobre suivants ; la perspective de la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022 nous oblige à être irréprochables - un certain nombre de contentieux devront ainsi être réglés d'ici là - mais nous invite aussi à repenser nos partenariats, car seule l'action commune nous garantira d'atteindre nos objectifs.

**M. Didier Mandelli, président.** - Merci pour cette présentation exhaustive. Je donne la parole à M. Chevrollier, rapporteur pour avis des crédits budgétaires relatifs à la biodiversité.

**M. Guillaume Chevrollier.** - On le voit, la biodiversité est au cœur de beaucoup de préoccupations. La France doit élaborer une stratégie pour la réunion du congrès mondial pour la nature à Marseille et la COP 15.

Vous avez évoqué les ORE, sujet qui me tient à cœur. Elles peinent à démarrer ; comment les rendre opérationnelles ?

Vous souhaitez accélérer la mise en œuvre d'aires protégées, notamment d'aires sous protection forte. Comment associez-vous les territoires à la détermination des objectifs et à leur mise en œuvre ? Pouvez-vous nous en dire un peu plus à propos des chartes dont vous avez parlé ?

Vous évoquez la déforestation importée. Quelles actions prévoyez-vous pour la limiter, avec quels financements ? Travaillez-vous à un étiquetage des produits ?

Je suis également rapporteur pour avis de cette commission à propos du projet de loi constitutionnelle. Aujourd'hui, il est déjà fait mention de la biodiversité dans la Constitution, mais la révision projetée introduirait le terme de diversité biologique. Pourquoi dans un même texte constitutionnel utiliserions-nous deux termes différents ? Ne faudrait-il pas plutôt s'accorder sur un seul ?

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** - Pour la mise en œuvre de la plateforme prévue par la stratégie nationale contre la déforestation importée, nous avons besoin d'accéder aux données douanières anonymisées et avons trouvé un accord avec les douanes. Nous avons développé un groupe de travail sur les labels : les consommateurs ont besoin de points de repère. Nous travaillons avec des filières comme celle du soja de manière à assurer la transparence sur son approvisionnement. Le travail continue avec la filière du chocolat. Cela permet d'obtenir des résultats satisfaisants. La stratégie nationale prévoit des mécanismes d'alerte au

service des entreprises pour signaler des risques de déforestation liés à ces filières.

Concernant les aires protégées, l'article R. 332-2 du code de l'environnement invite déjà les préfets à consulter les collectivités dont le territoire est concerné ; je pense qu'il faut aller plus loin. Ceux d'entre vous qui auraient connu la création d'un parc national peuvent en témoigner, il est bénéfique d'embarquer les différents acteurs dans la construction des projets de création ou d'extension. C'est le rôle des chartes.

La diversité biologique recouvre le même concept que la biodiversité. Par souci de clarification, peut-être faut-il préférer celui de diversité biologique, qui me semble une expression plus juridique.

Les ORE souffrent d'un déficit de communication sur leur existence. Il faut que les acteurs s'en saisissent. Mais depuis 2016 l'engouement pour ce dispositif ne se dément pas. La loi de finances prévoit des incitations fiscales. Pas moins de 29 ORE ont été signées en 2019, et beaucoup de projets sont à l'étude.

**Mme Marta de Cidrac.** - Dans les Yvelines, la forêt représente 30 % de la surface du département. La forêt est un atout dans la lutte contre le dérèglement climatique : puits de carbone, elle constitue un milieu propice à la biodiversité. Le rapport d'information d'Anne-Catherine Loisier, *Une nouvelle stratégie pour l'Office national des forêts et les forêts françaises*, en 2019, soulignait déjà son importance. Dans son rapport de 2020, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) montrait son intérêt pour stocker le carbone dans les sols. Pourtant, elle n'est guère présente dans le projet de loi « Climat et résilience ». Certes plusieurs mesures relèvent du pouvoir réglementaire, mais les questions de l'avenir de l'ONF ou des aménités environnementales ont toute leur place dans une loi. Le Gouvernement entend-il aborder ces sujets dans ce texte ? Quelle sera la place de la forêt dans la prochaine stratégie nationale de la biodiversité ?

**M. Jean-Paul Prince.** - Si conserver la biodiversité et les sites naturels remarquables est une nécessité, envisager l'environnement sous le seul angle de la protection de la main de l'homme n'est pas satisfaisant, et conduit à considérer toute activité humaine de manière négative. Ainsi, le principe de continuité écologique des cours d'eau, apparu dans le droit européen en 2000 et transposé en droit national depuis, a eu pour conséquence la destruction de nombreux barrages et moulins, pour un gain environnemental très discutable. Ne faudrait-il pas clarifier l'articulation entre la préservation des milieux naturels et la poursuite des activités humaines, en réaffirmant que celles-ci ont aussi toute leur place sur le territoire ? L'État ne pouvant rien seul, comme vous l'avez dit, il conviendrait d'écouter les élus de terrain.

**Mme Angèle Préville.** - L'objectif de 10 % d'aires de protection forte vous paraît-il atteignable ? Cela revient à multiplier les surfaces par six d'ici

à 2030 ! La stratégie de lutte contre la déforestation importée repose sur des engagements volontaires qui sont peu contraignants. L'Union européenne étant responsable du tiers de la déforestation importée, ne faudrait-il pas agir plus vite et différemment ?

L'Office français de la biodiversité a lancé des appels à projets. Beaucoup de territoires ne sont pas organisés pour y répondre et risquent donc d'être oubliés. Une approche mutualisée sur tout le territoire serait peut-être préférable. Enfin, pour lutter contre la pollution plastique, ne faudrait-il pas s'engager fortement en faveur d'un traité international, au moins en Méditerranée ?

**M. Éric Gold.** - On compte de nombreuses espèces invasives sur le territoire, à l'image du frelon asiatique qui se développe depuis quinze ans et menace les ruches d'abeilles. On ne possède pas de méthode efficace pour contrôler la prolifération de l'espèce et l'on manque d'une stratégie collective de prévention ou de lutte. Peut-on envisager des actions concrètes de lutte globale et cohérente, notamment au niveau international, ou bien doit-on se résigner au fait que le combat est perdu d'avance ?

**Mme Évelyne Perrot.** - J'ai été ravie de vous entendre décliner avec enthousiasme les objectifs. Je suis toutefois inquiète pour les parcs naturels régionaux qui doivent rénover leur charte : il s'agit d'un travail considérable qu'il n'est pas facile de mener dans le contexte sanitaire actuel. Les chartes sont aussi un outil en faveur de l'environnement.

**Mme Martine Filleul.** - Les objectifs affichés sont ambitieux, mais je ne sais pas si les moyens suivront : selon nos estimations lors du projet de loi de finances, votre ministère a perdu 4 000 ETP. La création de 40 ETP dans les parcs ne suffira pas à les compenser.

Comme Mme Préville, je me demande s'il ne faudrait pas privilégier des obligations pour lutter contre la déforestation importée, plutôt que de s'en remettre à la bonne volonté des industriels. Enfin, j'ai l'impression que le projet de loi « Climat » ne comporte pas beaucoup de mesures sur la biodiversité.

**M. Ronan Dantec.** - Le bilan en matière de lutte contre la biodiversité n'est pas bon, et celle-ci continue à régresser en France. La hausse des aires protégées ne suffit pas, il faut aussi qu'elles soient contiguës, si l'on veut éviter le fractionnement des milieux, comme l'avait souligné notre commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité. Nous avons donc besoin d'une stratégie foncière cohérente. Pour la nouvelle stratégie 2020-2030, on pourra s'appuyer sur les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Avez-vous prévu de vous appuyer sur des cartographies cohérentes du fonctionnement de l'écosystème français ?

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – La forêt est un vaste sujet, qui dépasse le cadre d'une seule audition. La sylviculture est touchée par le réchauffement climatique, les parasites, *etc.* Nous devons mieux valoriser notre filière bois. La forêt fait l'objet d'une réflexion interministérielle et nous travaillons en commun avec le ministère de l'agriculture. Le rapport Cattelot sur la forêt et la filière bois, comme d'autres, nous fournit une base. Toutefois, je pense qu'une mention lacunaire dans le projet de loi « Climat », qui comprend déjà de nombreuses dispositions, ne serait pas satisfaisante. La forêt est à la fois un secteur économique important dans les territoires et un puits de carbone. Je milite pour une stratégie globale, même si j'ignore encore le calendrier. Pour y parvenir, nous devons avoir une action forte et concertée, à tous les niveaux, aussi bien entre les ministères concernés qu'entre les commissions compétentes au sein des assemblées.

Monsieur Prince, nous sommes tous très attachés au patrimoine bâti des moulins. Les destructions dans le cadre du rétablissement de la continuité écologique concernent uniquement les seuils des moulins. Nous disposons d'outils et d'ingéniosité pour trouver des solutions en termes de génie écologique : il doit être possible d'avancer sereinement sur ces questions.

En ce qui concerne les aires protégées, aussi bien terrestres que marines, notre ambition est forte. Il ne s'agit plus de mettre des territoires sous cloche ; l'originalité de la vision à la française est de chercher à articuler et réconcilier les pratiques humaines et l'environnement. L'équilibre devra être trouvé dans les chartes territoriales, par le biais de la concertation entre les différents acteurs, tout en reconnaissant l'importance de l'activité humaine dans la construction de nos paysages, patrimoine qui nous est cher. Nous disposons de tout un panel d'instruments d'action, d'outils de protection, de modes de gestion pour nous adapter aux situations locales. Il faut en effet tenir compte de la diversité des contextes géographiques ou territoriaux. Certains appellent à une homogénéisation des modes de protection et de la gouvernance, mais il me semble que nous avons intérêt à conserver cette diversité, qui permet d'associer tous les acteurs dans une démarche vertueuse, chacun à son rythme.

L'enveloppe consacrée aux appels à projets relève du plan de relance et s'ajoute aux crédits du ministère. Ce dispositif suppose toutefois, il est vrai, une grande réactivité de la part des acteurs. Le contexte de crise sanitaire et les mesures de distanciation ne facilitent pas les échanges. Je salue d'ailleurs l'engagement de tous les opérateurs, des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), de l'OFB, des agences de l'eau, *etc.*, qui ne ménagent pas leurs efforts pour accompagner les porteurs de projet. En tout cas, on constate un grand nombre de demandes, ce qui est bon signe.

En ce qui concerne la pollution au plastique, le Président de la République a incité à la mobilisation internationale lors du

*One Planet Summit*, et une coalition pour la mer Méditerranée s'est créée. Il faut accompagner l'élan. Le plan « zéro déchet plastique en mer » sur la période 2020-2025 y vise. Je compte travailler avec tous les acteurs : acteurs économiques, associations de protection de la nature, etc. Il s'agit aussi de veiller davantage à la continuité entre la terre et la mer dans toutes nos politiques : lorsque l'on améliore l'assainissement ou que l'on réduit le volume des déchets, on contribue à la préservation de la mer et des océans. Toute notre politique doit être cohérente.

Le frelon asiatique n'est pas un petit sujet. Des réglementations ont été mises en place : celle sur les espèces exotiques est pilotée par le ministère de la transition écologique, et celle sur les dangers sanitaires est pilotée par le ministère de l'agriculture. Les préfets ont le pouvoir de décider des opérations de destruction sur des propriétés privées. Le frelon est classé comme un danger sanitaire. Cela implique que l'élaboration d'une stratégie nationale de prévention, de surveillance et de lutte est de la responsabilité de la filière apicole. Cette stratégie a permis de réduire le nombre de nids et un travail de dentelle est effectué sur le territoire pour éviter qu'ils ne se reconstituent. Le prochain plan national d'actions pour la préservation des insectes pollinisateurs comportera plusieurs mesures pour améliorer la coordination et augmenter le nombre d'interventions.

Madame Perrot, avec la crise sanitaire, certains parcs naturels régionaux (PNR) ont du mal à fonctionner. J'entends leur inquiétude, qui est partagée par tous les acteurs, d'autant que les calendriers sont contraints et qu'il est difficile de mener à bien les concertations en cette période particulière. Pour autant, nous devons nous efforcer de tenir les calendriers. Les chartes doivent avoir été réécrites avant 2022. Nous avons identifié cinq ou six PNR qui ne tiendront pas les délais, et qui ont, en moyenne, cinq à six mois de retard : un amendement à loi « Climat » vise à donner à ces PNR six mois de délai supplémentaire.

Mme Filleul m'a interrogée sur les moyens humains. Je crois aux petits pas. Nous souhaiterions certainement tous une démultiplication immédiate des moyens, vu l'urgence, mais le fait est, malgré tout, qu'ils n'ont jamais été aussi élevés. Les problématiques du réchauffement climatique et de la biodiversité sont mieux prises en considération dans les politiques publiques. Elles sont d'ailleurs liées : le réchauffement climatique a des effets sur la biodiversité et, inversement, la préservation de la biodiversité est un outil dans la lutte contre le réchauffement. Ces politiques doivent être décloisonnées. Je constate que tous les acteurs, à tous les niveaux, ont pris conscience des enjeux, se mobilisent et rassemblent leurs forces.

Ronan Dantec m'a interrogée sur la stratégie foncière, la fragmentation des espaces, l'artificialisation des sols et les ruptures de continuité écologique. L'objectif « zéro artificialisation nette » est très ambitieux, mais cette ambition rejoint notre action en faveur de la rénovation

énergétique ou en faveur des matériaux bio-sourcés. Nos politiques se rejoignent et visent à se renforcer les unes les autres. La cartographie devra être précisée. Un décret de 2019 a permis de préciser la place de la biodiversité et des orientations pour la continuité écologique dans les SRADDET.

**M. Didier Mandelli, président.** – Je vous remercie pour votre engagement et la qualité de nos échanges. Chacun a pu mesurer les enjeux et les actions engagées. Nous aurons à examiner d'autres mesures dans les textes dont nous aurons à débattre au cours des semaines à venir.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Quand j'ai été nommée, la Convention citoyenne pour le climat était réunie. Je me suis posé la question de savoir s'il fallait réunir une Convention citoyenne sur la biodiversité. Mais le calendrier ne s'y prêtait pas, car il semblait difficile que ses travaux puissent trouver une déclinaison législative à temps. J'espère donc que chacun s'exprimera dans le cadre de la stratégie nationale de biodiversité – nous avons prévu des outils pour cela – et que la mobilisation sera forte pour participer à la réflexion. Nous trouverons au fil des textes des véhicules législatifs adéquats, comme c'est déjà le cas, par exemple, avec les dispositions sur la justice environnementale dans le projet de loi sur le parquet européen, ou d'autres mesures dans le projet de loi « Climat » ou le projet de loi « 4D ».

Audition de juristes (*mercredi 7 avril 2021*)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Après l’aménagement du territoire ce matin, nous consacrons notre ordre du jour de cet après-midi à un sujet particulièrement important, qui s’inscrit au cœur des préoccupations de notre commission : l’insertion de dispositions relatives à l’environnement et au climat dans notre texte constitutionnel.

Notre commission s’est saisie pour avis de ce projet de révision de notre Constitution, dont le rapporteur est notre collègue Guillaume Chevrollier. Nous avons déjà entendu le garde des sceaux, en commun avec la commission des lois, nous présenter l’objectif recherché par l’ajout de cette nouvelle phrase à l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution : « Elle [la France] garantit la préservation de l’environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique. »

Toutes les questions que nous nous posons n’ont cependant pas trouvé de réponses satisfaisantes et nous n’avons pas été pleinement convaincus par les explications du ministre. C’est pourquoi nous poursuivons nos auditions, afin que l’indispensable analyse des juristes et des spécialistes du droit de l’environnement éclaire nos travaux parlementaires. Débattre des conséquences de l’insertion dans la Constitution de dispositions environnementales et climatiques me paraît indispensable : si cette phrase figure à l’article 1<sup>er</sup> de notre texte fondamental, elle irriguera tout notre droit, et il importe que nous soyons bien conscients des effets qu’elle produira sur la hiérarchie des normes et sur l’office du législateur en matière environnementale.

J’ai le plaisir d’accueillir M. Michel Prieur, professeur émérite, président du Centre international de droit comparé de l’environnement ; Mme Marta Torre-Schaub, directrice de recherche au CNRS à l’Institut des sciences philosophique et juridique de la Sorbonne, enseignante à Paris 1 et à Sciences Po Paris, directrice du réseau Droit et Climat, ClimaLex ; Me Christian Huglo, avocat à la cour, docteur en droit, spécialiste du droit de l’environnement, co-directeur du JurisClasseur Environnement ; Me Arnaud Gossement, avocat à la cour, docteur en droit, professeur associé en droit à l’Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; M. Philippe Billet, directeur de l’Institut de droit de l’environnement à l’Université Jean Moulin Lyon 3, président d’honneur de la Société française pour le droit de l’environnement ; et Mme Carole Hernandez-Zakine, docteure en droit.

Avant que vous nous exposiez vos analyses, nous devons vous faire part de nos interrogations quant à la rédaction proposée. Vous paraît-il opportun de modifier la Constitution pour y ajouter cette phrase, alors que la Charte de l’environnement, pleinement intégrée au bloc de constitutionnalité, fait partie des instruments de contrôle du Conseil constitutionnel en matière environnementale ? Le libellé proposé vous

paraît-il équilibré et à sa juste place à l'article 1<sup>er</sup>? Le verbe « garantir » implique, comme l'a fait ressortir le Conseil d'État dans son avis, une quasi-obligation de résultat pesant sur les pouvoirs publics : n'est-ce pas une source intarissable de contentieux, qui paralyserait l'action politique et contraindrait l'appréciation du législateur? Le Conseil d'État évoque des conséquences « lourdes et imprévisibles » sur l'action et la responsabilité des pouvoirs publics. Les deux verbes d'action de cette phrase, lutter et garantir, introduisent-ils une rupture d'équilibre entre les différents principes constitutionnels et remettent-ils en cause leur conciliation, au fondement même du droit constitutionnel et de son contrôle par le juge constitutionnel ?

Nous aimerions enfin que vous traciez à grandes lignes l'évolution récente des contentieux constitutionnels environnementaux, notamment en ce qui concerne l'invocation de la Charte de l'environnement, à la fois par les requérants et par le juge constitutionnel.

**Me Christian Huglo, avocat à la cour, spécialiste du droit de l'environnement.** - À mon sens, il est nécessaire d'adopter un texte, pour plusieurs raisons. Premièrement, il y a dans le code de l'environnement des dispositions très négatives pour s'adapter aux nécessités de la lutte contre le changement climatique. L'article L. 229-1 de ce code dispose ainsi que la lutte contre l'intensification de l'effet de serre et la prévention des risques liés au réchauffement climatique sont reconnues priorités nationales. Résultat : un arrêt de 1997 de la cour administrative d'appel de Nancy en déduit qu'il s'agit d'une invitation, et non d'une règle. Il y a donc un vide législatif sur le sujet. Doit-il être comblé par un texte constitutionnel ? Oui, car ce qui touche à la question du climat se trouve uniquement dans le préambule. Certes, par sa décision du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel donne une valeur juridique à ce préambule, mais, pour les spécialistes de la procédure constitutionnelle, la reconnaissance par le Conseil constitutionnel ne va pas au-delà du statut d'objectif de valeur constitutionnelle (OVC), qui ne comporte aucune obligation de résultat.

Je considère également que la charte est insuffisante. En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel fluctue, selon la matière traitée. Quant à l'avis du Conseil d'État, il traduit un certain agacement d'avoir été consulté pour la quatrième fois, et il invite à relire ses avis précédents ! Il nous met en garde, à tort selon moi, sur le mot « garantir ». S'il donne un commandement et établit une règle de droit, ce verbe, contrairement à ce qu'énonce le Conseil d'État, ne fonde pas une obligation de résultat, compte tenu de la matière. Si je prends un billet d'avion Paris-Francfort, j'ai un horaire déterminé ; là, il s'agit de faire le tour du monde... Il ne peut donc pas y avoir d'obligation concrète de résultat. Mais il y a une obligation intégrale et intensive de mobiliser tous les moyens. Le Conseil d'État a une préférence très nette pour le verbe « préserver » : mais c'est un synonyme du verbe « garantir » !

Quelles seraient les conséquences de l'adoption d'un tel texte ? Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il n'y aurait pas de bouleversement, contrairement à ce qu'on entend parfois. Il sera amené à interpréter cette nouvelle phrase, certainement, et l'on assistera à une ouverture facilitée à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Mais il n'y aura en aucune façon de dérèglement contentieux. Je suis bien placé pour le savoir, puisque je suis à l'origine, avec Corinne Lepage, de l'arrêt de Grande-Synthe du Conseil d'État rendu le 19 novembre dernier. Et il y a eu le jugement du tribunal administratif de Paris de février 2021 « Affaire du siècle » : la responsabilité de l'État a déjà été reconnue en dehors de ce texte. Pourquoi donc agiter un chiffon rouge et brandir la menace d'une apocalypse contentieuse ?

L'intérêt de ce texte constitutionnel est qu'il permettra de guider les assemblées parlementaires : le bouleversement portera sur les contours des études d'impact qui devront en tenir lorsqu'un projet de loi est déposé sur le bureau d'une assemblée. C'est là que son effet sera le plus fort.

Le contentieux international climatique s'est considérablement développé. Il y a dans le monde 146 États, dont le droit constitutionnel traite d'environnement. La nouveauté, c'est la lutte contre le changement climatique : sur ce sujet, il n'y a plus que quatre ou cinq États ayant intégré des dispositions constitutionnelles. Si nous voulons être cohérents avec l'accord de Paris, qu'appliquent le Conseil d'État et les grandes juridictions, y compris hors de France, nous devons nous doter du matériel juridique adéquat. La vraie difficulté, dans tous les contentieux climatiques en France, est de déterminer l'obligation d'agir. Est-ce une règle de droit international ? Faut-il passer par le droit communautaire, puisque l'Union européenne a ratifié le traité de Paris ? Il existe une façon autonome pour les pouvoirs publics d'assurer l'exécution de l'accord de Paris.

**Me Arnaud Gossement, avocat à la cour, docteur en droit, professeur associé en droit à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.** – J'ai lu avec intérêt les comptes rendus des premières auditions auxquelles la commission des lois a procédé, notamment celle des professeurs Bertrand Mathieu et Jessica Makowiak. Je vois deux questions supplémentaires, par rapport à celles que vous nous avez posées. La première porte sur l'incidence de cette réforme pour l'article 34 de la Constitution ; elle figure d'ailleurs au point 11 de l'avis du 14 janvier 2021 du Conseil d'État. La seconde, qui a suscité des débats importants en commission, porte sur une éventuelle hiérarchisation des normes constitutionnelles à la suite de cette révision.

Il est rarement question dans les débats du point 11 de l'avis du Conseil d'État. Celui-ci s'est inquiété de savoir si, en fractionnant la notion d'environnement avec cette phrase, qui distingue l'environnement, la diversité biologique et le dérèglement climatique - ce que le pouvoir constituant s'était refusé à faire en 2004, au moment de l'élaboration de la Charte de l'environnement - la révision n'allait pas avoir pour conséquence

de priver le législateur de la possibilité de s'intéresser à d'autres sujets que l'environnement *stricto sensu*. En effet, l'article 34 de la Constitution précise que le législateur fixe les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. Si l'environnement est détaché du climat et de la diversité biologique, nous dit le Conseil d'État dans ce point 11, cela introduira un doute sur la compétence du législateur pour traiter d'autres sujets que celui de l'environnement.

Il faut répondre à ce point précisément pour rassurer l'ensemble des juristes en droit de l'environnement, en précisant bien que par cette réforme, si vous la votiez, la notion d'environnement ne serait pas fractionnée, et que le législateur pourrait continuer à s'intéresser à d'autres sujets que l'environnement *stricto sensu*. Sinon, on aboutira à une logique en silos : l'environnement, la diversité biologique, le dérèglement climatique. Imagine-t-on, demain, voir rejeter une QPC fondée sur la Charte de l'environnement, au motif que celle-ci ne traiterait pas du climat ni de la diversité biologique ? Elle traite de la diversité biologique dans son considérant introductif, mais le mot « climat » n'y figure pas – c'est d'ailleurs l'un des arguments des partisans de la révision que de dire que la Charte ne parle pas de climat. Vous n'allez pas mettre ce mot dans la Charte, mais ailleurs. De ce fait, non seulement la loi verrait son périmètre réduit, mais je vais plus loin que le Conseil d'État : je me demande si demain nous pourrions prétendre que la Charte de l'environnement traite de la question du climat, voire de celle de la diversité biologique.

La question est posée par le Conseil d'État. Dans les débats à l'Assemblée nationale, aucune réponse n'est venue de la part du Gouvernement, ce qui me paraît assez grave, puisque c'est votre compétence qui est en jeu !

La seconde problématique qui me semble extrêmement importante est de savoir s'il y aura une hiérarchisation nouvelle des normes constitutionnelles. Il me semble que non. J'attire votre attention sur le fait que cette hiérarchisation aurait procédé de l'emploi du verbe « garantir », si cela doit créer une obligation de résultat. Je pense, comme Christian Huglo, que cela n'aura pas d'effet sur le contentieux, ni constitutionnel ni administratif.

Mais pourquoi se focalise-t-on sur le verbe, et pas sur le sujet ? Qui garantit ? Dans l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui a la même fonction de créer un devoir de protection de l'environnement, il est question de « toute personne ». « Toute personne », nous savons que c'est un sujet de droit, et cela a d'ailleurs été confirmé par le Conseil constitutionnel. Mais, dans la phrase que vous allez peut-être adopter, il est question de « la France ». La France, c'est qui ? Le débat parlementaire devrait répondre à cette question quelque peu philosophique.

Jessica Makowiak, professeur réputée, a posé au cours de son audition une question qui doit aussi être traitée. Elle rappelle que la Constitution contient déjà le verbe « garantir », puisque le préambule de la Constitution de 1946 précise que la loi garantit l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Force est de constater que, malgré cette action puissante en 1946, la loi ne garantit toujours pas l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Je me demande donc si certains débats sur le verbe « garantir » ne sont pas hors sujet... La vraie question est plutôt celle du sujet.

En tous cas, il me semble que cette révision constitutionnelle n'apporterait rien par rapport à l'article 2 de la Charte de l'environnement, si ce n'est le fractionnement de la notion d'environnement, que le Congrès avait refusé avec sagesse en 2004. Actuellement, le Conseil constitutionnel peut tout à fait parler du climat. Sur l'évolution du contentieux, je vous renvoie à la décision de 2000 sur la loi de finances pour 2001 : le Conseil constitutionnel s'était préoccupé, déjà, de dérèglement climatique, à propos de la continuité de la taxe générale sur les activités polluantes. Cela prouve que, s'il le souhaite, il peut étendre son contrôle à cet enjeu, sans qu'il soit pour cela nécessaire de modifier la Constitution.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Le débat sur la révision constitutionnelle est intéressant, tant il suscite de questionnements ! Le texte aura-t-il une valeur ajoutée pour la préservation de l'environnement ? C'est un sujet qui mobilise notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Tout texte inutile affaiblit les textes et les lois nécessaires, et il y a déjà la Charte de l'environnement... Estimez-vous qu'elle a produit la plénitude de ses effets juridiques, ou bien qu'elle recèle encore des potentialités pour servir au contrôle constitutionnel, que le Conseil pourrait découvrir à l'occasion de futurs contrôles ou examens de QPC ? La phrase proposée par la révision constitutionnelle produit-elle le même effet juridique selon qu'elle figure dans les considérants et articles dans la charte de l'environnement ou à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ? Cette révision constitutionnelle aurait nécessairement une portée rétroactive : la totalité des lois pourrait potentiellement être censurée à l'aune de cette nouvelle phrase dans le cadre de la procédure de QPC, si leurs dispositions portent sur des droits ou libertés que garantit la Constitution. Quelle formulation nous conseilleriez-vous pour ne pas fragiliser l'ensemble de notre édifice normatif ? Enfin, en l'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, quels sont les articles de la Charte qui peuvent être invoqués dans le cadre d'une QPC ?

D'autres professeurs de droit constitutionnel ont mis en avant que, s'il y avait un problème de cohérence entre l'article 1<sup>er</sup> modifié et l'article 6 de la Charte, ce manque de cohérence pourrait avoir pour conséquence une augmentation de la judiciarisation et donc des contentieux, sans pour autant

améliorer la situation de l'environnement dans notre pays. D'ailleurs, la France représente moins de 1 % des gaz à effet de serre. Que peut-elle garantir seule ?

**Mme Carole Hernandez-Zakine, docteure en droit.** – Je souhaite insister sur la contextualisation du droit. Le droit ne tombe pas du ciel, il est toujours le produit de ce que veut la société. Nous vivons une crise du droit. En effet, le droit doit être considéré comme un outil, et non comme une finalité. Et il faut absolument se demander pourquoi on fait du droit, avant même d'en faire ! Donc, avant de modifier la Constitution, il faut se demander pourquoi on veut la modifier. Il y a quelque temps, le Parlement a modifié le Code civil pour décider que l'animal était un être sensible. Les débats parlementaires ont été à la fois intéressants et parfois très creux : finalement, la modification a été faite pour ouvrir une porte, mais on n'a pas bien compris sur quoi... L'article du Code civil qui en résulte est très difficile à comprendre, et sa portée est très difficile à appréhender, comme les juristes ne sont pas d'accord sur son interprétation. Il n'est que de voir, il y a quelques jours, les discussions sur une proposition de loi relative à la maltraitance animale : on ne sait pas si les animaux sauvages sont concernés ou non, par exemple.

Ce que je veux dire au travers de cet exemple, c'est qu'il n'est pas bon, à mon sens, d'adopter des textes sans savoir précisément ce qu'ils comportent, ce qu'ils signifient et quelles sont leurs conséquences. Et sur cette proposition de révision de la Constitution, les comptes rendus de vos débats montrent encore beaucoup de questions et très peu de certitudes. En tant que spécialiste du droit de l'environnement, je sais que, quand il y a beaucoup d'incertitudes, on doit agir avec précaution. Si précaution ne veut pas dire inaction, elle impose tout de même de bien prendre en compte toutes les incertitudes, tous les risques, et de bien peser le pour et le contre avant de modifier l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui pose les valeurs de notre République. Une telle modification ne saurait être anodine, et on sait qu'elle aura des conséquences. Au fond, pourquoi veut-on modifier la Constitution ? Quel est ce monde meilleur que nous voulons construire ? Pour l'instant, je n'ai pas entendu de réponse claire à cette question.

Un deuxième point essentiel, qui a déjà été abordé, est la question de l'équilibre entre les différents principes et les différentes libertés publiques. Le juge constitutionnel veille à atteindre l'équilibre entre les différentes libertés en présence : liberté d'entreprendre, propriété privée... La protection de l'environnement, de la santé peut porter atteinte à ces libertés publiques, mais de façon équilibrée. Garantir, assurer, préserver : je ne sais pas si le choix des mots changera fondamentalement les choses. Mais il est important d'être clair dans l'équilibre entre les différents intérêts et les différentes libertés en présence. Dans la Charte de l'environnement, il est bien indiqué que la protection de l'environnement se situe au même niveau que les autres intérêts fondamentaux de la Nation. Si vous deviez voter cette révision, il me

semble qu'il conviendrait d'indiquer que la France garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique – et qu'elle lutte contre le dérèglement climatique – mais au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation, pour lever les doutes que l'on pourrait avoir sur cet équilibre. Ce serait cohérent avec l'article 6 de la Charte de l'environnement, qui porte sur le développement durable.

En somme, il faut bien se demander pourquoi on touche à la Constitution, dans quel but, et bien s'assurer de l'équilibre entre les différentes libertés publiques et les différents intérêts.

**M. Michel Prieur, président du Centre international de droit comparé de l'environnement.** – De mon point de vue, le projet de loi constitutionnelle vient à son heure.

Sur le fond, la Constitution doit s'adapter aux nécessités de notre temps, comme le dit le Préambule de 1946. Certes, il y a eu la Charte de l'environnement en 2005, mais nous sommes en 2021, et il est légitime de répondre aux nécessités de 2021. Pour cela, il faut prendre en compte les alertes répétées du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (*GIEC*) sur les conséquences du changement climatique, en particulier ses quatrième et cinquième rapports, surtout les trois derniers rapports spéciaux de 2018 à 2020, et prendre en compte également les décisions internationales approuvées par la France dans les forums internationaux : Rio+20, cadre d'action de Sendai sur les catastrophes, objectifs de développement durable – parmi lesquels je rappelle que l'objectif 13 indique que les États doivent prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques – et, bien entendu, l'accord de Paris. Tous ces éléments montrent qu'il est temps de renforcer la protection de l'environnement, telle qu'elle avait été décidée en 2005.

Le verbe « garantir » n'est aucunement une innovation juridique. Il est même au cœur de la Constitution, puisque l'article 16 de la Déclaration de 1789 dit que « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée [...] n'a point de Constitution ». Par ailleurs, l'article 61 de la Constitution évoque également la garantie des droits.

J'en viens au problème, souvent évoqué, du risque de judiciarisation. Je voudrais de façon très claire, en tant que juriste, dire que le droit est fait pour être appliqué et pour être contrôlé par les juges. Craindre que les juges viennent bouleverser l'ordonnement juridique est quelque peu paradoxal. On constate d'ailleurs qu'en matière d'environnement, les recours contentieux, qu'on craint tant, sont très peu nombreux. En 2019, devant le juge administratif, il y a eu 10 216 affaires enregistrées ; en matière d'environnement, il n'y a eu que 251 recours. Cela représente donc 2,45 % du contentieux devant le juge administratif. En matière pénale, c'est à peu près équivalent : sur la même année, devant les juridictions correctionnelles, seuls 5 % des affaires concernaient l'environnement, et cette proportion est en baisse.

J'ai regardé la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour voir comment celui-ci traitait le verbe « garantir ». Ce verbe figure en effet à de nombreuses reprises dans la Constitution. Je n'ai trouvé aucun arrêt du Conseil constitutionnel qui déclare une loi contraire à la Constitution pour n'avoir pas garanti un droit constitutionnel. Comme il le fait d'habitude, le juge constitutionnel établit un équilibre, mais il ne considère pas le verbe « garantir » comme un fétiche ! Il vérifie, par exemple, que la garantie n'empêche pas des dérogations : elle permet des dérogations. Il considère aussi que la garantie n'empêche pas le législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées. En tous cas, le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré le législateur pour ne pas avoir garanti un droit.

Pour certains, l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié ferait double emploi avec la charte et avec le préambule, parce qu'il reprendrait des concepts ou des principes figurant déjà dans ces textes. Mais d'ores et déjà, l'article 1<sup>er</sup>, dans sa rédaction actuelle, mentionne sept fois des éléments figurant aussi bien dans le Préambule de 1946 que dans la Déclaration de 1789, ou même dans la Charte.

Le verbe « garantir » n'est pas une innovation juridique ; il n'est pas non plus une innovation sémantique. Il figure en effet dans la Constitution : six fois dans le Préambule et deux fois dans le corps de la Constitution.

La plus-value de cette révision serait à plusieurs niveaux. D'abord, il est évident qu'elle renforcerait l'obligation juridique pour tous d'agir pour l'environnement. Incontestablement, la Charte ne s'est pas avérée suffisante, à la fois devant le Conseil constitutionnel et devant les autres juridictions. Par ailleurs, inscrire l'environnement et le climat au cœur des valeurs de la République est une étape à la fois symbolique et juridique essentielle en 2021 par rapport à 2005. La réforme devrait permettre aux pouvoirs publics, c'est-à-dire à la fois au Parlement, au Gouvernement et à l'administration, de mieux justifier et de mieux asseoir juridiquement les mesures législatives que le Parlement doit prendre en application des conventions internationales que la France a ratifiées. Enfin, cela donnera aux citoyens et aux juges de nouveaux arguments pour mieux garantir l'effectivité des Droits de l'homme, et notamment du droit à l'environnement sain. Ces droits ne doivent pas être des droits théoriques et illusoire, mais des droits effectifs, protégés par le droit international.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Monsieur le professeur, vous êtes à la tête d'un centre international de droit comparé. Comment les Constitutions de nos partenaires européens traitent-elles ces questions environnementales ?

**M. Michel Prieur.** – En Europe, beaucoup de Constitutions traitent de l'environnement, mais aucune ne traite du changement climatique. Les seules Constitutions qui traitent du changement climatique – il y en a une

dizaine, à ma connaissance – sont toutes dans des pays du Sud. La France s'honorerait d'introduire le changement climatique dans sa Constitution : elle serait la première à le faire parmi les États du Nord, qui ont une forte responsabilité en la matière.

**Mme Marta Torre-Schaub, directrice de recherche au CNRS à l'Institut des sciences philosophique et juridique de la Sorbonne.** – Ce projet de loi constitutionnelle porte une ambition très forte pour la France concernant la cause environnementale et la cause climatique. Nous faisons face à des phénomènes globaux et interdépendants, qui affectent toute la planète. La France a pris conscience de cette urgence, à la fois écologique et climatique, depuis peu de temps. Le Haut Conseil pour le climat a rappelé le manque de cohérence, en France, entre les moyens déployés et les ambitions. L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, tout comme l'avait fait auparavant le GIEC, fait également le lien entre l'urgence environnementale, la perte de biodiversité et le réchauffement climatique.

La formule retenue – la France « garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique » – a une portée symbolique, mais également juridique, forte. L'emplacement, entre le préambule et le titre 1<sup>er</sup> de la Constitution, en fera, comme l'avait dit René Cassin, une sorte de préambule prolongé. En tous cas, ce texte créera un principe constitutionnel plein et entier.

Si ce projet de loi constitutionnelle est voté, la France sera le premier État européen, et l'un des premiers États de l'hémisphère nord, à inscrire la lutte contre le dérèglement climatique dans sa Constitution. Ce texte se place dans la continuité d'autres révisions constitutionnelles : celle de 2005, avec la Charte, et celle de 2008, qui reconnaît au Conseil économique et social une compétence en matière environnementale. Il ne s'agit nullement de remplacer ce qui existe déjà : cela viendrait plutôt en complément, voire en renforcement.

La référence à la France, contrairement à ce qui a pu être dit, concerne l'État et recouvre également les pouvoirs publics nationaux et locaux. Cela pointe vers un niveau d'action à la fois national et territorial, sans exclure le niveau international : la France est l'État par rapport à l'extérieur aussi.

Ajouter à la notion d'environnement, plus générique, celle de diversité biologique et de dérèglement climatique me semble justifié, car ces deux notions ont pris une place essentielle ces derniers temps dans notre société. Cela s'inscrirait dans un mouvement *bottom-up* puisqu'il existe une demande forte venant de la société.

Sur le verbe « garantir », je suivrai l'avis du garde des sceaux : il revient à assurer sous responsabilité l'exécution de quelque chose dans des conditions parfaitement définies. Je pense que cela pourrait apporter beaucoup de clarté à une certaine ambiguïté – et parfois même un certain

oubli – qui existe aujourd’hui sur la protection de l’environnement. Le verbe « lutter » s’inscrit dans la même logique, qui est aussi celle de la plupart des textes nationaux, mais également internationaux et européens, visant la lutte contre le réchauffement climatique. Il s’agit de verbes d’action qui auront des conséquences fortes, avec des garanties constitutionnelles renforcées.

Il convient de rappeler que, jusqu’à présent, le Conseil constitutionnel a considéré que la question environnementale et climatique était un objectif d’intérêt général. Ce projet de loi constitutionnelle la consacrerait comme un principe constitutionnel, qui aura beaucoup plus d’impact qu’un simple objectif.

Cela peut avoir trois conséquences majeures : ériger la préservation de l’environnement, élargie et renforcée, en principe constitutionnel ; instaurer un principe d’action des pouvoirs publics en général en faveur de l’environnement ; créer une obligation renforcée de résultat, ou de moyens. En tous cas, cela permettra d’étendre la responsabilité des acteurs publics en matière environnementale.

Reste la question de l’articulation avec l’article 6 de la Charte de l’environnement, qui porte sur les politiques publiques devant promouvoir un développement durable et, à cet effet, concilier la protection et la mise en valeur de l’environnement, le développement économique et le progrès social. Il faudra trouver des solutions, mais cela ne semble pas très compliqué si l’on inscrit la préservation de l’environnement à l’article 1<sup>er</sup>.

Reste enfin la crainte d’une multiplication des contentieux. Je n’ai aucune crainte, d’abord parce que ces contentieux existent déjà : ce n’est pas parce qu’on va inscrire la préservation de l’environnement à l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution qu’ils vont se multiplier. D’ailleurs, ils ne sont pas si nombreux. De plus, cela pourrait avoir un effet vertueux : si l’État doit augmenter ses ambitions et relever ses objectifs dans la lutte contre le dérèglement climatique et la protection de la diversité biologique et de l’environnement, il y aura davantage de cohérence entre les moyens de la France et ses ambitions, ce qui ne pourra que diminuer le risque contentieux. C’est un pari que je souhaite faire.

**M. Philippe Billet, directeur de l’Institut de droit de l’environnement à l’Université Jean Moulin Lyon 3, président d’honneur de la Société française pour le droit de l’environnement.** – Il est important d’un point de vue symbolique d’inscrire la lutte contre le changement climatique dans l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution, même si cela pose quelques difficultés. En effet, cela permet de consacrer un certain nombre d’objectifs. Pour autant, on peut se demander s’il s’agit du bon texte et des bons termes. Je vois dans la terminologie employée un certain nombre de risques de contradictions, même si, dans le bloc de constitutionnalité, toutes les dispositions doivent être lues de façon complémentaire. L’article 34 de la Constitution indique déjà que la loi détermine les principes fondamentaux du droit de l’environnement. Cette révision introduirait une segmentation

entre la biodiversité, l'environnement et la lutte contre le changement climatique. Faudra-t-il comprendre que « l'environnement » de l'article 1<sup>er</sup> n'est pas « l'environnement » de l'article 34 ? Que celui de l'article 34 serait beaucoup plus large en englobant les trois éléments ? Ou alors, que l'article 34 est limitatif et exclut la biodiversité et le changement climatique ?

La Charte constitutionnelle, elle, ne parle jamais de l'environnement en tant que tel. Elle indique simplement que la préservation de l'environnement doit être recherchée, au même titre que celle de la biodiversité et que la lutte contre le changement climatique. Il y a donc une très forte ambiguïté dans la terminologie : que doit-on entendre par l'environnement ? On a évoqué les autres intérêts fondamentaux de la Nation. Dans ce cadre, en faisant une lecture croisée, il faut peut-être comprendre que la biodiversité et la lutte contre le changement climatique font partie des autres intérêts fondamentaux de la Nation.

Il y a aussi une contradiction dans les objectifs si on déclare que la République garantit la préservation de l'environnement, ce qui pose une obligation de résultat. La Charte, elle, dit que la préservation de l'environnement doit être recherchée. La garantie, est-ce compatible avec l'objectif indiqué par ces mots ? Pour un même élément, c'est-à-dire l'environnement, nous aurions deux modalités, et deux objectifs différents : d'un côté, garantir sa préservation, de l'autre, rechercher simplement sa préservation. Nous risquons une dichotomie entre ces deux éléments.

Le texte indiquerait que la République garantit. Est-il nécessaire de reprendre le terme « la République » ? Peut-être. La Charte constitutionnelle, elle, vise « toute personne », publique comme privée - y compris l'État, donc.

Lutter contre le dérèglement climatique ? Oui, d'un point de vue principal. Non, peut-être, d'un point de vue jurisprudentiel. La décision du Conseil constitutionnel, dite UIPP (Union des industries de la protection des plantes), en janvier dernier, emploie les termes suivants : « à ce titre, le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger ». Autrement dit, c'est une transposition, une reprise de la sentence arbitrale de 1941 « Fonderie du Trail » entre les États-Unis et le Canada sur la question de l'utilisation non dommageable de son territoire. L'État français, par ce biais, est déjà responsable des effets que ses activités pourraient avoir, notamment en matière de changement climatique, à l'étranger. Donc, nous avons déjà en germe les éléments de lutte contre le changement climatique. En outre, l'État français n'est pas seul à lutter. S'il le fait seul, cela n'a aucun résultat. Il y a 145 autres pays...

Bref, sans remettre en cause le principe même de cette révision, j'attire votre attention sur les risques de contradictions dans les terminologies, qui pourraient avoir des incidences sur le contentieux.

**Me Christian Huglo.** - On a évoqué la question du sujet du verbe « garantir ». Il existe une réponse du Conseil constitutionnel : quand on parle de la France, on parle de l'État. Cela résulte de la décision du 21 février 2013 à propos du principe de laïcité. Le Conseil constitutionnel écrit « que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit » et « qu'il en résulte la neutralité de l'État ». Donc l'État, c'est la France, et la France, c'est l'État.

Je rappelle à tous qu'il ne faut modifier ce texte qu'en tremblant, car il s'agit incontestablement d'une disposition constitutionnelle fondamentale. Ce dont nous parlons conditionne l'avenir. Pourquoi ce texte, dès lors que nous avons la Charte ? A-t-il vraiment une utilité ? En tant que praticien du droit et observateur de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il me semble que le Conseil constitutionnel n'a jamais rendu une décision fondamentale en matière de droit de l'environnement. La seule réellement importante est celle du principe de vigilance, dans la décision du 28 avril 2005. Il existe une disposition dans le code de la construction qui dit que, lorsqu'on s'est établi après une pollution, on n'a pas le droit de se plaindre, au nom du principe de la priorité. Il y a eu un recours, visant une décision du Conseil constitutionnel de 1982 sur les lois Auroux et l'article 1382 du Code civil, qui avait d'ailleurs été défendu par mon maître, le doyen Vedel, et qui est un principe absolu, interdisant de restreindre la responsabilité dans une loi. Le Conseil constitutionnel, de façon intelligente, face à cette question de causalité, souligne qu'il y a une barrière : s'il y a une faute, il n'y a pas d'exonération - mais on doit rester vigilant.

En fait, le problème de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est que c'est un faux juge de l'excès de pouvoir, faute d'être un juge de plein contentieux. Quand il retoque la taxe carbone, il le fait au nom du principe d'égalité. Pratiquement, on n'a presque rien sur la taxe carbone, alors qu'on en a besoin. Je ne sais pas quelle est la procédure contradictoire lorsqu'une disposition législative est en cause, mais c'est un échange de mémoires. Si l'on veut faire évoluer une juridiction, il faut une procédure adéquate. En l'occurrence, ce serait la possibilité d'intervenir, qui est interdite par le Conseil constitutionnel. J'ai connu un exemple symptomatique dans l'affaire du gaz de schiste : je représentais la région, et l'on a déclaré ma requête irrecevable sans que je sache pourquoi, et sans recours possible, alors que la région avait son mot à dire, puisque dans le texte de la Constitution, la région est concernée par le principe de précaution.

Il n'y a pas de dialogue devant le Conseil constitutionnel ni d'expertise. Or, tout le droit de l'environnement est une question technique. Comment, dès lors, insuffler un vent nouveau ? Tant que cette procédure sera enfermée, il n'y aura pas de respiration.

Même sur la Covid, le Conseil constitutionnel est en totale contradiction avec les principes édictés par le Conseil de l'Europe - ce qu'on appelle la convention de Venise : il faut prendre des mesures nécessaires,

proportionnées, temporaires, incluant une participation démocratique, et mettre en place des commissions d'enquête. Attendait-on d'un tel juge qu'il ne nous donne pas d'éléments de guidage ? C'est toute la question.

L'utilité de cette révision, c'est aussi de renforcer l'image de la France. Déjà, l'accord de Paris est cité jusque devant les tribunaux australiens, tout comme la jurisprudence française. L'exemplarité est un moteur d'avenir.

**Mme Angèle Prévile.** – Je comprends l'argumentation selon laquelle l'environnement devrait être appréhendé dans sa totalité et les risques qu'il y a à dissocier la préservation de l'environnement, la diversité biologique et la lutte contre le dérèglement climatique, au regard de l'article 34 de la Constitution. Le dérèglement climatique provient en partie de l'accumulation de gaz à effet de serre et la perte de la biodiversité est aussi liée aux pollutions. Il est vrai que la notion d'environnement englobe ces aspects.

Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. » Cet alinéa traite donc des relations humaines.

L'alinéa 2, quant à lui, est ainsi rédigé : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. » Ne serait-il pas alors plus judicieux et contraignant d'y ajouter la protection de l'environnement ? Il est vrai que la portée symbolique serait moindre, mais cela serait peut-être plus efficace.

**M. Philippe Billet.** – Le second alinéa ne concerne que le législateur ; or, l'environnement est une question plus large. C'est pourquoi il me semble préférable d'inscrire la protection de l'environnement au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> ; l'environnement est avant tout une affaire de relations humaines et les êtres humains doivent être solidaires pour le préserver.

**Me Christian Huglo.** – Le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision de 2015 relative à l'égalité entre les hommes et les femmes, que le verbe « favoriser » n'entraînait aucune règle de droit.

Le droit de l'environnement a changé de nature depuis une ou deux décennies. On parlait alors des pollutions ou de la protection de la nature. Les droits du climat et de la biodiversité deviennent des droits autonomes. Ils donnent lieu à des conférences des parties internationales (COP). On ne peut donc pas considérer que le climat et la biodiversité sont inclus dans le droit de l'environnement. Le droit climatique bouleverse les modes de décisions. Ainsi les aides européennes sont soumises à l'éco-conditionnalité : il faut remplir six critères pour y être

éligible, mais ces critères ne sont pas liés au droit de l'environnement. Il s'agit d'une autre logique.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – En matière législative, il y a aussi une grande biodiversité : lois organiques, lois constitutionnelles, lois de programmation, lois d'orientation... et les lois de circonstance, comme la loi du 14 décembre 2020 qui autorise, à titre dérogatoire, l'usage des néonicotinoïdes pour la culture des betteraves sucrières. Qu'advierait-il de cette loi si la révision constitutionnelle était adoptée ? Ne risquerait-elle pas d'être invalidée dans le cadre d'une QPC ? Ne pourrait-il pas en être de même pour un éventuel plan de soutien à l'aérien ou pour des mesures ponctuelles dans une loi de finances ?

**Me Christian Huglo.** – Dans cette affaire, le Conseil constitutionnel n'a pas évoqué le principe de non-régression du droit, alors qu'il figure pourtant dans les traités européens. Mais une plainte a été déposée au niveau européen et la question sera résolue à ce niveau. Il est certain, vu les conditions draconiennes de la réglementation européenne, que cette loi n'est pas conforme au droit européen. Le droit de l'environnement comporte plusieurs dimensions. La Cour suprême des Pays-Bas s'est ainsi appuyée sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Urgenda*. Le droit de l'Union européenne a toujours tiré le droit de l'environnement. Notre Conseil constitutionnel suivra. J'ajoute que, comme il a déjà eu à se prononcer sur la loi que vous évoquez dans le cadre de son contrôle *a priori*, il me semble qu'une QPC serait irrecevable.

**Me Arnaud Gossement.** – Je partage l'analyse de Philippe Billet : ce serait en effet réduire la portée de la réforme que d'inscrire la protection de l'environnement au second alinéa qui ne concerne que le législateur.

Ensuite, l'État n'est pas seul compétent en matière de lutte contre le changement climatique. L'article 2 de la Charte de l'environnement dispose bien que : « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. » Chacun a le devoir d'y prendre part, ce qui plaide, à mon avis, pour l'inutilité de cette réforme.

Le Conseil constitutionnel s'est, en effet, déjà prononcé sur la loi sur les néonicotinoïdes. Je n'ai pas le sentiment qu'une QPC peut aboutir, dans la mesure où le principe de non-régression ne figure pas dans le bloc de constitutionnalité. La réforme proposée par le Gouvernement ne le prévoit pas non plus. De plus, la loi ré-autorise jusqu'en 2023 l'usage des néonicotinoïdes, et il est fort peu probable, au cas où une QPC serait déposée, qu'elle puisse être examinée à temps...

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Soit, mais qu'en serait-il pour d'autres lois similaires à l'avenir ?

**Me Arnaud Gossement.** – La révision proposée me semble inutile et comporte des risques, en fractionnant la notion d'« environnement ». Nous sommes tous d'accord pour lutter contre le dérèglement climatique, mais il

aurait été préférable de préciser que l'environnement inclut le changement climatique et la biodiversité. Le rapport de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) indique que l'urgence, si l'on veut endiguer le changement climatique, est de lutter contre la crise de la biodiversité, car en détruisant des forêts on détruit aussi des puits de carbone. Séparer le climat de l'environnement n'a rien de moderne. Le Conseil d'État a d'ailleurs évoqué ce sujet dans le point 11 de son avis. Je regrette que le Gouvernement n'y ait pas répondu.

L'article 1<sup>er</sup> n'a pas de valeur symbolique plus forte que la Charte de l'environnement. Elle a la même valeur constitutionnelle. Le droit ne varie pas en fonction de la valeur symbolique des normes, sinon quelle serait la valeur d'une réforme constitutionnelle adoptée par référendum avec une abstention de 70 % ?

**M. Gilbert Favreau.** – L'examen de cette réforme sera concomitant de celui de la loi Climat, et elle imprégnera nos débats. On ne manquera pas de nous l'opposer si nous voulons réduire certains avantages accordés au nom de la continuité écologique de l'eau ou de la désartificialisation des sols. On risque de couper la France en deux, entre ceux qui profiteront de ces mesures et ceux qui seront pénalisés.

**Mme Carole Hernandez-Zakine.** – C'est pour cela qu'il faudrait préciser que la préservation de l'environnement doit être conciliée avec les autres intérêts de la Nation, autrement le risque est de voir cet objectif prévaloir sur tous les autres. Il faut s'interroger sur l'articulation entre cet objectif et les autres libertés. Le dérèglement climatique est d'ailleurs dû à des activités humaines. La question est donc bien de savoir jusqu'où on peut aller dans l'encadrement des activités humaines.

**Me Christian Huglo.** – J'ai consacré le numéro d'avril de ma revue *Énergie - Environnement - Infrastructures* à la question que vous avez posée. Effectivement, cela n'a guère de sens de voter la loi sur le climat en l'état, parce que l'étude d'impact est lacunaire et ne tient pas compte des facteurs environnementaux. Si l'on inclut les dimensions liées à la biodiversité et au dérèglement climatique dans les dispositions organiques relatives aux études d'impact, cela donnerait une tout autre orientation à la loi. C'est tout à fait regrettable qu'il n'en soit pas ainsi.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie. Je ne sais pas si la lumière viendra du Conseil constitutionnel, mais j'espère que nous contribuerons à éclairer le débat !



Audition de scientifiques (*mercredi 7 avril 2021*)

**M. Jean-François Longeot, président.** - Mes chers collègues, puisque nous avons à nous prononcer sur l'inscription, au sommet de la hiérarchie des normes, d'une phrase qui prescrit à la France de garantir la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et de lutter contre le dérèglement climatique, demandons aux scientifiques et aux chercheurs de nous éclairer sur ce qu'il convient de préserver et la menace contre laquelle il est nécessaire de lutter.

Il nous est en effet proposé de compléter l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution avec des notions qui se rencontrent plus fréquemment sous la plume des scientifiques ou des journalistes que dans des textes juridiques : vérifions-en le sens précis, intéressons-nous aux dangers et menaces qui pèsent sur la biodiversité et aux effets du dérèglement climatique. En partageant le même langage, nous pourrions nous concentrer sur le débat de fond.

J'ai le plaisir d'accueillir pour cela les participants à cette table ronde : Bruno David, directeur de recherche au CNRS et président du Muséum d'histoire naturelle, Chris Bowler, titulaire depuis février dernier de la chaire consacrée à la biodiversité et aux écosystèmes au Collège de France et, par visioconférence, Valérie Masson-Delmotte, climatologue, directrice de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et membre du Haut Conseil pour le climat.

Madame, Messieurs, nous vous remercions de nous faire partager l'indispensable travail de recherche que vous accomplissez et les constats que vous en retirez. Comme le rappelait Max Weber, le savant et le politique évoluent dans deux sphères différentes. Soyez donc sincèrement remerciés de venir dans notre assemblée parlementaire pour y apporter vos éclairages et vos connaissances, si précieuses pour la vitalité de notre démocratie.

Nous prenons très au sérieux le rôle de constituant que nous endossons dans le cadre de l'examen de ce projet de révision constitutionnelle. C'est pourquoi nous souhaitons vous interroger sur ce que la recherche scientifique la plus récente nous apprend de l'érosion de la biodiversité, des menaces que cette érosion fait peser en France et dans le monde, ainsi que des effets, présents et à venir, du dérèglement climatique, ceux qui sont d'ores et déjà certains et ceux qu'il est encore possible d'éviter ou d'atténuer.

Commençons par les questions sémantiques : la diversité biologique est-elle strictement équivalente à la biodiversité ? Les notions de dérèglement, de changement et de réchauffement climatique sont fréquemment employées : laquelle devrait-on privilégier ? Quelle

signification revêt, selon vous, l'expression de « préservation de l'environnement » ?

L'urgence d'agir fait l'objet d'un consensus qui paraissait inimaginable il y a encore une vingtaine d'années. Mais quelles formes cette action doit-elle prendre ? La constitutionnalisation de ces deux objectifs répond-elle à cet impératif ? Quelles seraient, selon vous, les meilleures voies d'action ? En somme, quels conseils la science peut-elle souffler au droit ?

En 2004, la Charte de l'environnement avait été rédigée par une commission de scientifiques et de juristes, présidée par le professeur Yves Coppens. Aujourd'hui, l'évolution constitutionnelle proposée émane du travail de 150 citoyens tirés au sort, sans compétence scientifique *a priori*. Il est donc important que l'on entende également l'expertise scientifique.

**M. Bruno David, président du Muséum d'histoire naturelle.** – En matière de biodiversité, nous faisons face aujourd'hui, davantage que par rapport au climat, à un problème d'amnésie. Nous avons tous en mémoire des événements climatiques extrêmes (tempêtes, inondations, canicules, etc.). En revanche, l'érosion de la biodiversité est plus progressive et par conséquent moins notable. En 15 ans, plus de 50 % des moineaux ont disparu des rues de Paris. On ne le note pas parce que nous y voyons toujours des moineaux. Cette difficulté à percevoir l'érosion de la biodiversité conduit à une forme d'amnésie environnementale.

Le terme de « biodiversité », forgé en 1988, a commencé à s'imposer à partir du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. S'il paraît simple, il recouvre en réalité une pluralité de dimensions. Il peut renvoyer à la richesse des espèces, c'est-à-dire au nombre d'espèces présentes au sein d'un écosystème. Il peut renvoyer à l'abondance des espèces, c'est-à-dire au nombre d'individus que comptent celles-ci, voire aux rapports d'abondances entre celles-ci, c'est-à-dire à leurs prédominances ou raretés respectives. Il peut renvoyer au poids et à la biomasse des espèces – la biodiversité terrestre demeurant aujourd'hui faite principalement de plantes et de microbes, avec une masse bien moindre d'animaux, au sein de laquelle les arthropodes et les mollusques pèsent davantage que les mammifères. Parmi eux, les mammifères domestiques pèsent entre 10 et 20 fois plus que les mammifères sauvages, ce qui donne une mesure de l'emprise de l'homme sur la planète. Il peut également renvoyer aux réseaux d'interactions entre les espèces, c'est-à-dire aux équilibres au sein des écosystèmes et à la capacité homéostatique de ces équilibres à se restaurer ou à se transformer après avoir été perturbés – un écosystème peut supporter la disparition d'un certain nombre d'espèces, jusqu'à atteindre un point au-delà duquel il ne revient plus à l'équilibre et n'est plus en capacité de rendre les mêmes services.

Ce caractère multidimensionnel et non-déterministe de la biodiversité empêche la réalisation de prédictions. L'évolution biologique

s'appréhende comme une histoire, qui n'est pas prédictible, à la différence de la physique ou de la chimie. Il convient donc de demeurer modeste à son encontre, sans avoir l'arrogance de penser pouvoir gérer la biodiversité. Nous avons tenté, par exemple, d'éradiquer le fléau des punaises de lits en ayant recours à des insecticides puissants, dont le DDT. Cependant, celles-ci sont revenues, en s'adaptant et en développant une résistance, par une forme de sélection darwinienne.

Face à cette complexité, pour penser les futurs possibles, nous avons besoin d'un cadre. Il nous faut tout d'abord penser plus loin que ce que nous sommes, c'est-à-dire au-delà de la microseconde financière, d'un mandat électoral ou même d'une génération - les temps de l'écologie ou de l'évolution se chiffrent quant à eux en milliers, voire en centaines de milliers d'années.

Pour penser ainsi de nouveaux horizons dans un monde non-déterministe, nous avons besoin des connaissances issues de l'histoire naturelle - cette dernière alimente une démarche intellectuelle qui se fonde sur l'observation et contribue à forger des citoyens responsables et respectueux des faits. Nous avons besoin tout autant des sciences humaines et sociales, qui permettent d'aborder des enjeux complexes, d'améliorer l'acceptabilité des mesures prises au sein de nos sociétés et de franchir les « murs d'acceptabilité ». Nous avons également besoin de rationalité scientifique pour rejeter les faits alternatifs et assurer une meilleure transmission de la parole scientifique.

Enfin, nous avons besoin de changer de paradigme. Longtemps, l'Homme s'est pensé en dehors de la nature. Nous avons lutté contre la nature pendant des générations, avant de nous pencher à son chevet, avec la tentation de vouloir la gérer. Désormais, nous commençons à réaliser, au moins scientifiquement, que nous en faisons partie. Nous sommes en relation avec le reste de la nature et nous ne sommes rien sans elle. Il nous faut donc sortir de ce dualisme. Néanmoins, il est nécessaire que nous en conservions une pincée, pour ne pas nous déresponsabiliser totalement et avoir conscience de l'impact de ce que nous faisons sur l'ensemble du vivant.

Pour conclure ce panorama général des enjeux liés à la préservation de la biodiversité, je reprendrai la formule de l'un de mes prédécesseurs à la tête du Muséum d'histoire naturelle : « L'Homme saura-t-il s'adapter à lui-même ? »

**M. Chris Bowler, titulaire de la chaire consacrée à la biodiversité et aux écosystèmes au Collège de France.** - L'une des façons dont la science tente de projeter l'avenir est de regarder le passé. Vis-à-vis de la biodiversité, il est ainsi possible d'examiner les changements survenus au cours de l'histoire de la vie sur terre, comment elle a évolué et s'est complexifiée. Celle-ci a été ponctuée par plusieurs extinctions massives à l'échelle planétaire, dont nous pouvons tenter de comprendre les causes. Cette

analyse met en évidence une relation extrêmement étroite et des dépendances réciproques entre le climat et le monde vivant.

En pratique, chacun des cinq grands évènements d'extinction massive connus est généralement associé à une dérégulation du cycle du carbone et à des perturbations dans les quantités relatives de carbone présentes dans les réservoirs que sont l'atmosphère, la matière organique et la terre.

Aujourd'hui, en libérant massivement le carbone séquestré dans la terre, nous libérons d'énormes quantités de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, dans des proportions probablement plus importantes que lors de toutes les extinctions massives passées. En se comportant comme un gaz à effet de serre, le CO<sub>2</sub> contribue au réchauffement climatique. En se dissolvant dans l'eau, il provoque également une acidification des océans.

Dans ce contexte, beaucoup d'espèces sont en danger. Au regard de la concentration actuelle de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, à hauteur de 417 ppm, nous pourrions faire face, d'ici 240 à 540 ans, à des taux d'extinction planétaires supérieurs à 75 %, soit le seuil définissant une extinction massive.

Les générations futures nous jugeront sur notre réaction face à cette perspective. De fait, nous sommes devenus une puissance capable d'influer sur le fonctionnement du système terrestre, aussi puissante que des centaines de volcans massifs. D'autres espèces avant nous ont provoqué des extinctions massives. Les microbes, en produisant du méthane ou du sulfure d'hydrogène, ont probablement déclenché une prolifération des plantes ayant elle-même entraîné une élimination massive de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère par le biais de la photosynthèse, avec un impact sur les températures à l'échelle planétaire. Dans la situation actuelle, la différence est que, contrairement aux microbes et aux plantes, nous sommes conscients des dommages que nous causons et nous tentons d'y remédier.

À cet égard, les prochaines décennies seront critiques. Quels que soient les actions mises en œuvre et les résultats obtenus, il est déjà trop tard pour éviter de graves perturbations du climat.

Dans ce contexte, le changement individuel apparaît nécessaire. Toutefois, le changement systémique l'est tout autant. Il nous faudra pour cela faire preuve de la volonté politique nécessaire, à l'échelle mondiale, c'est-à-dire à une échelle équivalente à celle du problème.

Nous aurons certes besoin de remèdes techniques pour répondre aux problèmes environnementaux. Néanmoins, appliquer des solutions spécifiques à chacun d'entre eux ne saurait être suffisant, tant ceux-ci sont interconnectés. La culture écologique ne saurait ainsi être réduite à une série de réponses urgentes et partielles aux problèmes immédiats de la pollution, de la détérioration de l'environnement et de l'épuisement des ressources naturelles.

L'ampleur du problème apparaît trop importante pour que nous puissions rêver d'un retour en arrière en nous contentant d'inciter à la consommation de produits bio. L'environnement a été si massivement modulé par l'Homme que même la préservation du milieu implique désormais des interventions.

Le système alimentaire et agricole mondial, s'il représente aujourd'hui la plus grande menace pour la biodiversité terrestre, doit aussi être perçu comme une opportunité d'améliorer notre rapport à l'environnement. Le développement d'une agriculture durable, plus efficace en termes de rendements et protégeant ou restaurant les habitats naturels, sera ainsi essentiel pour enrayer l'érosion de la biodiversité ou participer à sa reconquête.

Au regard du lien étroit entre la crise de la biodiversité et le changement climatique, il est nécessaire de promouvoir des solutions fondées sur la nature, pour atténuer le changement climatique, renforcer la résilience face à celui-ci tout en améliorant la biodiversité et le bien-être humain.

La crise de la Covid-19 a par ailleurs mis en évidence les freins qui subsistent à un dialogue efficace entre la science et la politique. En France, nous observons aujourd'hui un mouvement extrêmement dangereux vers « l'antiscience ». Les conditions favorables d'exercice de la science fondamentale se sont dégradées au cours des dernières années. En parallèle, une certaine résistance à la technologie se développe, vis-à-vis de l'énergie nucléaire, des OGM dans l'agriculture ou encore des vaccins. Les discussions autour de ces sujets nécessiteraient de reposer, sans manichéisme, sur les preuves scientifiques les plus rationnelles et les plus consensuelles. Le sentiment antiscientifique actuel compromet l'avenir technologique de la France. Il conviendrait donc, au niveau politique, de restaurer le soutien et l'investissement consacrés à la science fondamentale et à l'enseignement des sciences, particulièrement dans le domaine des sciences de l'environnement où il est nécessaire d'augmenter le rythme des découvertes face à la crise environnementale et climatique.

Dans cette optique, l'EMBL d'Heidelberg en Allemagne ouvrira prochainement une nouvelle division consacrée à la biologie planétaire. La France doit-elle aussi investir de la même manière dans ce champ ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je retiendrai de cette intervention la nécessité du changement individuel. De fait, au-delà des mesures qui pourront être mises en œuvre, si nous ne remettons pas en cause individuellement nos attitudes et nos comportements, il sera beaucoup plus difficile d'obtenir des résultats.

**Mme Valérie Masson-Delmotte, climatologue, directrice de recherche au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies (CEA), membre du Haut Conseil pour le climat (HCC).** – Je m'appuierai sur l'état des connaissances scientifiques sur le changement climatique et notamment sur les trois rapports spéciaux du GIEC de 2018 et 2019, qui ont passé en revue près de 20 000 publications scientifiques récentes.

Par la combustion d'énergies fossiles (charbon, pétrole et gaz) et les changements d'utilisation des terres, en lien avec les activités agricoles et industrielles, les activités humaines perturbent profondément la composition de l'atmosphère et sont responsables, depuis la révolution industrielle, d'une hausse continue des niveaux de gaz à effet de serre. Ceci induit une rupture par rapport aux variations naturelles du dernier million d'années. En dépit d'un effet « parasol » refroidissant lié au rejet de particules de pollution, les activités humaines conduisent à un déséquilibre du bilan d'énergie de la Terre et à un phénomène de réchauffement climatique.

Les facteurs qui agissent le plus sur ce réchauffement climatique sont les rejets de CO<sub>2</sub> et de méthane. Les rejets mondiaux de CO<sub>2</sub>, aujourd'hui de l'ordre de 42 milliards de tonnes par an, modifient profondément le cycle du carbone à l'échelle planétaire. Environ 30 % des émissions sont puisées par la végétation et les sols et 25 % par les océans, ce qui conduit notamment à leur acidification et une modification de la composition chimique de l'eau. Les 45 % restants, qui ne sont pas captés par les puits naturels, s'accumulent dans l'atmosphère et produisent des effets sur le climat pendant des centaines, voire des milliers d'années.

La chaleur ainsi retenue sur Terre par l'effet de serre conduit à une accumulation d'énergie. Le réchauffement à la surface de la Terre est l'un des indicateurs de ce climat qui change : il dépasse désormais 1 degré Celsius par rapport à la période 1850-1900. Ce phénomène est plus marqué en France - plus de 1,5 degré Celsius - et plus intense encore autour de l'arctique, du fait de processus amplificateurs. Par rapport à l'énergie supplémentaire accumulée, ce réchauffement de l'air ne représente que 1 % de l'énergie supplémentaire accumulée sur Terre. 3 % de cette énergie conduisent à la fonte du manteau neigeux, au dégel des sols gelés et des glaces. 5 % entraînent un réchauffement des sols et 90 % contribuent au réchauffement des océans, en surface et en profondeur.

Compte tenu des temps de mélange des eaux dans les océans, de l'ordre du millier d'années, ce changement climatique, lié aux émissions de gaz à effet de serre passées, apparaît irréversible.

Ce changement climatique n'est par ailleurs expliqué par aucun facteur naturel (activité du soleil, éruptions volcaniques, variabilité spontanée du climat, etc.). Marquant une rupture dans l'histoire du climat au cours des derniers millénaires, ce réchauffement semble lié à 100 % à l'influence humaine sur le climat, avec une marge d'incertitude estimée à 20 %.

Ce déséquilibre du bilan d'énergie de la Terre entraîne un ensemble de conséquences : une modification de la circulation atmosphérique, une intensification du cycle de l'eau (avec des records de précipitations et des sécheresses, plus fréquentes du fait d'une vidange plus rapide des sols par l'évaporation et la transpiration des plantes), une augmentation de la fréquence et de l'intensité des extrêmes chauds et une diminution pour les extrêmes froids, une accentuation des conditions favorables aux incendies de forêt, une augmentation de la proportion des cyclones tropicaux intenses, une élévation du niveau des mers (en accélération depuis les années 90) et une augmentation du nombre d'évènements de très haut niveau marin (submersions côtières, tempêtes, marées, etc.). Les enjeux pour le littoral et les zones de basse terre sont majeurs.

L'accentuation du réchauffement climatique produira des effets multiplicateurs à chaque région du globe, en tendance et avec des extrêmes, le cas échéant au-delà des seuils de tolérance de nos écosystèmes ou de nos infrastructures.

Chaque fraction de réchauffement supplémentaire compte et emporte des risques importants pour la préservation des écosystèmes (récifs de coraux, perte d'habitats des espèces, dépérissement des forêts, inondations pluviales et côtières, etc.) et la sécurité humaine (en termes de santé publique, de sécurité alimentaire, de déplacements climatiques et au regard des droits humains fondamentaux).

À cet égard, il convient de noter que le réchauffement climatique accentue les risques d'insécurité alimentaire découlant déjà de la pression démographique et de choix socioéconomiques ne mettant pas nécessairement l'accent sur la soutenabilité. Le niveau des rendements agricoles est directement affecté par le réchauffement : chaque céréale atteint son rendement maximal en deçà d'un certain niveau de température, au-delà de ce seuil, les rendements chutent drastiquement. Les terres sont une ressource critique et sous pression croissante, ce qui menace la sécurité alimentaire. Les choix d'utilisation des terres, d'évolution vers des modes de production et de consommation résilients et diversifiés, et de lutte contre l'extrême pauvreté, permettent de limiter ces risques alimentaires.

Les risques liés au changement climatique apparaissent par ailleurs disproportionnellement plus élevés dans les régions proches de l'arctique, les régions semi-arides et de climat méditerranéen, les zones de basse terre, deltas et petites îles, ainsi que les pays au développement moins avancé. Nos territoires ultramarins sont particulièrement concernés. Dans ces régions, un réchauffement de 1,5 à 2,5 degrés, soit le niveau actuel, pourrait affecter plusieurs centaines de millions de personnes, avec des effets croisés et en cascade : exposition aux aléas climatiques, destruction des écosystèmes et des activités associées, diminution des rendements agricoles et du potentiel de pêche, réduction de la disponibilité en eau pour les villes et l'agriculture

et des capacités de production d'hydroélectricité, basculement dans la pauvreté.

Nous avons aujourd'hui mis en mouvement les composantes les plus lentes du système climatique, à savoir l'océan et les calottes polaires. Toutefois, si la montée du niveau des mers apparaît inéluctable, son rythme et ses conséquences dépendront de l'ampleur du réchauffement climatique et des actions d'adaptation mises en œuvre pour réduire ou retarder les risques associés : systèmes d'alerte, ouvrages de protection, avancée ou repli planifié, solutions fondées sur la résilience des écosystèmes côtiers et marins, réductions des autres pressions locales.

À cet égard, les populations les plus vulnérables et les plus directement exposées apparaissent être souvent celles dont la capacité de réponse est la plus faible. Les conséquences pour l'océan sont majeures : un océan plus chaud, affecté par l'acidification, a des répercussions sur la vie marine, sa répartition et sa productivité. Le potentiel de prises de pêche a déjà diminué et continuera à décroître dans les régions tropicales. Les communautés qui dépendent des produits de la mer seront confrontées à des risques pour leurs revenus, leur sécurité alimentaire et leur santé nutritionnelle. Face aux conséquences irréversibles et à long terme du réchauffement climatique, le dernier rapport spécial du GIEC a souligné l'urgence à agir de manière « ambitieuse, coordonnée et tenace ».

Au-delà du changement climatique déjà impulsé et inévitable, notamment du fait de l'inertie de nos infrastructures, le niveau de réchauffement à venir dépendra des émissions nouvelles de CO<sub>2</sub>, de leur cumul avec les émissions passées et présentes et de l'effet net des autres facteurs (méthane, oxyde nitreux, particules de pollution, etc.).

Au-delà de 2050, les tendances dépendront radicalement des choix opérés dans le monde entier : l'Accord de Paris sur le climat a fixé un objectif de limitation du réchauffement climatique en dessous de 2 degrés voire à hauteur de 1,5 degré, ce qui implique la nécessité d'une diminution forte et coordonnée des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici 2030, dans l'optique d'atteindre le plus rapidement possible un « net zéro » afin de mettre fin aux effets cumulatifs dont je viens de parler.

À cet égard, la vitesse à laquelle nous serons capables de transformer nos infrastructures (modes de transports, systèmes de chauffage, usines, etc.), en utilisant toutes les options bas carbone disponibles, constituera un facteur clé.

Contenir le réchauffement en dessous de 2 degrés nécessite de mettre en œuvre des transitions qui combinent adaptation, gestion des risques, résilience et décarbonation profonde, dans tous les grands systèmes de production : énergie, utilisation des terres, systèmes urbains, production industrielle, grandes infrastructures. Pour ce faire, il conviendra de s'appuyer sur des ruptures technologiques et des financements adaptés. Ces

transitions nécessiteront également une évolution des comportements afin d'agir sur la demande, une diminution rapide de l'utilisation du charbon et des énergies fossiles et une réorientation des investissements vers les options bas carbone et l'efficacité énergétique : d'ici à 2050, on estime que le besoin en financement de cette transition nécessite des montants 5 à 6 fois plus importants qu'aujourd'hui.

De nombreux leviers liés au système alimentaire devront également être actionnés : élimination des pertes et gaspillages, changement des modes de production, de transformation et de consommation, gestion des risques, diversification des régimes alimentaires et augmentation de la part des protéines végétales. Le système alimentaire dans sa globalité, depuis la production jusqu'à nos poubelles, concentre aujourd'hui près d'un tiers des émissions mondiales de gaz à effet de serre et souffre d'une grande vulnérabilité face au changement climatique.

Pour contenir la trajectoire de stabilisation du réchauffement climatique en dessous de 2 degrés, il est nécessaire de poursuivre l'élimination du CO<sub>2</sub> déjà accumulé dans l'atmosphère, pour compenser les émissions résiduelles, voire produire des émissions nettes négatives.

Dans ce cadre, il est indispensable de considérer les co-bénéfices des solutions de préservation, restauration ou renforcement des puits naturels de carbone, de production massive de biomasse pour l'énergie ou d'afforestation. Toutefois, il convient de tenir compte également des effets potentiellement néfastes de celles-ci pour la biodiversité, la sécurité alimentaire, la disponibilité en eau ou encore les droits fonciers des populations locales.

Un déploiement soutenable des solutions d'adaptation au changement climatique et de diminution des émissions de gaz à effet de serre devra être privilégié, en envisageant localement les profils de synergie ou de compromis de chaque solution dans toutes les dimensions de la soutenabilité : sociale, économique et environnementale.

L'enjeu serait ainsi de ne pas positionner l'action pour le climat dans un silo ou une boîte, mais au contraire de l'intégrer à une vision d'ensemble, pour construire des transformations profondes qui soient à la fois éthiques, équitables, justes, protectrices de la biodiversité et respectueuses des droits fondamentaux, en particulier des plus vulnérables et des plus exposés.

La faisabilité d'une telle transformation emporte des enjeux de coopération, à tous les niveaux de décision, d'éducation, de formation et de rapport à la science afin de permettre à chacun de se projeter vers un avenir désirable et souhaitable, de développer l'innovation technologique et sociale, pour développer des solutions « frugales » abordables pour tous et qui s'appuient sur la nature, de trouver un financement adapté et de définir une gouvernance opérationnelle. La répartition de la responsabilité, historique et actuelle, des conséquences du changement climatique, entre les régions et les

génération, en fonction des vulnérabilités et des capacités à agir en fait profondément un enjeu de justice. En France, deux tiers de la population sont exposés directement aux aléas climatiques.

Ces éléments scientifiques soulignent à quel point chaque fraction de réchauffement climatique supplémentaire ou évitée, chaque tonne de gaz à effet de serre émise ou évitée, chaque année et chaque choix comptent.

Pour conclure, il me semble effectivement essentiel d'inscrire l'action pour le climat et la biodiversité au cœur des valeurs de la République, aux côtés des règles fondamentales du vivre ensemble et des valeurs de liberté, d'égalité et de fraternité.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur.** – Le Sénat a également pour rôle de diffuser de la connaissance, pour objectiver les débats qui traversent notre société. À ce titre, les interventions proposées lors de cette table ronde sont tout à fait intéressantes.

Je souhaiterais désormais recentrer nos échanges sur le projet de loi constitutionnelle que nous sommes chargés d'examiner.

Quelle pourrait être la valeur ajoutée, par rapport à la Charte de l'environnement, de la proposition faite de compléter l'article 1<sup>er</sup> de la constitution ? Depuis 2005, une telle disposition aurait-elle empêché des extinctions et la dégradation de la biodiversité que vous évoquiez ?

En tant que scientifiques, la phrase proposée par l'exécutif suite aux travaux de la Convention citoyenne en ajout à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution vous paraît-elle satisfaisante ? Le cas échéant, si vous aviez la plume du constituant, quelle formulation proposeriez-vous ?

Êtes-vous optimistes quant à la possibilité pour les pouvoirs publics de satisfaire aux obligations nouvelles qu'une telle révision constitutionnelle instaurerait ?

L'inscription de telles obligations au seul niveau national serait-elle de nature à produire des effets mesurables sur la biodiversité et le climat ? La protection de l'environnement à cette échelle serait-elle utile, même en l'absence d'un cadre de coopération internationale organisé, au-delà des COP climat et biodiversité ?

Enfin, l'appréciation, par le juge constitutionnel, des efforts menés en faveur de la protection de l'environnement serait-elle aisée ? Quels indicateurs scientifiques pourraient pour cela être pris en compte ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Nous sommes tous convaincus de la nécessité de faire évoluer notre rapport à la nature, en opérant un changement de paradigme, pour passer d'une logique de domination et d'exploitation de la nature à une logique de coopération respectueuse voire fraternelle avec elle.

Cependant, ce changement de relation ne doit pas nous conduire à une forme de divinisation de la nature, car celle-ci a parfois des travers. Les écosystèmes abritant la biodiversité demeurent très vulnérables aux invasions biologiques – je pense notamment au chiendent qui colonise les herbues littorales, au frelon asiatique ou encore au rat musqué -, vis-à-vis desquelles l’Homme a un rôle de régulation à jouer.

La question se pose donc de la place de la main de l’Homme dans la préservation de l’environnement et de la diversité biologique. La révision constitutionnelle proposée est-elle de nature à favoriser cette régulation ou au contraire à l’obérer ?

**M. Olivier Jacquin.** – Je fais le constat que nous n’entendons plus aujourd’hui de propos climatosceptiques au sein du Parlement. Toutefois, le rapport de notre société au réchauffement climatique demeure complexe : le président de l’Association des 150 a décrit cette relation comme similaire à celle d’un fumeur avec son médecin. Bien qu’ayant connaissance des risques, le fumeur poursuit dans son addiction, jusqu’à ce que son médecin lui annonce qu’il est trop tard. Ceci renvoie à la question soulevée lors de cette table ronde : « l’Homme saura-t-il s’adapter à lui-même ? ».

Des propositions intéressantes viennent de nous être présentées, reposant sur des mutations potentiellement accessibles et pas trop effrayantes. Comment rendre ces propositions et ce futur véritablement désirables, pour en finir avec notre addiction au carbone ?

**M. Bruno David.** – La phrase proposée par l’exécutif à l’article 1<sup>er</sup> de la constitution ne repose pas sur une formulation scientifique. Je livrerai donc à son sujet un commentaire de citoyen, par ailleurs scientifique. Cette révision me paraît souhaitable, car susceptible de participer à une prise de conscience et de contraindre à une certaine action.

Certes, les climato-négationnistes sont aujourd’hui de moins en moins nombreux. Mais, il est urgent de passer à l’action en faveur du climat et de la biodiversité. La révision constitutionnelle proposée pourrait donner une impulsion en ce sens.

La question se posera des limites à instaurer, pour que les actions mises en œuvre ne puissent pas être contestées en tout lieu et à tout moment. Néanmoins, une telle obligation d’action serait de nature à nous rendre davantage optimistes.

Vis-à-vis de la biodiversité, nous devrions pouvoir agir ici et maintenant, en misant sur les capacités de résilience des espèces en deçà de certains seuils. Des résultats visibles localement et offrant un réel retour sur investissement, y compris en termes de rapport contraintes/bénéfices pour les citoyens, peuvent être obtenus relativement rapidement, ce qui est gratifiant.

Il en va de même pour les actions à mettre en œuvre autour des enjeux d'alimentation, que ce soit en matière d'évolution des modes de production agricole, de consommation ou de gestion des ressources marines.

Vis-à-vis du climat, compte tenu de l'inertie du système climatique, les résultats pourraient n'être visibles que dans quelques décennies. Il pourrait également être plus difficile d'agir seuls. Pour autant, ceci ne saurait justifier une inaction, au regard des conséquences potentielles du réchauffement climatique.

**Mme Valérie Masson-Delmotte.** – La formulation proposée me semble relever davantage du registre juridique que du champ scientifique et s'apparente plus à un marqueur de choix de société. Cette formulation, qui reprend des termes utilisés couramment, me conviendrait donc.

Pour ce qui est de la pertinence d'agir au niveau national, il convient de garder à l'esprit que les actions menées localement peuvent produire des effets en cascade, tant sur la biodiversité que sur le climat. En pratique, les importations représentent aujourd'hui la moitié de l'empreinte carbone des populations vivant en France. Des leviers d'action existent sur ces filières d'approvisionnement, le cas échéant dans le cadre européen en agissant sur le cahier des charges des commandes, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre importées ou les phénomènes de déforestation associés.

La Charte de l'environnement, quant à elle, n'a pas conduit à une évaluation des lois et des budgets sous l'angle de l'adaptation au changement climatique, des émissions de gaz à effet de serre ou des conséquences pour l'environnement. Elle n'a pas conduit à la mise en place de formations autour de ces enjeux dans le système éducatif ou à l'attention des acteurs des collectivités. Elle n'a pas non plus conduit à une réelle prise en compte de ces enjeux dans la commande publique. Cette charte, si elle était nécessaire, n'a pas été suffisante pour impulser une action en faveur de la préservation de l'environnement. Aujourd'hui, l'enjeu serait de positionner cette action au cœur des valeurs et des principes de la République, pour que les règles fondamentales de notre société ne soient pas déconnectées des milieux naturels dont elle dépend.

En France comme dans d'autres pays, le déni de l'influence de l'Homme sur le climat et de la sévérité des risques liés au changement climatique tend effectivement à s'atténuer. Cependant, des discours de l'inaction se développent. Des chercheurs en sciences sociales ont cartographié les discours d'inaction les plus fréquents. Le premier consiste à se dédouaner, en disant que nous ne pesons rien à titre individuel et que la responsabilité est collective. D'autres types de discours renvoient la responsabilité aux seuls individus, sans prendre en compte l'incidence de l'organisation des activités et du cadre réglementaire et juridique qui s'impose à tous. Les troisièmes types de discours reposent sur la résignation, considérant les transformations vaines ou trop lentes, en se focalisant non

pas sur les actions possibles, mais sur ce qui nous échappe. D'autres mettent l'accent sur les effets indésirables de certaines actions, en préférant des politiques publiques perfectionnistes plutôt que pragmatiques. Un dernier type de discours plaide pour des actions non-transformatives, assorties d'encouragements plutôt que d'obligations. L'enjeu est de comprendre ces postures, qui conduisent à repousser des transformations pourtant indispensables pour agir sur le climat et la biodiversité.

Depuis les années 70, nous ne cessons d'affiner les constats concernant le changement climatique et l'influence de l'Homme sur le climat. Pour autant, cette accumulation d'éléments scientifiques et les négociations internationales successives peinent à générer des actions à la hauteur des enjeux. Il conviendrait donc d'impulser des changements structurels profonds, pour construire un nouveau cadre – les enjeux environnementaux n'ayant jusqu'ici guère été pris en compte dans le cadre juridique et constitutionnel de nos sociétés.

Enfin, je préciserai que la préservation de l'environnement a vocation, selon moi, à recouvrir les écosystèmes et la biodiversité, le climat, ainsi que la qualité de l'eau et de l'air.

**M. Chris Bowler.** – La révision proposée ne repose effectivement pas sur une formulation scientifique. Toutefois, elle contribuerait à une salutaire prise de conscience. Il s'agirait d'un bon signal adressé aux Français, pour leur faire comprendre que le climat et la biodiversité constituent les grands enjeux actuels. La plupart des Français ne s'inquiètent aujourd'hui pas véritablement du changement climatique et de la perte de la biodiversité. Le travail de sensibilisation en direction du grand public demeure donc important.

Il s'agirait également d'un message important adressé à la communauté internationale, dans le prolongement de l'Accord de Paris.

En parallèle, il conviendrait aussi d'insister sur les liens entre le climat et la biodiversité : aujourd'hui, le grand public n'est pas en mesure de définir les contours précis que recouvre la notion de biodiversité et n'a pas de vision claire de son articulation avec le climat.

Autour de ces enjeux, l'important serait également de diffuser un message optimiste. En pratique, les défis qui se présentent à nous génèrent de nombreuses opportunités, pour les jeunes notamment, qui devront être créatifs pour trouver des solutions innovantes autour de l'alimentation, de la décarbonation des industries, de l'évolution des modes de transport ou de l'élimination du CO<sub>2</sub> de l'atmosphère. Nous ne sommes pas confrontés à une situation sans issue ou de fin du monde. Il conviendrait donc de présenter aussi la crise comme une source d'opportunités.

Pour ce qui concerne la place de la main de l'Homme dans la régulation de l'environnement, il convient de souligner que, jusqu'ici, nos interventions, que ce soit le biocontrôle, l'introduction de nouvelles espèces

ou la modification des écosystèmes, ont souvent eu des effets contraires ou se sont révélées peu efficaces, en faisant émerger d'autres problèmes. Cependant, nous apprenons continuellement. Nous acquérons progressivement une meilleure compréhension du fonctionnement du système terrestre et de son articulation avec le vivant. À l'avenir, il sera nécessaire d'envisager de nouvelles manières d'intervenir sur l'environnement, en tenant compte des interactions et interdépendances entre toutes ses composantes.

Du reste, il n'existe plus aucun milieu sur Terre n'ayant pas été touché par l'Homme - des concentrations de plastique et de CO<sub>2</sub> se retrouvant jusqu'au fond de l'océan. Notre rôle consiste aujourd'hui en la préservation de la nature et de la biodiversité, que nous avons déjà modifiées.

**M. Gilbert Favreau.** - Dans le discours d'inaction ou de justification de la situation actuelle évoqué, on retrouve souvent l'argument selon lequel les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> sont générées à plus de 50 % par les trois pays les plus peuplés du monde. Dans ce contexte, le discours de nombreux Français est de dire que, dans l'espace clos que constitue la planète, leurs efforts seront vains.

Pensez-vous malgré tout que, si nous Français faisons des sacrifices majeurs, nous pourrions bénéficier, demain, d'une réaction collective mondiale ?

**Mme Évelyne Perrot.** - Je souhaiterais pour ma part insister sur l'importance de mieux communiquer en direction du monde agricole. Les agriculteurs sont aujourd'hui conscients des enjeux liés au climat et à la biodiversité. Cependant, ils sont très inquiets pour le devenir de leurs professions et se sentent à la fois incompris et isolés. Les agriculteurs sauront faire évoluer leurs pratiques s'ils sont écoutés et correctement accompagnés.

**Mme Valérie Masson-Delmotte.** - Les plus gros émetteurs de CO<sub>2</sub> dans le monde sont aujourd'hui les États-Unis, la Chine et l'Union européenne : nous en faisons donc partie. En termes d'émissions par habitant, en tenant compte des importations, nous figurons également parmi les populations ayant l'empreinte carbone la plus importante. Nous avons donc, en France, une responsabilité à agir, d'autant que nous en avons la capacité.

Pour ma part, je ne parlerais pas de « sacrifices » à faire. Dans les entreprises, dans le monde de la finance, au sein des collectivités locales ou dans le monde universitaire, il est davantage question de transformations à opérer et d'opportunités à saisir.

Au niveau individuel, trois grandes catégories de choix se présentent à nous pour réduire notre empreinte environnementale : les pratiques qui consistent à éviter, à déplacer, en privilégiant d'autres façons de faire et à améliorer, en termes d'efficacité énergétique notamment. Sans

parler de sacrifices, il est ainsi nécessaire de comprendre ce que l'on peut transformer, déplacer et abandonner.

À cet égard, il convient de souligner que, durant la crise sanitaire, les entreprises les plus engagées en faveur de la transition énergétique ont affiché la meilleure résilience. Le fait de se projeter vers des transformations complexes, de contribuer à l'action collective et de bâtir des filières responsables reposant sur des compétences, des emplois durables et un rapport plus apaisé à l'environnement apparaît ainsi porteur de résilience.

La révision constitutionnelle proposée permettrait ainsi une projection vers un meilleur avenir, dans un esprit de construction plus que de sacrifice, afin de parvenir à un vivre ensemble plus apaisé.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport du GIEC sur l'utilisation des terres dans un climat qui change, nous avons par ailleurs beaucoup travaillé avec la FAO. Nous avons également pu bénéficier d'échanges directs avec des acteurs du monde agricole.

De fait, les acteurs du monde agricole connaissent bien les enjeux liés au climat et à la biodiversité. Ils sont parmi les premiers concernés par les phénomènes de canicule, d'inondation ou de sécheresse ou les infestations induites par des hivers plus doux, etc. Ils ont aussi conscience des transformations constantes à mener et s'y engagent. Ils se mobilisent également par le biais de la FNSEA ou de la Confédération paysanne, pour porter des solutions en faveur du climat.

Cependant, il conviendrait aussi de réfléchir à une évolution du système d'aides accordées aux agriculteurs, pour que celles-ci soient plus justes et porteuses de moins d'effets indésirables sur la qualité de l'eau, les écosystèmes et la biodiversité, les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un défi majeur.

Je souligne par ailleurs que je supervise actuellement la rédaction du prochain rapport du GIEC sur l'état du climat à l'échelle globale et régionale. À travers ce rapport, qui devrait être publié à l'été 2021, l'objectif est de faciliter l'accès à l'information climatique, sous la forme d'un atlas interactif. L'enjeu serait de permettre au plus grand nombre de décideurs de s'approprier cette information climatique.

En complément, le travail mené par le monde académique en liaison avec les acteurs de terrain, du monde agricole notamment, nécessiterait d'être renforcé et davantage soutenu, y compris dans le cadre des financements publics de la recherche. Pour soutenir les transformations et l'action, nous avons aujourd'hui besoin de co-construction et de décloisonnement, entre les domaines académiques et vis-à-vis des acteurs de terrain. Les institutions sont pour l'instant insuffisantes : à ce titre, il serait opportun de soutenir les groupes régionaux d'experts sur le climat, où des échanges fructueux entre les acteurs ont lieu. L'enjeu serait ainsi de mieux

définir les connaissances à produire et à partager pour accompagner l'action et les prises de décisions.

**M. Bruno David.** - Ne soyons pas trop pessimistes : de nombreux projets de science participative, auxquels les citoyens prennent part, se développent aujourd'hui. Le Muséum d'histoire naturelle a ainsi mis en place un programme transversal de science participative, autour de la filière agricole. Dans ce cadre, nous réunissons des acteurs du monde agricole, des horticulteurs, des maraîchers, des citoyens pour qu'ils échangent sur leurs pratiques, leur perception des enjeux.

Au sein du monde agricole, on retrouve effectivement un sentiment d'incompréhension, autour de la présence en France des grands prédateurs notamment. Sur ces sujets, il convient de sortir d'une logique d'affrontement, pour avancer ensemble.

Nous avons aujourd'hui une grande question à aborder ensemble : comment habiter la Terre, avec quelle éthique vis-à-vis de la planète et de nos territoires ? Ceci pose la question des limites à instaurer pour l'espèce humaine dans un monde fini. Quelle limite à nos ambitions, au consumérisme, à nos comportements ? L'espèce humaine a déjà repoussé à l'extrême ses limites. Il nous faut désormais envisager la manière de les gérer.

Cette révision constitutionnelle adresserait un signal fort en ce sens, en France comme à l'international. L'enjeu serait ainsi d'inscrire cette prise de conscience dans le texte constitutionnel, qui serait incitative pour passer à l'action, en envisageant éventuellement d'autres limites pour ne pas paralyser l'action des pouvoirs publics.

La France pourrait s'enorgueillir d'être le premier pays au monde à s'être engagé aussi clairement dans cette voie, comme elle peut être fière d'avoir rédigé la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen au moment de la Révolution française.

**M. Chris Bowler.** - Un meilleur dialogue entre les acteurs et les disciplines apparaît effectivement nécessaire. Pour opérer un tel décloisonnement, le point de départ devrait être l'éducation. Il conviendrait d'introduire une plus grande souplesse dans le système éducatif, pour faciliter les passerelles entre les parcours et ainsi permettre à chacun d'acquérir tout au long de sa scolarité des notions scientifiques, de sciences sociales, mais aussi de gouvernance.

En pratique, il n'existe pas de science de l'environnement, ce n'est pas une discipline en tant que telle. Les acteurs travaillant dans ce domaine doivent maîtriser des notions physiques, chimiques et écologiques, mais aussi des notions de gouvernance et de sciences sociales. Or, cela demeure difficile dans le système actuel. Il conviendrait donc de décloisonner les disciplines pour une meilleure maîtrise par chacun des enjeux.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je retiendrai de cet échange la nécessité de faire passer un message optimiste, sans opposer les mondes.

L'accent a également été mis sur le nécessaire travail de sensibilisation à mener en direction du grand public. Nous avons aujourd'hui tous plus ou moins conscience des enjeux. Cependant, nous ne nous sentons pas nécessairement tous concernés.

L'éducation a un rôle essentiel à jouer en la matière. En milieu scolaire, nous pourrions peut-être nous appuyer sur des intervenants davantage spécialisés dans les domaines de l'environnement il nous faudrait également pouvoir faire davantage le lien entre la biodiversité et le climat.

Enfin, je retiendrai de cette table ronde la nécessité pour l'Homme souhaitant répondre à son destin de constamment s'interroger, sur lui-même, son origine et son avenir.

**Mme Valérie Masson-Delmotte.** – J'ajouterai pour finir que des travaux de recherche ont montré l'importance de la parole politique et de ce que disent les élus pour l'opinion publique et la prise de conscience des enjeux liés à la biodiversité et au climat.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci à tous.



Examen en commission (*mardi 4 mai 2021*)

**Réunie le mardi 4 mai 2021, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement.**

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est un moment solennel, puisque c'est la première fois que notre commission émet un avis sur un projet de révision constitutionnelle.

La phrase dont le Gouvernement souhaite l'insertion à l'article 1<sup>er</sup> est inspirée de l'une des 149 propositions de la Convention citoyenne pour le climat, adoptée avec 81 % de votes favorables : « *Elle [la France] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique.* »

Si l'examen au fond des textes constitutionnels relève de la compétence de la commission des lois, la matière abordée par cette révision ressortit à notre commission, ce qui justifie pleinement notre saisine pour avis.

Ce texte a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 20 janvier dernier et adopté, sans modification, en séance publique le 16 mars, par 391 voix pour et 47 contre. La commission des lois examinera demain le rapport de son président François-Noël Buffet. Le texte sera enfin examiné en séance publique les 10 et 11 mai prochains.

Pour approfondir notre analyse, nous avons croisé les approches et multiplié les points de vue. Après avoir entendu le garde des sceaux en audition conjointe avec la commission des lois, nous avons confronté les avis de constitutionnalistes et spécialistes du droit de l'environnement, et entendu d'éminents scientifiques nous présenter le dernier état des connaissances en matière environnementale et climatique.

Je tiens à remercier le rapporteur pour avis, notre collègue Guillaume Chevrollier, pour l'important travail qu'il a mené dans le but de parvenir à une rédaction équilibrée, en étroite collaboration avec la commission des lois.

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Outre les personnalités citées par le président, nous avons entendu des scientifiques comme Bruno David, président du Muséum national d'histoire naturelle, le professeur Chris Bowler, titulaire de la chaire Biodiversité et écosystèmes au Collège de France et la paléoclimatologue Valérie Masson-Delmotte. J'ai également consulté des associations représentant les collectivités territoriales – l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et Régions de France – des représentants du Medef, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), des ONG et associations

comme la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'homme, Notre Affaire à tous et enfin des membres de la Convention citoyenne pour le climat.

Le président l'a rappelé, c'est la première fois que notre commission émet un avis sur un projet de révision constitutionnelle. Ce pourrait fort bien ne pas être la dernière, tant la constitutionnalisation environnementale est devenue un enjeu politique dans un grand nombre de pays dont la France : il s'agit du troisième texte proposé par le Gouvernement en moins de trois ans dont l'objectif - ou l'un des objectifs - est de renforcer la protection constitutionnelle de l'environnement et du climat. Ce projet reprend, légèrement modifiée, l'une des propositions formulées par la Convention citoyenne pour le climat, que le Président de la République s'est engagé à soumettre au référendum à l'issue de son adoption par les deux assemblées.

Le projet que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans la droite ligne de la révision constitutionnelle de mars 2005, qui avait conféré rang constitutionnel à la protection de l'environnement par l'insertion, dans le préambule de la Constitution, d'une référence à la Charte de l'environnement. Ce choix audacieux du constituant a élevé le droit de l'environnement au plus haut niveau de la hiérarchie des normes.

Pourquoi cet engouement ? Chacun le sait, plus personne n'en doute : l'urgence climatique s'accroît et la biodiversité décroît dans des proportions inquiétantes. Pour filer une célèbre métaphore, notre maison continue de brûler et le constituant a décidé de ne plus regarder ailleurs. Les scientifiques que nous avons entendus sont unanimes : l'espèce humaine est devenue une « *force biogéochimique capable d'influer sur le fonctionnement du système terrestre, équivalente à des centaines de volcans massifs* ». Les rapports successifs du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) soulignent l'irréversibilité de certains processus climatiques, faisant peser de sérieuses menaces planétaires, notamment économiques et sanitaires.

Cette prise de conscience est désormais internationale. Plus d'une centaine de pays font aujourd'hui référence à l'environnement et à la nécessité de le préserver dans leur texte constitutionnel. La protection de l'environnement imprègne le droit international et la dimension environnementale du droit européen est de plus en plus marquée. La France a fait le choix, en 2005, de se doter d'une Charte de l'environnement, véritable constitution environnementale, à laquelle se réfèrent les pouvoirs publics, le législateur, les juges et, de plus en plus souvent, les citoyens.

Cette charte, précédée d'un préambule énumérant des constats scientifiques et des principes à vocation universelle, décline en dix articles un ensemble de droits et, de manière plus originale, de devoirs. Y sont consacrés des concepts reconnus sur le plan international, tels le développement durable et le principe de précaution. Parmi les droits essentiels, celui de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de

la santé, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Au nombre des devoirs à la charge de chacun, celui de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement, de prévenir les atteintes portées à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences, ainsi que de réparer les dommages causés à l'environnement.

Plus de quinze ans après son adoption, cette charte a fait la preuve de son caractère évolutif : la plasticité de ses principes et la généralité des droits et devoirs qu'elle consacre ont permis à la jurisprudence de s'appuyer sur des principes constitutionnels enrichis au fil du temps. Cependant, eu égard à la forte progression des connaissances scientifiques depuis une quinzaine d'années, il est regrettable qu'elle n'aborde pas la question climatique : cette absence est d'autant plus préoccupante que la France a activement promu la lutte contre le changement climatique à l'échelle internationale, ainsi qu'en témoigne l'accord de Paris.

La révision proposée comble cette lacune dans notre texte constitutionnel : l'insertion à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution d'une phrase selon laquelle la France « *garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique* » aurait sur ce registre une valeur symbolique forte.

Rappelons cependant que la protection de l'environnement figure d'ores et déjà, au travers de la charte, au sommet de la hiérarchie des normes et fait l'objet d'un contrôle juridictionnel de plus en plus poussé de la part des juges ayant à connaître des contentieux environnementaux.

Cette phrase ne constitue en aucune façon une révolution juridique : à la suite de l'accord de Paris, elle ne fait que traduire la volonté du Gouvernement de marquer sa conviction de l'urgence climatique et sa détermination à agir. Plusieurs constitutionnalistes entendus tant par la commission des lois que par la nôtre ont souligné l'absence de valeur ajoutée juridique de l'article 1<sup>er</sup> ainsi complété. Ces principes ont déjà pleine valeur constitutionnelle, supérieure à la loi, qui oblige le législateur, le Gouvernement et les autorités publiques à les respecter.

Il serait malvenu de s'opposer à des évolutions constitutionnelles qui, même symboliques, reposent sur une prise de conscience environnementale et climatique que nous partageons, sur la base de l'évidence scientifique. Mais cette phrase soulève des difficultés juridiques, que certains juristes, à la suite de l'avis assez sévère du Conseil d'État, n'ont pas manqué de relever. N'oublions pas que nous examinons ici une formulation devant figurer au sommet de la hiérarchie des normes : soucieux de la cohérence et de la solidité de notre édifice juridique, nous devons veiller à la cohérence du bloc constitutionnel.

Le droit constitutionnel repose sur la conciliation des principes à valeur constitutionnelle et l'absence de hiérarchisation entre ceux-ci. La Constitution forme un ensemble de principes et d'objectifs indissociables, que le juge constitutionnel interprète au regard de leur cohérence interne et de leur articulation, en s'efforçant, le cas échéant, de concilier les normes constitutionnelles en cas de conflit. C'est sur ce point que m'apparaît un risque juridique, qu'il serait sage de ne pas courir : la phrase proposée par le Gouvernement pourrait conduire le juge constitutionnel à changer de mode opératoire, passant d'une conciliation à une hiérarchisation.

Les choix sémantiques de l'exécutif, avec l'usage du verbe « garantir », portent en germe des contraintes juridiques dont il est difficile de mesurer la portée. Dans son avis, le Conseil d'État a indiqué à cet égard que le terme « *imposerait aux pouvoirs publics une quasi-obligation de résultat dont les conséquences sur leur action et leur responsabilité risquent d'être plus lourdes et imprévisibles que celles issues du devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

La phrase proposée par l'exécutif, si nous l'adoptons sans la modifier, présente le risque de déséquilibrer notre système normatif, au regard de sa conciliation avec d'autres dispositions constitutionnelles comme de l'emploi du terme « garantit », dont le sens et la portée seraient laissés à l'entière appréciation des juges.

La commission est attentive à ne pas fragiliser les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les entreprises avec des contraintes juridiques trop fortes, susceptibles d'alimenter des contentieux inutiles, tout particulièrement dans ce contexte de crise sanitaire.

Une fois ce constat établi, que convient-il de faire ? Rejeter le texte ? L'accepter tel quel, au risque de voir se développer des contentieux environnementaux et climatiques qui fragiliseraient les pouvoirs publics ? Je vous propose une autre voie, faisant appel à l'esprit de responsabilité et au pragmatisme dont doit faire preuve le législateur. La solution que je vous propose a été mûrement réfléchie, en concertation étroite avec la commission des lois : elle consiste à saisir l'occasion de compléter notre corpus constitutionnel par une référence à la lutte contre le dérèglement climatique, tout en réaffirmant la prééminence de la Charte de l'environnement, qui a fait la preuve de sa capacité à répondre aux nécessités de notre temps et confirmé sa vocation à servir de socle aux politiques environnementales et climatiques de la France.

L'article 6 de la Charte de l'environnement pose le principe de la promotion du développement durable par les pouvoirs publics, selon lequel est opérée une conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. Plutôt que de modifier la charte, la commission pourrait réaffirmer son rôle central et moteur ainsi que la dynamique conciliatrice qu'elle insuffle aux politiques environnementales.

Cette solution présente l'avantage d'éviter une possible et dangereuse contradiction entre la charte et la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : nous évacuons ainsi tout risque d'insécurité juridique. De plus, le dérèglement climatique ne serait plus le grand absent de notre édifice normatif suprême.

Ainsi consolidée, cette réforme constitutionnelle constitue une invitation politique et symbolique forte à mener des politiques environnementales plus ambitieuses, reposant sur la nécessaire conciliation avec le développement économique et le progrès social.

En retenant cette formule, le Sénat assure en outre au législateur le respect de la plénitude de sa compétence et de son domaine. L'article 34 de la Constitution confie à la loi le soin de déterminer les principes fondamentaux de « la préservation de l'environnement » : dans son avis, le Conseil d'État considère que le maintien sans changement de cette disposition introduirait un doute sur la compétence du législateur en matière de préservation de la diversité biologique et d'action contre le dérèglement climatique. En faisant référence à la Charte de l'environnement, qui confie à la loi le soin de déterminer les conditions d'application de certains droits et devoirs, tous les doutes sur la compétence du législateur sont levés.

En cas de contentieux, la volonté du constituant sera donc clairement affirmée, sans ouvrir un champ d'interprétation plus large : l'obligation juridique d'agir pour l'environnement et le climat, inscrits dans notre texte fondamental, garantira l'effectivité du droit de l'homme à un environnement sain, sans affecter ni le développement économique ni le progrès social.

Avec cette formule, qui tient compte des défis climatiques de plus en plus impérieux, notre pays porterait enfin un message symbolique fort en ajoutant un objectif de valeur constitutionnelle ne figurant pas expressément dans la Charte de l'environnement. La France ferait figure de modèle pour l'engagement climatique des États du Nord, en devenant le premier pays de cette zone à y faire référence dans sa Constitution.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

**M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis.** – Mon amendement n° 3, qui est identique à celui du rapporteur de la commission des lois qui sera présenté demain, neutralise le risque pointé par le Conseil d'État et plusieurs juristes entendus par la commission concernant le maintien du verbe « garantir » et les incertitudes concernant l'élargissement de l'engagement de la responsabilité environnementale des pouvoirs publics.

Il réaffirme avec force le rôle central de la Charte de l'environnement avec une double référence constitutionnelle, dans le préambule et à l'article 1<sup>er</sup>. Sa dynamique conciliatrice entre la préservation de

l'environnement, le développement économique et le progrès social permettra aux actions environnementales et climatiques de la France de se déployer dans un cadre cohérent, lisible et sécurisant pour les pouvoirs publics, les collectivités et les entreprises, sans créer de hiérarchie entre les principes constitutionnels.

Il fait figurer l'action en faveur de la préservation de l'environnement et contre le dérèglement climatique dès l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution, lui conférant une valeur symbolique forte. La France serait ainsi le premier État du nord à faire référence au climat dans son texte fondamental, confirmant son rôle moteur à l'international depuis l'accord de Paris et l'ambition portée par notre pays dans la lutte contre le dérèglement climatique.

**M. Stéphane Demilly.** – Il convient de rappeler que la Convention citoyenne pour le climat fait suite au grand débat national, réponse politique au mouvement social des « gilets jaunes ». Ce processus de démocratie directe que l'on pare de toutes les vertus est à double tranchant : il peut engendrer des frustrations parmi les citoyens tirés au sort, si les dispositions finalement retenues ne sont pas en adéquation avec leurs propositions. En des termes plus politiquement incorrects, le sentiment d'avoir servi d'alibi et de s'être fait « rouler dans la farine » est terriblement contre-productif pour notre démocratie et la confiance dans nos institutions.

L'avenir dira si cette innovation démocratique était heureuse ou malheureuse, populaire ou populiste. L'enjeu du réchauffement climatique et de la biodiversité est capital, et l'inscription de l'urgence climatique et environnementale dans la Constitution est donc fondée, du moins sur le papier.

Des critiques rédactionnelles ont été formulées sur ce projet de révision constitutionnelle, notamment l'usage du verbe « garantir » de préférence à « favoriser », proposé par le Conseil d'État. Cela crée une obligation de moyens renforcée pour les pouvoirs publics, ouvrant probablement la porte à des mises en jeu de la responsabilité du Gouvernement en matière environnementale.

La Charte de l'environnement faisant déjà partie du bloc de constitutionnalité, quel est l'intérêt d'ajouter une phrase à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ? Au-delà de sa portée symbolique et marketing, cette proposition ne risque-t-elle pas de se retourner contre ses auteurs ? Face à ces insécurités juridiques, la rédaction proposée par le rapporteur me convient parfaitement.

**M. Didier Mandelli.** – Merci au rapporteur pour avis de son travail avec la commission des lois – un travail délicat, car ce texte se présentait comme une case à cocher. J'ai déjà évoqué, devant le garde des sceaux, la discordance entre la volonté affichée dans ce projet de révision constitutionnelle et le projet de loi Climat, qui est en fort décalage avec les

propositions de la Convention citoyenne pour le climat. La ligne de crête était difficile à trouver.

Je ne suis pas persuadé que le Président de la République souhaite passer par la voie du référendum. Quoi qu'il en soit, l'amendement de nos deux commissions me convient parfaitement. Il traduit bien l'état d'esprit des sénateurs, très sensibles à ces questions depuis des années, y compris dans leur action locale. Sans balayer ce projet de loi d'un revers de main, il convenait que nous y apportions cette sensibilité.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Avant de mettre aux voix l'amendement, je voulais simplement vous dire que cet amendement avait été élaboré en étroite concertation avec la commission des lois et la majorité sénatoriale. C'est donc un amendement identique à celui du rapporteur président de la commission des lois que je vous propose d'adopter.

Je mets aux voix l'amendement du rapport à l'article unique. Il n'y a pas d'opposition ?

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vais maintenant demander à la commission de se prononcer sur le rapport de Guillaume Chevrollier, qui propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi constitutionnelle sous le bénéfice de l'adoption de l'amendement adopté par la commission.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport.*

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Permettez-moi d'attirer l'attention sur un point. L'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. » Il est complété par l'article 7, qui garantit à toute personne le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. J'ai présidé pendant de nombreuses années une association de surveillance de la qualité de l'air. Dans des affaires de divorce, d'aucuns sollicitent des données relatives à l'environnement du domicile de la partie adverse pour obtenir la garde des enfants. La valeur foncière de certains territoires évolue en fonction de leur exposition au vent par rapport à une pollution potentielle ou future. Sans doute faudra-t-il revoir un jour la rédaction de cet article 1<sup>er</sup> pour éviter l'apparition de procédures judiciaires n'ayant pas lieu d'être.



## TRAVAUX DU RAPPORTEUR

Mardi 13 avril 2021

*Table ronde d'associations environnementales (Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Notre affaire à tous) : **Marine YZQUIERDO**, membre, référente du projet Notre constitution écologique (Notre affaire à tous) et **M. Samuel LERÉ**, responsable plaidoyer (FNH).*



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-449.html>