



N° 1053

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE *pour une* **démocratie plus représentative,**  
**responsable et efficace** (n° 911).

PAR M. CHRISTOPHE AREND

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L’ACTION INTERNATIONALE DE LA FRANCE DANS LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES</b> .....	5
1. La place croissante occupée par le droit international de l’environnement.....	5
2. Le succès de l’Accord de Paris de 2015 .....	7
<b>II. LA CONSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DE PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX DANS LE MONDE</b> .....	8
1. Un phénomène mondial de constitutionnalisation de l’environnement.....	8
2. Une inscription consacrée en France par la Charte de l’environnement .....	11
3. L’inscription de la préservation de l’environnement dans le domaine de la loi ...	13
<b>III. LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D’AFFIRMER LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR POUR L’ACTION CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES</b> .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	17
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	29
<i>Avant l’article 1<sup>er</sup></i> .....	29
<i>Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup></i> (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 <sup>er</sup> mars 2005) : Inscrire les changements climatiques dans la Charte de l’environnement .....	35
<i>Avant l’article 1<sup>er</sup></i> .....	40
<i>Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup></i> (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 <sup>er</sup> mars 2005) : Constitutionnaliser le principe de non-régression en matière environnementale.....	46
<i>Avant l’article 1<sup>er</sup></i> .....	50
<i>Article additionnel avant l’article 1<sup>er</sup></i> (article 1 <sup>er</sup> de la Constitution) : Inscrire à l’article 1 <sup>er</sup> de la Constitution la préservation de l’environnement .....	54
<i>Avant l’article 1<sup>er</sup></i> .....	66

<i>Article 2</i> (article 34 de la Constitution) : Inscrire l'action contre les changements climatiques dans le domaine de la loi.....	71
<i>Après l'article 2</i> .....	72
<i>Titre</i> .....	73
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	75

## INTRODUCTION

### I. L'ACTION INTERNATIONALE DE LA FRANCE DANS LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

#### 1. La place croissante occupée par le droit international de l'environnement

La conférence de Stockholm de 1972<sup>(1)</sup> marque le début de l'internationalisation du droit de l'environnement. Il s'agit de la première conférence internationale à rassembler plus de 110 États sur la question environnementale. À cette occasion, une déclaration de principe et un plan d'action ont été adoptés. Par le biais de la déclaration de Stockholm, qui comporte 26 principes, les parties reconnaissent la nécessité d'une coopération internationale. C'est au premier principe de la Déclaration que le droit de l'environnement est consacré<sup>(2)</sup>. Bien que cette déclaration n'ait pas de valeur juridiquement contraignante, elle a eu un important retentissement politique.

Quelques années plus tard, l'Assemblée générale des Nations unies a mandaté la Commission mondiale sur l'environnement et le développement pour établir un « programme global de changement ». Cette mission a donné lieu au rapport de 1987 « *Notre avenir à tous* », aussi connu sous le nom de Rapport Brundtland, qui utilise la notion de développement durable et qui la définit<sup>(3)</sup>. Cette époque a également marqué le début de la prise de conscience du caractère limité des ressources naturelles.

À la suite de cela, en 1992, 178 États se sont réunis à l'occasion de la conférence de Rio. Le premier des 27 principes de la Déclaration de Rio fait apparaître la notion de développement durable sous le prisme d'une conception anthropocentrée de l'environnement<sup>(4)</sup>.

---

(1) *Conférence des Nations unies sur l'environnement de Stockholm du 5 au 16 juin 1972.*

(2) *Principe 1<sup>er</sup> de la Déclaration de Stockholm* : « L'humain est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel. Dans la longue et laborieuse évolution de la race humaine sur la terre, le moment est venu où, grâce aux progrès toujours plus rapides de la science et de la technique, l'homme a acquis le pouvoir de transformer son environnement d'innombrables manières et à une échelle sans précédent. Les deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même ».

(3) *Le développement durable est* « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

(4) *Principe 1 de la Déclaration de Rio* : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

La conférence de Rio a conduit à la création de la **Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques** (CCNUCC), premier instrument conventionnel juridiquement contraignant spécifique au climat. L'objectif de la Convention est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute « *perturbation anthropique dangereuse du système climatique* »<sup>(1)</sup>. Cette stabilisation peut s'effectuer par deux moyens, **l'adaptation ou l'atténuation**, prévus dans la Convention-cadre. Le principe d'adaptation se définit comme une action qui permet de limiter les impacts négatifs du changement climatique et d'en maximiser les effets bénéfiques, tandis que l'atténuation consiste en une activité qui « *contribue à la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique du système climatique* »<sup>(2)</sup>, en réduisant les émissions de GES ou en protégeant et développant les puits et réservoirs de ces GES, tels que les forêts.

Cette Convention prévoit **l'organisation annuelle de Conférences des Parties (COP)** entre les pays signataires. Aujourd'hui, 192 États<sup>(3)</sup> sont parties à la CCNUCC.

À l'occasion de la troisième Conférence des Parties **en 1997, le Protocole de Kyoto a été adopté**. Les parties se sont accordées sur un objectif de réduction de 5 % des émissions de gaz à effet de serre entre 2008 et 2012. L'article 25 du Protocole pose les règles relatives à son entrée en vigueur : il faut que 55 parties, dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentent<sup>(4)</sup> au moins 55 % du volume total des émissions de l'ensemble des parties, aient déposé leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Ces conditions ont été **remplies en 2008, permettant au Protocole d'entrer en vigueur**, malgré le refus des États-Unis et de la Chine, les deux pays émettant le plus de GES, de le ratifier.

L'article 10 du Protocole a introduit un principe novateur et central : le **principe de responsabilités communes mais différenciées**. Cet article permet de concilier la réduction des émissions de gaz à effet de serre avec le développement économique des pays du Sud, en faisant porter une plus grande responsabilité aux pays du Nord.

---

(1) Article 2 de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques : « L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable ».

(2) Article 2 de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

(3) En plus des 192 États, on retrouve l'Union européenne comme partie de la CCNUCC.

(4) Niveau des émissions en 1990.

## 2. Le succès de l'Accord de Paris de 2015

Dans le cadre de la CCNUCC, s'est ouverte à Paris la COP 21 en décembre 2015. La France a bénéficié à cette occasion d'une forte exposition internationale et avait pour ambition de parvenir à l'adoption d'un texte exigeant permettant une réelle avancée dans la lutte contre les changements climatiques.

Les discussions ont donné lieu à **l'Accord de Paris du 12 décembre 2015**, considéré par beaucoup comme une prouesse diplomatique du fait de son caractère universel<sup>(1)</sup>. Pas moins de 195 pays<sup>(2)</sup> étaient présents à l'occasion de la négociation et en moins d'un an, la convention est entrée en vigueur<sup>(3)</sup>, ratifiée notamment par les États-Unis et la Chine. L'objectif central de la décision du 12 décembre 2015 a été posé à l'article 2, qui dispose qu'il est nécessaire de contenir *« l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, étant entendu que cela réduirait sensiblement les risques et les effets des changements climatiques »*.

À l'occasion de son avis sur le projet de loi autorisant la ratification de l'Accord de Paris, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale a considéré que *« [L'accord] comporte des avancées majeures »* et a rappelé *« l'urgence à agir, compte tenu du réchauffement déjà atteint »*. Le président de l'association 4D<sup>(4)</sup> a déclaré que la France *« a parfaitement compris cet environnement et a fait preuve d'une grande humilité tout en se montrant plus ferme à la fin de la négociation pour aboutir à un accord. Aucun pays n'a été écarté de la négociation, et cette méthode a été unanimement saluée »*.

La France a ainsi pris un rôle de chef de file dans les débats, ce qui a été **confirmé deux ans plus tard par le lancement par le Président de la République M. Emmanuel Macron du « One Planet Summit »** afin de prolonger l'action forte de la France dans la lutte contre les changements climatiques.

L'engagement croissant des États au niveau international en matière de lutte contre les changements climatiques s'est également traduit, dans de nombreux États, par un mouvement croissant d'inscription dans leur Constitution de principes environnementaux.

---

(1) L'ensemble des États du monde ont participé au processus de réduction des gaz à effet de serre.

(2) Ainsi que l'Union européenne, également signataire.

(3) Selon les mêmes modalités que pour le protocole de Kyoto.

(4) 4D : Dossiers et débats pour le développement durable.

## II. LA CONSTITUTIONNALISATION PROGRESSIVE DE PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX DANS LE MONDE

### 1. Un phénomène mondial de constitutionnalisation de l'environnement

Si la Suède en 1974, le Portugal en 1976 et l'Espagne en 1978 ont franchi le pas de la constitutionnalisation des principes du droit de l'environnement à la suite de la conférence de Stockholm de 1972, la Constitution italienne a toutefois été la première, en 1947, à faire référence à la protection des paysages naturels. La France, quant à elle, a **porté la préservation de l'environnement au rang de principe constitutionnel en 2004**, au côté du Préambule de 1946 et de la Déclaration de 1789. La constitutionnalisation de l'environnement est un phénomène global. Plus d'une centaine de constitutions imposent aujourd'hui des obligations de protection de l'environnement, et environ quatre-vingt-cinq reconnaissent le droit à une qualité environnementale.

Toutes ces constitutions proclament *a minima* un droit général à un environnement de qualité. Ce dernier y est fréquemment lié à la santé, associé au droit à « *la protection d'un environnement sain* », comme en Belgique <sup>(1)</sup>, ou au « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » dans le cas de la France <sup>(2)</sup>. Toutefois, certains pays n'ont pas constitutionnalisé de principes environnementaux, comme les États-Unis, le Japon, l'Australie ou encore le Danemark et l'Irlande.

L'élévation au rang constitutionnel des principes de protection de l'environnement et des droits et devoirs qui en découlent n'a dans certains cas qu'une faible portée normative. Ainsi, certaines notions, comme celle « *d'environnement écologiquement équilibré* », que l'on retrouve par exemple dans les constitutions brésilienne <sup>(3)</sup> et portugaise <sup>(4)</sup>, n'ont pas de définition arrêtée. Des dispositions comportant de telles notions semblent donc peu susceptibles de produire d'importants effets juridiques.

---

(1) Article 23 de la Constitution belge.

(2) Article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement.

(3) Article 225 de la Constitution brésilienne.

(4) Article 66 de la Constitution portugaise.

## Les principes environnementaux dans la Loi fondamentale allemande

### Article 20 A

« Assumant ainsi également sa responsabilité pour les générations futures, l'État protège les fondements naturels de la vie et les animaux par l'exercice du pouvoir législatif, dans le cadre de l'ordre constitutionnel, et des pouvoirs exécutif et judiciaire, dans les conditions fixées par la loi et le droit. »

Dans le cas allemand, la consécration constitutionnelle de la protection de l'environnement prend la forme d'une finalité assignée à l'État. Elle oblige les responsables politiques à agir dans ce sens, mais cette obligation reste indéterminée. Elle peut évoluer selon l'état des connaissances sur l'environnement, la situation économique et l'appréciation politique du législateur.

Les « conditions naturelles de la vie » désignent ici l'environnement, ce qui comprend toutes ses composantes, parmi lesquelles l'eau, la biodiversité, le climat ou les paysages.

La protection de l'environnement y est envisagée dans une perspective anthropocentrée. L'environnement doit être protégé par rapport à l'humanité, dans l'intérêt des générations futures mais également dans celui des générations présentes <sup>(1)</sup>.

### Article 74

« La compétence législative concurrente s'étend aux domaines ci-dessous :

[...]29. Protection de la nature et conservation des sites. »

En délimitant le partage des compétences entre la Fédération et les Länder, la Loi fondamentale allemande inclut des compétences en matière de protection de l'environnement, ici sous la forme de la « protection de la nature et [de la] conservation des sites », qui sont partagées entre les Länder et la Fédération.

Toutefois, il serait faux de considérer que cette constitutionnalisation n'a pas d'impact juridique. En France, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions fondées sur la Charte de l'environnement. Il a par exemple estimé, dans sa décision du 8 avril 2011 <sup>(2)</sup>, que « chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité » en appliquant les articles 1<sup>er</sup> <sup>(3)</sup> et 2 <sup>(4)</sup> de la Charte. De nombreuses dispositions constitutionnelles assignent des objectifs aux pouvoirs publics, et en particulier au législateur ; l'article 20 A de la Constitution allemande en est un exemple (cf. encadré ci-dessus).

Depuis 2009, **dix pays ont ajouté une mention spécifiquement liée au climat dans leur Constitution** : la Bolivie, la Côte d'Ivoire, La République dominicaine, l'Équateur, le Népal, la Thaïlande, la Tunisie, le Venezuela, le Vietnam et la Zambie. La France pourrait ainsi être le onzième pays, et le premier pays européen, à l'inscrire dans sa Constitution.

(1) Germain, Jérôme. « La protection de l'environnement dans la Constitution allemande, une nouvelle finalité assignée à l'État », *Pouvoirs*, vol. 113, n° 2, 2005, pp. 177-211.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2011-16 QPC du 8 avril 2011.

(3) « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

(4) « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

## PAYS AYANT INTÉGRÉ LE CLIMAT DANS LEUR CONSTITUTION

Pays	Citation	Article
<b>Bolivie</b>	« Les objectifs de la politique de l'État en matière de développement rural global, en coordination avec les entités territoriales autonomes et décentralisées sont les suivants : [...]4. Protéger la production agricole et agro-industrielle <b>contre les catastrophes naturelles et le climat défavorable et les catastrophes géologiques</b> [...]. »	Art. 407
<b>Côte d'Ivoire</b>	« Nous, peuple de Côte d'Ivoire ; [...] Exprimons notre engagement à : [...] – contribuer à la <b>préservation du climat et d'un environnement sain pour les générations futures.</b> »	Préambule
<b>République dominicaine</b>	« La formulation et l'exécution, par la loi, d'un plan d'ordonnancement territorial qui assure <b>l'utilisation efficace et durable des ressources naturelles</b> de la Nation, conformément à la <b>nécessité de l'adaptation au changement climatique</b> , sont une priorité de l'État. »	Art. 195
<b>Équateur</b>	« L'État doit adopter des mesures adéquates et transversales pour <b>atténuer les changements climatiques</b> , en limitant les <b>émissions de gaz à effet de serre, la déforestation et la pollution de l'air</b> ; il prend des mesures pour la conservation des forêts et de la végétation ; et il doit protéger la population à risque. »	Art. 414
<b>Népal</b>	« L'État poursuit les politiques suivantes : [...] h. Politiques concernant les besoins fondamentaux des citoyens : [...] 12. augmenter les investissements dans le secteur agricole en prenant les dispositions nécessaires pour une productivité, un approvisionnement, un stockage et une sécurité durables tout en les rendant facilement disponibles avec une distribution efficace des céréales vivrières en encourageant une productivité alimentaire <b>adaptée aux sols et aux conditions climatiques</b> du pays en accord avec les normes de souveraineté alimentaire. »	Art. 51
<b>Thaïlande</b>	« Des réformes nationales dans divers domaines doivent être menées pour au moins atteindre les résultats suivants : [...] g. Autres domaines : 1. disposer d'un <b>système de gestion des ressources en eau</b> efficace, équitable et <b>durable</b> , en tenant dûment compte de toutes les dimensions de la demande en eau en <b>combinaison avec les changements environnementaux et climatiques.</b> »	Section 258
<b>Tunisie</b>	« L'État garantit le droit à <b>un environnement sain et équilibré et contribue à la sécurité du climat.</b> L'État fournit les moyens nécessaires à <b>l'élimination de la pollution environnementale.</b> »	Art. 45
<b>Venezuela</b>	« C'est une obligation fondamentale de l'État, avec l'active participation de la société, de garantir que la population puisse se mouvoir dans un <b>environnement libre de contamination, où l'air, l'eau, les sols, les côtes, le climat, la couche d'ozone, les espèces vivantes, soient particulièrement protégés</b> , en conformité avec la loi. »	Art. 127
<b>Vietnam</b>	« L'État a une politique de <b>protection de l'environnement</b> ; gère et utilise efficacement et de manière stable <b>les ressources naturelles ; protège la nature et la biodiversité</b> ; prend des initiatives en matière de <b>prévention et de résistance contre les calamités naturelles et répondant au changement climatique.</b> »	Art. 53
<b>Zambie</b>	« L'État doit dans l'utilisation des ressources naturelles et dans la <b>gestion de l'environnement</b> : [...] g) prendre et mettre en œuvre <b>des mécanismes qui traitent du changement climatique</b> »	Art. 257

Source : Tableau réalisé à l'aide des contributions de M. Michel Prieur et de Mme Christel Cournil.

## 2. Une inscription consacrée en France par la Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement a été l'aboutissement de plusieurs tentatives visant à inscrire l'environnement dans la Constitution. Les premières remontent aux trois propositions de loi examinées entre 1975 et 1977 par une commission spéciale présidée par M. Edgar Faure, qui avait adopté un texte dont l'article 10 disposait que « *tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et a le devoir de le défendre. Afin d'assurer la qualité de la vie des générations présentes et futures, l'État protège la nature et les équilibres écologiques. Il veille à l'exploitation rationnelle des ressources naturelles* ». Si cette proposition n'avait alors pas été soumise au vote après son examen en séance publique, elle a été suivie par plusieurs initiatives parlementaires visant à constitutionnaliser des principes environnementaux <sup>(1)</sup>.

C'est la **Charte de l'environnement** introduite par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 <sup>(2)</sup> qui a **inscrit l'environnement dans la Constitution**. La Charte a fait l'objet d'une préparation par une commission présidée par le paléontologue M. Yves Coppens, qui a rassemblé des scientifiques, des juristes, des associations, des entreprises et des parlementaires. Elle fait partie de ce qui est souvent appelé les « droits de troisième génération », dits droits de solidarité ; ils font suite aux libertés et aux droits politiques, dits « droits de première génération », rassemblés au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, et aux droits sociaux dits « de seconde génération », consacrés par le préambule de la Constitution de 1946.

Cette Charte traduit la promesse du Président de la République M. Jacques Chirac d'inscrire « *le droit à un environnement protégé, [...] dans une Charte de l'environnement adossée à la Constitution et qui consacrerait les principes fondamentaux, [...] s'imposant à toutes les juridictions y compris le Conseil constitutionnel* » <sup>(3)</sup>. C'est ainsi la révision constitutionnelle de 2005 qui a rédigé les dix articles que comporte la Charte de l'environnement et qui l'a inscrite dans le préambule de la Constitution, qui dispose que « *le Peuple français proclame solennellement son attachement [...] aux droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement de 2004* ».

---

(1) On peut ainsi noter :

- L'amendement n° 97 de Mme Ségolène Royal sur la révision constitutionnelle du 4 août 1975 ;
- Les propositions de loi constitutionnelle n° 514 et n° 515 déposées le 10 décembre 1997, l'une par une dizaine de députés écologistes, l'autre par le groupe communiste ;
- La proposition de loi constitutionnelle n° 2181 du 11 février 2000, reprenant les deux propositions précédentes, déposée par M. Joël Sarlot et soutenue par des députés de la majorité comme de l'opposition ;
- L'amendement n° 108 du 18 novembre 2002 du député M. Victorin Lurel sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République ;
- La proposition de loi constitutionnelle n° 867 du 20 mai 2003, déposée par Mme Christine Boutin sur l'impact environnemental des projets et propositions de loi.

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

(3) Discours d'Orléans du 3 mai 2001.

## **Charte de l'environnement de 2004**

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Art. 1<sup>er</sup> – Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Art. 2 – Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Art. 3 – Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Art. 4 – Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Art. 5 – Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Art. 6 – Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Art. 7 – Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, 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.

Art. 8 – L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Art. 9 – La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Art. 10 – La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

La **valeur constitutionnelle** des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement a été confirmée par le **Conseil constitutionnel**, qui dans sa décision de 2008 sur la loi relative aux OGM <sup>(1)</sup> a considéré que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement [...] ont valeur constitutionnelle ; qu'[ils] s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ».

### 3. L'inscription de la préservation de l'environnement dans le domaine de la loi

Parallèlement à la rédaction de la Charte de l'environnement et à son inscription dans le préambule de la Constitution, la **loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 a modifié l'article 34 de la Constitution** afin d'y introduire la préservation de l'environnement.

L'article 34 de la Constitution de 1958 détermine le domaine de la loi. L'existence d'un domaine de la loi limité est une innovation de la V<sup>e</sup> République : alors qu'avant 1958, la loi se définissait par le fait qu'elle était adoptée par le Parlement, le professeur Guy Carcassonne explique que depuis 1958 « *s'ajoute désormais un critère matériel : la loi devient ainsi [...] l'acte adopté par le Parlement, selon la procédure législative, dans les domaines de compétence résultant de la Constitution* » <sup>(2)</sup>. L'article 34 de la Constitution définit ainsi le domaine de la loi, et l'article 37 dispose que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* ».

Au sein de l'article 34, le constituant a précisé les domaines pour lesquels « *la loi fixe les règles* », ainsi que ceux pour lesquels « *la loi détermine les principes fondamentaux* ». À l'occasion de la révision constitutionnelle de 2005, le domaine de la loi a été étendu, et un quinzième alinéa a été inséré à l'article 34, qui prévoit que « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la préservation de l'environnement* ». Cet ajout donne ainsi **une assise constitutionnelle supplémentaire aux lois ayant trait à la protection de l'environnement** <sup>(3)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008.

(2) Guy Carcassonne, Marc Guillaume, 2017, *La Constitution*, quatorzième édition.

(3) On peut ainsi citer :

- la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « loi grenelle 1 » ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi grenelle 2 » ;
- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- ou encore la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

### III. LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D’AFFIRMER LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR POUR L’ACTION CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Par l’article 2 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, le Gouvernement **entend inscrire dans la Constitution un enjeu fondamental de notre temps**, l’action contre les changements climatiques. Cette volonté s’inscrit dans la continuité de l’action internationale de la France contre les changements climatiques, plus particulièrement de l’Accord de Paris issu de la COP 21. L’article 2 du présent projet de loi constitutionnelle complète ainsi le 15<sup>e</sup> alinéa de l’article 34, en « *confiant au législateur la responsabilité de définir les principes fondamentaux de l’action contre les changements climatiques* »<sup>(1)</sup>.

Malgré la volonté d’inscrire le climat dans la Constitution, les scientifiques et juristes – constitutionnalistes et spécialistes du droit de l’environnement – auditionnés par votre rapporteur pour avis ont soulevé deux principaux problèmes posés par cette proposition de formulation de l’article 34 de la Constitution.

Le premier est relatif au fait d’inscrire ces dispositions au sein de l’article 34. En effet ce dernier, en définissant le domaine de la loi, s’inscrit dans une **logique de répartition des compétences** entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Si la formulation dynamique de la proposition – *action contre* les changements climatiques – pourrait théoriquement empêcher le Parlement de légiférer en poursuivant un objectif contraire, elle n’a cependant **aucun caractère obligatoire à l’encontre du législateur**, qui ne peut être contraint à agir contre les changements climatiques. En effet, si le Conseil constitutionnel a reconnu la possibilité d’une censure pour « *incompétence négative* » du Parlement<sup>(2)</sup> qui confierait explicitement au pouvoir réglementaire le soin de fixer les règles ou les principes d’éléments relevant du domaine de la loi, cette **incompétence négative ne peut s’interpréter comme une obligation d’action** pour le Parlement.

De plus, la préservation de l’environnement fait déjà partie du domaine de la loi. Or le climat est une composante de l’environnement et **l’action contre les changements climatiques fait déjà partie des domaines pour lesquels le législateur est compétent**. Ainsi, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dont le titre I<sup>er</sup> vise à « *définir les objectifs communs pour réussir la transition énergétique [...] et lutter contre le changement climatique* », relève précisément de l’action contre les changements

---

(1) *Exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.*

(2) *Le contrôle des incompétences négatives du Parlement par le Conseil constitutionnel consiste à vérifier que le législateur ne confie pas au pouvoir réglementaire le soin de déterminer des règles ou des principes fondamentaux qui relèvent du domaine de la loi. Une censure sur le fondement de l’incompétence négative a pour la première fois eu lieu par la décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975.*

climatiques. C'est en ce sens que le Conseil d'État, dans son avis du 3 mai 2018 sur le projet de loi constitutionnelle, a considéré « *que cette disposition aura sans doute peu d'incidence sur les compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire, qui sont l'objet de l'article 34 de la Constitution* ». Dès lors que la préservation de l'environnement est déjà inscrite à l'article 34, il n'y a pas lieu de morceler l'environnement en isolant le climat, ce qui risque de mettre en avant cette composante au détriment des autres.

Cela conduit ainsi au second risque évoqué par les scientifiques auditionnés, c'est-à-dire le **morcellement de la notion d'environnement** qui résulte de la rédaction actuelle du projet de loi. En effet, agir contre les changements climatiques peut, dans certains cas, entrer en contradiction avec la préservation globale de l'environnement. Les scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) auditionnés, M. Jean Jouzel et Mme Valérie Masson-Delmotte, ont tous deux pointé le risque d'isolation d'une composante de l'environnement, qui serait alors considérée comme prépondérante sur les autres. Cela pourrait conduire à un impact négatif global, notamment pour la sécurité alimentaire ou pour la biodiversité. À titre d'exemple :

– La pêche électrique, par le recours aux chaluts électriques, permet une moindre consommation de carburant et de ce fait une baisse des émissions de dioxyde de carbone. Elle peut toutefois avoir des effets dévastateurs sur l'écosystème des fonds marins ;

– Le nucléaire est une source d'énergie décarbonée et ne conduit pas à renforcer le réchauffement climatique. Cependant, la question du traitement des déchets nucléaires soulève d'importants enjeux de pollution et de gestion de ces déchets ;

– L'utilisation du diesel, qui conduit à une moindre émission directe de gaz à effet de serre, entraîne le rejet de particules qui dégradent la qualité de l'air et développent ou aggravent certaines pathologies cardio-vasculaires et respiratoires.

Isoler les changements climatiques risquerait dès lors **d'être contre-productif pour la protection de l'environnement dans son ensemble**. Pour pallier cela, il peut être tentant d'énoncer à la suite du climat les autres composantes de l'environnement – notamment la biodiversité – mais cela conduirait à raisonner « en silo », alors que ces éléments sont interdépendants. De plus, les éléments non-énumérés dans cette liste ne bénéficieraient dès lors pas de la même garantie constitutionnelle, ce qui, à nouveau, risquerait dans certains cas d'être néfaste à la préservation de l'environnement, qui ne peut être pris que dans sa globalité.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 12 juin 2018 après-midi, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, pour avis, sur le rapport de M. Christophe Arend, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n° 911).

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je souhaite tout d'abord la bienvenue dans notre commission à notre collègue Mme Laurence Gayte (*applaudissements*).

Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner pour avis le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

Je rappelle que nous nous sommes saisis de l'article 2 du projet, qui modifie l'article 34 de la Constitution, pour introduire dans le domaine de la loi les principes fondamentaux de l'action contre les changements climatiques.

J'ai décidé d'accepter le dépôt des amendements sur cet article, mais également celui de tout amendement qui viserait à introduire dans le projet de loi des dispositions relevant des matières sur lesquelles notre commission est compétente, quel que soit l'article de la Constitution concerné. Il m'a en effet semblé souhaitable que nous puissions débattre aussi librement que possible, compte tenu de l'importance des enjeux. Nous avons ainsi à examiner 66 amendements.

L'inscription dans le marbre de la Constitution de l'action contre le réchauffement climatique est évidemment, à première vue, une avancée indéniable. Il me semble toutefois que nous devons en peser toutes les conséquences, car la formulation retenue peut également soulever des interrogations. Je ne doute pas que nos débats permettront de faire avancer nos réflexions respectives, dans un état d'esprit constructif.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je suis ravi de vous présenter nos travaux relatifs à l'article 2 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, dont notre commission s'est saisie pour avis.

Je tiens à remercier tous les intervenants, les administrateurs de l'Assemblée et leurs équipes, et vous, chers collègues, pour votre implication et votre engagement en faveur de la protection de notre environnement et de l'avenir de nos enfants.

À travers ce projet de loi, le Gouvernement a pour ambition de rénover le fonctionnement de notre démocratie en la rendant plus représentative, plus responsable et plus efficace. Cette demande d'efficacité, voulue par les citoyens, doit passer par une réforme des institutions afin de leur redonner la force nécessaire pour que la République puisse faire face aux nombreux défis qui s'imposent à elle. Réviser la Constitution de 1958 n'est pas un acte anodin et nous confère une importante responsabilité. C'est le symbole d'une volonté d'adaptation de ce texte historique à l'évolution de notre monde en mouvement. Bien évidemment, cette nécessaire transformation ne doit pas se faire tous azimuts, c'est pourquoi j'ai tenu à garder « l'esprit de 1958 » tout au long des auditions.

Aujourd'hui, à l'ère de l'Anthropocène, est-il nécessaire de rappeler que nous assistons à la sixième extinction de masse, situation que la Terre n'a pas connue depuis plus de 66 millions d'années ? Et que dans 30 ans, 50 % de la biodiversité aura disparu ? Que 10 000 à 20 000 îles pourraient être englouties totalement au cours du siècle, sans compter les dégâts sur les villes construites sous le niveau de la mer ? Que 100 millions de personnes risquent de basculer dans l'extrême pauvreté si nous n'agissons pas ? Nous avons un impératif à agir et à changer notre comportement : personne ne peut le nier au XXI<sup>e</sup> siècle.

Parmi les réponses apportées à ces dérèglements de la planète ainsi qu'à la fragilité des écosystèmes, le Gouvernement a décidé de faire de « l'action contre les changements climatiques » son cheval de bataille. Le Gouvernement, par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, a la volonté d'inscrire au plus haut niveau normatif l'enjeu majeur qu'est le climat. Cette ambition s'inscrit dans la continuité de l'Accord de Paris, adopté à la suite de la COP 21 le 12 décembre 2015. Face à l'urgence climatique, hisser cet objectif au rang constitutionnel constitue un symbole fort. Mais, plus qu'un simple symbole, le Gouvernement souhaite par cet article confier au législateur la responsabilité de définir les principes fondamentaux de l'action contre les changements climatiques.

L'article 2 du projet de loi inscrit cette mesure à l'article 34 de la Constitution. Cet article définit le domaine de la loi, innovation de la V<sup>e</sup> République : alors qu'avant 1958, le champ de compétence du législateur était illimité, l'article 34 définit certains domaines relevant de la compétence du Parlement. Parallèlement, l'article 37 de la Constitution dispose que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Au cours des dix-sept auditions menées, les spécialistes – juristes, scientifiques, organisations non gouvernementales, associations de protection de l'environnement – ont soulevé certains problèmes que peut poser cette inscription de l'action contre les changements climatiques dans le domaine de la loi. Il semble en effet que l'article 34 de notre Constitution ne soit pas l'endroit le plus adéquat pour inscrire l'action contre les changements climatiques. De plus, la rédaction

actuelle de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle n'engloberait pas la diversité des problématiques environnementales.

Tout d'abord, l'article 34 de la Constitution ne fait que répartir les compétences entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire, il ne détermine pas les principes de notre République. Dès lors, cette inscription à l'article 34 n'a pas de caractère obligatoire à l'encontre du Parlement. De plus, la préservation de l'environnement fait partie, depuis la révision constitutionnelle de 2005, du domaine de la loi. Le climat étant une composante de l'environnement, il fait donc, de fait, déjà partie des domaines pour lesquels le législateur est compétent.

Ensuite, la rédaction actuelle de l'article 2 du projet de loi, en distinguant la composante climatique de l'environnement, pose une difficulté de compréhension scientifique. Cela revient à s'interroger sur le rôle des changements climatiques dans la destruction de la biodiversité. Les changements climatiques ne sont pas une cause, mais une conséquence d'autres perturbations environnementales plus larges. L'accroissement des gaz à effet de serre engendre une hausse des températures, qui est alors responsable des « changements climatiques » ayant des conséquences sur la destruction de la biodiversité. Cette destruction et cette perturbation provoquent elles-mêmes une hausse des émissions de gaz effet de serre. Il s'agit là d'un cercle vicieux, et il est difficile d'affirmer que les changements climatiques doivent être considérés isolément par rapport à d'autres perturbateurs de nos écosystèmes.

De plus, la distinction entre le climat et les autres notions regroupées au sein de celle d'environnement risque d'entraîner certains effets contreproductifs. Elle est contradictoire avec une vision globale de la protection de l'environnement, car elle accorde une place prépondérante à sa dimension climatique. Je ne prendrai qu'un exemple pour illustrer cela, celui des activités de pêche électrique, réalisées par des chalutiers équipés de filets électrifiés – les chaluts à impulsion – qui envoient des décharges électriques par le biais d'électrodes placées sur les filets. Ainsi, les poissons sont paralysés et remontent à la surface. Si une telle méthode de pêche est efficace et réduit l'empreinte carbone des chalutiers, car ils consomment alors moins de carburant, elle est en revanche désastreuse pour la préservation des écosystèmes des fonds marins.

Cet exemple montre bien qu'il est impossible de raisonner de façon cloisonnée pour protéger l'environnement, car ici la réduction des émissions de gaz à effet de serre va de pair avec une destruction de la biodiversité. C'est d'ailleurs ce qu'ont rappelé les scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, lors des auditions menées.

Je suis intimement convaincu que l'environnement ne peut être compris que dans sa globalité. Aussi, une inscription de la préservation de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> de notre loi fondamentale, qui affirme certains grands principes de notre République, aurait une portée, symbolique comme juridique, plus

importante. C'est la conclusion à laquelle je suis parvenu, grâce aux éclairages apportés par les experts.

Cependant, en raison de l'urgence climatique, je suis conscient de la nécessité d'inscrire l'action contre les changements climatiques dans la Constitution. Cela semble d'autant plus nécessaire que la Charte de l'environnement de 2004, qui fait partie du bloc de constitutionnalité, ne fait aucune mention de la question climatique. Aussi, un moyen d'y faire figurer cette urgence climatique serait d'intégrer cet enjeu parmi les considérants de la Charte, sans toutefois modifier le corps des articles. En effet, cette Charte est historiquement datée, au même titre que le sont la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou le préambule de la Constitution de 1946. Modifier ces grands principes ne paraît dès lors pas opportun. Elle n'est pas le support adéquat pour évoquer le bien-être animal, notion qui fait de plus l'objet d'interprétations subjectives ; ce qui soulève d'importantes questions sur la portée juridique de la constitutionnalisation de cette notion.

Pour conclure, au regard de l'importance des enjeux climatiques et plus largement de la question environnementale, il semble nécessaire d'envoyer un signal fort en inscrivant à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution que la République assure la préservation de l'environnement. Outre le caractère symbolique de cette mesure, cela permettrait au juge constitutionnel de se saisir plus facilement de la question environnementale. Cela garantirait alors que notre action s'inscrit toujours dans un objectif de préservation de l'environnement.

**Mme Danielle Brulebois.** L'article 2 du projet de loi constitutionnelle que nous examinons propose d'inscrire l'action contre les changements climatiques à l'article 34 de la Constitution et donc d'intégrer cet objectif dans le domaine de la loi. Le Gouvernement nous propose ainsi d'élever la lutte contre les changements climatiques au sommet de la hiérarchie des normes et d'inciter les parlementaires à faire de ce défi une priorité.

Cet objectif est partagé par les députés du groupe La République en Marche et, bien au-delà de notre groupe politique, par les membres de la commission du développement durable, qui s'intéressent de très près à cette saisine pour avis. J'en veux pour preuve le nombre d'amendements déposés pour élargir ou approfondir le dispositif proposé par l'article 2 du projet de loi.

C'est le cas des députés de mon groupe, qui se sont rangés derrière la position avisée du rapporteur pour avis, M. Christophe Arend, dont je tiens à saluer la qualité du travail réalisé en peu de temps. Alors que nous partageons l'ambition du Gouvernement, les auditions menées auprès de spécialistes du droit de l'environnement ont mis en lumière les écueils de l'article 2. Il apparaît en effet, comme l'a jugé le Conseil d'État, que, telle qu'elle est rédigée, la disposition n'aura sans doute qu'une faible incidence, et cela pour deux raisons : parce que l'article 34 de la Constitution dispose déjà que la protection de l'environnement

fait partie du domaine de la loi et parce que les éléments relevant du domaine de la loi énumérés à cet article n'ont pas de valeur contraignante pour le législateur.

C'est pourquoi notre groupe a déposé un amendement identique à celui de notre rapporteur pour avis, qui propose d'inscrire la préservation de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution. Cet article nous semble beaucoup plus fort sur le plan du sens et de la symbolique que l'article 34. Ainsi la préservation de l'environnement devient-elle un principe fondamental de la République, au même titre que les droits de l'homme et les droits sociaux.

S'agissant de la formulation, diverses versions sont proposées dans les amendements qui vont être examinés. L'expression « préservation de l'environnement » présente l'avantage d'englober tous les enjeux environnementaux, dont le climat et la biodiversité. En effet, inscrire uniquement le climat et la biodiversité risque de morceler le droit de l'environnement : pourquoi, par exemple, mentionner le climat et non la qualité de l'air ?

Ainsi, nous considérons que la proposition du rapporteur pour avis et du groupe La République en Marche est à ce stade la plus équilibrée, la plus complète et la plus transversale. Nous sommes convaincus que l'urgence climatique nous oblige à porter cette réforme ambitieuse et historique. Notre pays a réussi à prendre la tête des négociations internationales sur l'environnement en accueillant la COP 21 en 2015, et sous l'impulsion du Président de la République, M. Emmanuel Macron, à tenir le *One Planet Summit* en 2017.

Notre Parlement a également décidé l'année dernière la sortie progressive des hydrocarbures à l'horizon 2030 ; démarche inédite et exemplaire à l'échelle mondiale. Nous devons prolonger et approfondir cet engagement humaniste : donner un droit à la nature, c'est protéger l'homme, c'est renforcer la solidarité dans la chaîne du vivant, donc entre les générations présentes et futures. Car l'enjeu climatique, c'est l'enjeu des équilibres qui conditionnent l'habitabilité de la terre et, tout simplement, la vie. Écoutons l'avertissement de M. Pierre Rabhi, grande figure citoyenne du mouvement écologiste, qui nous met en garde sur la dégradation en cours de notre habitat naturel : « Si l'humanité ne prend pas conscience de son inconscience, on va droit dans le mur ». De son côté, M. Hubert Reeves a estimé lors de la COP 21 que « la survie de l'homme est en jeu ».

**M. Jean-Marie Sermier.** Il ne faut pas confondre le fond et la forme, vitesse et précipitation. Or, ce projet de loi constitutionnelle confine à un certain amateurisme, avec cet article 2 modifiant l'article 34 de la Constitution en y ajoutant une référence précise aux changements climatiques.

L'état des lieux est partagé, comme sont partagés les obligations internationales que la France a contractées et les engagements de conduire une action volontariste et une politique dynamique contre les changements climatiques. Mais le rapporteur pour avis, en la clairvoyance duquel j'ai pleinement confiance, vient de nous dire que ce qui est proposé dans le texte n'est

pas si bon que cela et qu'ajouter une mention à l'article 34 de la Constitution, qui liste un certain nombre d'engagements, risquerait d'amoinrir la portée du geste politique. Je suppose que c'est la raison pour laquelle le rapporteur pour avis propose de supprimer l'article 2 du projet de loi et d'ajouter à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution des engagements relatifs à l'environnement au sens large, puisque l'on comprend bien qu'en traitant la question environnementale, on traite du changement climatique.

La chose n'est pas aisée, car nous ne disposons pas de l'ensemble des éléments nous permettant de légiférer en toute connaissance de cause.

Toutefois, je répète que le groupe Les Républicains partage l'ensemble du constat établi sur la planète, comme tout ce qui a été dit maintes fois au cours de la présente législature et des précédentes. L'espèce des climatocseptiques, présente il y a quelques années, est aujourd'hui éteinte dans ce pays.

On peut aussi considérer que, depuis quelques décennies, la France a pris la tête de la politique environnementale, engagement que pour ma part je fais remonter au Grenelle de l'environnement, ce qui tient probablement à mon tropisme de ces années-là, tandis que d'autres le datent de la COP 21. Peu importe : notre pays veut montrer l'exemple.

Nous l'avons toujours dit, Les Républicains sont d'accord avec ces principes, mais à la condition que nous ne soyons pas les seuls au monde, et que nous n'enfermions pas notre pays dans un texte qui pénaliserait l'emploi, les entreprises, les agriculteurs et ceux qui construisent, tandis que nous laisserions faire les autres pays. Nous l'avons dit avant la COP 21 : l'accord n'étant pas contraignant, il faut passer plus de temps à convaincre pour faire en sorte que les uns et les autres avancent à la même vitesse.

Aussi, il ne me semble pas digne de modifier l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, acte souverain par excellence, par lequel les peuples décident pour eux-mêmes. Mieux vaudrait revoir l'ensemble de ce projet de loi que légiférer à grande vitesse.

**Mme Florence Lasserre-David.** Au nom du groupe Mouvement démocrate et apparentés, je tenais à saluer le choix retenu par le Gouvernement de modifier l'énumération des matières législatives dans le cadre du projet de loi constitutionnelle et non dans l'un des projets de loi organique qui composent le second acte de la réforme de nos institutions.

Le choix de ne pas recourir à la faculté, ouverte par le dernier alinéa de l'article 34 de notre loi fondamentale, de modifier les rubriques législatives par voie de loi organique permet, à notre sens, d'inscrire la présente réforme dans notre tradition républicaine en choisissant le même véhicule que le constituant de 2005.

C'est en effet par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 qu'a été modifiée l'énumération de l'article 34, pour inscrire la préservation de l'environnement parmi les compétences législatives. Cette reconnaissance des préoccupations de protection de l'environnement était nécessaire, mais elle s'avère aujourd'hui insuffisante au regard de la prise de conscience collective du dérèglement climatique, qui constitue un des enjeux les plus importants du XXI<sup>e</sup> siècle.

L'article 2 du projet de loi prévoit d'inscrire les actions de lutte contre le réchauffement climatique au nombre des matières dont la loi détermine les principes fondamentaux. Cette inscription est bienvenue et marque une volonté politique claire de se mobiliser et d'agir contre les conséquences dramatiques du changement climatique. Nous ne nous étendrons pas sur ce sujet, les données sont connues de tous : les experts, notamment les travaux du GIEC, confirment que le réchauffement climatique est sans équivoque. Nos écosystèmes sont menacés, le nombre d'espèces en voie de disparition augmente, les banquises fondent, les sols s'épuisent, entraînant une perte irréversible des ressources naturelles.

Adopter l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, c'est placer le combat contre le réchauffement climatique au sommet de la hiérarchie des normes. Certes, l'essentiel de ce qui figure ici existait déjà dans la loi ordinaire, et l'article L. 110-1 du code de l'environnement prône déjà la sauvegarde de notre environnement ainsi qu'une forte mobilisation en faveur du climat. Je rappelle également que la Charte de l'environnement, qui définit le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, a valeur constitutionnelle et s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs.

Comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis sur le texte qui nous occupe, sur un plan strictement juridique, l'apport de l'article 2 est relativement modeste, mais la consécration au rang constitutionnel de l'action contre les changements climatiques ne peut être minorée. Cette inscription dans notre Constitution assure à la lutte contre le changement climatique une nouvelle dimension pour que ce combat essentiel figure à sa juste place. Désormais la dignité de la norme constitutionnelle s'attachera également à l'adaptation de notre société aux changements climatiques, dont la mise en œuvre dépendra du Parlement.

L'importance ainsi reconnue au Parlement en matière de lutte contre les changements climatiques est tout à fait légitime, en effet : notre première mission n'est-elle pas la défense et la préservation de l'intérêt général ? Or, quelle en est la meilleure illustration que la sauvegarde de notre environnement et l'amélioration de notre cadre de vie ? Avec l'adoption de l'article 2, la légitimité du Parlement pour l'intégration des problématiques de climat dans les politiques publiques sera renforcée. L'adoption de cet article nous imposera d'adopter des lois durables en matière de politique énergétique, agricole, et de politique de mobilité, d'économie circulaire, mais aussi de transition énergétique, et de résilience devant le

changement climatique, afin de confirmer le rôle de chef de file de la France dans la lutte contre le réchauffement de la planète.

**M. Bertrand Pancher.** La volonté d'intégrer la lutte contre les changements climatiques dans la Constitution avait été saluée par les ONG, car jusqu'alors cette préoccupation ne figurait ni dans la Constitution, ni dans la Charte de l'environnement qui lui est adossée. Le groupe UDI, Agir et Indépendants considère toutefois que la portée de cet article 2 demeure symbolique pour beaucoup d'acteurs, le rapporteur pour avis l'a d'ailleurs souligné.

Beaucoup estiment qu'il aurait fallu aller plus loin en inscrivant à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, aux fondements de la République, la nécessité de protéger la planète du réchauffement climatique. Recourir à l'article 34 de la Constitution revient à dire que la lutte pour le climat fait partie des missions du législateur, ce qui est déjà le cas. Par ailleurs, cela ne change rien et ne permet pas au Conseil constitutionnel d'aller à l'encontre des dispositions législatives néfastes pour le climat. C'est la raison pour laquelle nous nous interrogeons sur la façon dont ce texte, qui je l'espère sera amendé, a été rédigé. Prévoir la référence à la biodiversité dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, dont elle était absente, lui donnera une portée autre que seulement symbolique.

M. Dominique Bourg considère qu'il ne faut surtout pas inscrire le climat seul dans la Constitution, car cela risquerait d'être contreproductif ; certains de nos voisins l'ont fait, limitant ainsi la portée de textes de ce type. Avec de nombreux autres, il a d'ailleurs recommandé d'introduire les limites planétaires dans le texte constitutionnel et d'intégrer les enjeux au niveau de la biodiversité. Nos études d'impact doivent donc être systémiques.

L'association *Notre affaire à tous* évoque une occasion manquée de mettre la France à l'heure du climat. Dans son avis rendu le 11 mai dernier, le Conseil d'État souligne la faible portée de la disposition proposée par l'exécutif. Il ne la rejette toutefois pas pour autant, compte tenu de l'enjeu primordial que constitue la lutte contre le changement climatique, et de l'intérêt qui s'attache à ce que ces principes fondamentaux soient décidés par la représentation nationale.

Beaucoup de juristes partagent le sentiment que cette inscription à l'article 34 de la Constitution est inutile. Selon eux, la réforme devrait plutôt hisser la lutte contre le changement climatique au rang des grands principes de notre République énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, dont les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement. Selon la constitutionnaliste Mme Marie-Anne Cohendet, cela revêtirait une réelle portée symbolique et serait efficace et effectif.

Inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution la lutte contre le réchauffement climatique bloquerait toute loi climaticide et obligerait le législateur à examiner les projets et propositions de loi portant sur le climat, ce qui permettrait que tous

les textes législatifs porteurs d'effets néfastes sur le climat puissent être déférés devant le Conseil constitutionnel avant même d'être promulgués.

M. Arnaud Gossement dénonce l'inutilité de la disposition proposée, voire son effet contreproductif, car elle est porteuse d'une conception morcelée de l'environnement ainsi que d'une approche « carbocentrée » contraire à la Charte de l'environnement. Enfin, M. Julien Bétaille, maître de conférences à l'université de Toulouse, estime que l'article 34 de la Constitution donne compétence au législateur sans pourtant l'obliger à agir.

C'est la raison pour laquelle nous déposerons des amendements similaires à ceux du rapporteur pour avis, dont nous souhaitons vivement qu'ils puissent être retenus.

**M. Christophe Bouillon.** Je souhaite à mon tour saluer le travail de notre rapporteur pour avis, qui a fait preuve d'une grande écoute, et surtout rejoindre ses conclusions, vers lesquelles convergent plusieurs de nos collègues qui se sont exprimés, ce qui est une excellente chose.

L'intérêt de ce que nous évoquons rappelle que ce n'est ni le début ni la fin de l'histoire, et qu'il faut avoir confiance en la capacité du droit à être source de progrès, dans le domaine de la préservation de l'environnement comme dans celui de la lutte contre les changements climatiques. La Charte de l'environnement a été un moment important de notre histoire constitutionnelle et nous mesurons aujourd'hui ses effets dans l'application du droit. Un changement de paradigme s'est par ailleurs opéré dans notre perception des choses.

Je souhaite rappeler les initiatives prises au cours de la précédente législature. Mme Delphine Batho avait organisé les États généraux de la modernisation du droit de l'environnement, qui ont permis de mesurer le chemin parcouru, mais aussi celui qui reste à parcourir. Elle a en outre su faire appel à d'éminents juristes ainsi qu'à des ONG et des personnes qui, par leur expertise, nous permettent d'aller plus loin.

De son côté, la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte fixe des objectifs, et la loi pour la reconquête de la biodiversité a fait la preuve de son efficacité. Je rappelle encore, au-delà de la COP 21 dont le succès vient d'être rappelé, l'initiative de M. Laurent Fabius, en tant que président du Conseil constitutionnel, s'entourant de juristes du monde entier, pour qu'après cet événement, la bataille se situe là où elle le doit, notamment dans le domaine du droit.

Le groupe Nouvelle Gauche rejoint donc le rapporteur pour avis lorsqu'il considère à juste titre que c'est à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution que doit être inscrite la lutte contre le changement climatique. Dans le même temps, cette action doit être élargie à la lutte contre la perte de biodiversité, question essentielle méritant d'être classée au plus haut rang possible. En effet, on ne saurait se borner à une vision symbolique, il faut aussi être opérant sur le plan juridique ; avis que

je partage avec M. Bertrand Pancher et d'autres collègues qui se sont déjà exprimés.

Il est important, par cette méthode, de ne pas ouvrir la boîte de Pandore en remettant en cause la Charte de l'environnement. La tentation existe, nous l'avons connue au cours des précédentes législatures : des initiatives parlementaires visaient à la réviser, en tout cas à en diminuer la portée, notamment en ce qui concerne le principe de précaution. Il faut donc préserver coûte que coûte ce formidable acquis.

Je voudrais encore évoquer d'autres initiatives prises par des collègues de cette commission, je pense notamment à celle de M. François-Michel Lambert, qui vise la transversalité, la prise en compte au sein du Gouvernement de la question de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique. L'expérience montre que l'on ne peut pas fonctionner en silo, qu'il faut une dimension intergouvernementale plus forte qui permette aux ministres d'agir, notamment dans les arbitrages : on voit souvent de bonnes décisions remises en cause par Bercy.

**Mme Mathilde Panot.** La majorité parlementaire confirme la remarque du jeune Tancrède à son oncle Fabricio dans *Le Guépard* : « *Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change. Est-ce clair ?* ». Que tout change pour que rien ne change, car, une fois encore, une révision constitutionnelle est en cours, sans que le peuple soit consulté d'aucune manière.

C'est déjà la vingt-quatrième fois, ce qui devrait faire réfléchir quand on entend vanter la prétendue stabilité de la V<sup>e</sup> République. Qui plus est, plus de la moitié de ces révisions – quatorze – sont intervenues au cours des vingt dernières années. Il y a deux manières d'interpréter cette accélération : certains considèrent que notre Constitution parvient ainsi à s'adapter à notre époque et aux défis particuliers qu'elle pose, d'autres, dont les membres du groupe La France Insoumise, pensent plutôt qu'elle prend l'eau de toute part et que ces tentatives de la rafistoler sont vouées à l'échec.

Pourquoi s'obstiner à modifier la Constitution par à-coups alors que tout, dans la situation politique de notre pays, montre que le peuple doit se saisir de nouveau de son pouvoir le plus fondamental : le pouvoir constituant ? Ce n'est qu'ainsi que nous pourrions donner au pays un nouveau cadre politique et démocratique, où l'égalité et la confiance régiraient les rapports entre représentants et représentés.

Je ne pouvais ainsi pas commencer cette intervention sans rappeler ce qui est pour nous un principe politique fondamental : il faut convoquer une assemblée constituante qui prépare la constitution de la VI<sup>e</sup> République. Il n'y a aucune autre solution viable pour que la communauté politique s'articule au mieux avec les exigences de notre temps.

Pourtant, l'exposé des motifs du projet de loi présente l'enjeu écologique en ces termes : « *Nous devons aussi faire face à de nouveaux défis, notamment le changement climatique, nos institutions doivent permettre de répondre à ces enjeux* ». Pourquoi pas ? Nous pourrions vous suivre sur le constat, car vous avez piqué notre curiosité. Mais l'article 2 de votre projet de révision modifie l'article 34 de la Constitution, qui s'écrirait ainsi : « *La loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement et de l'action contre les changements climatiques* ». Bref, vous ajoutez simplement la mention du changement climatique.

Le fossé qui sépare les objectifs énoncés dans l'exposé des motifs et cette modification est béant ! Le Conseil d'État reconnaît d'ailleurs, dans un avis publié le 11 mai, que cette modification aura sans doute peu de portée sur les compétences respectives des pouvoirs réglementaire et législatif. Rien de nouveau sous le soleil donc, car inscrire uniquement le climat dans la Constitution masquera les enjeux écologiques globaux. Il y a en effet un risque d'effet pervers si le seul climat est pris en compte.

C'est précisément au nom du seul climat que la pêche électrique a été autorisée par les Pays-Bas, car elle émettait moins de gaz à effet de serre. C'est aussi au nom du climat que le Gouvernement actuel propose de continuer encore et toujours le nucléaire. Pour notre part, nous proposons une règle verte comme principe directeur de la VI<sup>e</sup> République que nous appelons de nos vœux : notre société doit se donner pour priorité de ne pas prélever davantage de ressources naturelles qu'elle n'est capable d'en restituer. C'est un horizon politique majeur qui doit être inscrit dans la Constitution ; la seule manière de prendre en compte les limites planétaires, la finitude des ressources, et d'organiser la rupture nécessaire avec notre système de production et de consommation. Être écologiste est une obligation morale et politique à l'heure où l'extinction des espèces risque d'emporter l'humanité avec elle. C'est une occasion de transformer nos modes de vie pour imaginer les conditions d'une vie collective heureuse, qui permettra l'émancipation de tous.

Ce dont j'essaie de vous convaincre depuis le début de cette législature, c'est que la question écologique ne saurait être traitée comme un sujet secondaire. Le changement climatique ne constitue pas un défi parmi d'autres, il est le premier d'entre eux ; celui qui les commande tous et doit nous pousser à réorganiser l'action publique et refonder nos modes de vie. C'est dans ce sens ce que nous proposons une planification écologique concertée, l'inscription constitutionnelle de la règle verte, la constitutionnalisation des biens communs. Enfin, le droit de propriété doit être soumis à l'intérêt général posé par l'enjeu écologique.

Cela peut vous sembler beaucoup, mais vous l'aurez compris : avec nous, le changement sera autrement tangible que celui prôné par l'ambitieux neveu imaginé par Giuseppe Tomasi di Lampedusa ou par ses avatars historiques.



## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Avant l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission examine, en discussion commune, l'amendement CD32 de Mme Delphine Batho et l'amendement CD52 de Mme Pascale Boyer.*

**Mme Delphine Batho.** Même si l'on peut prôner une révision constitutionnelle bien plus ample, il convient de franchir une nouvelle étape en direction de la République écologique et ne pas se contenter d'articles d'affichage, comme celui dont le rapporteur pour avis a indiqué que le Conseil d'État lui-même reconnaît qu'il sera sans incidence. Il faut que la réforme que nous adopterons produise des effets et se traduise par de nouveaux progrès.

C'est pourquoi l'amendement CD32 vise à corriger une imperfection de la loi constitutionnelle de 2005 qui rédigeait ainsi le préambule de la Constitution : *« Le peuple français proclame son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 »*. Nous proposons de supprimer l'expression « droits et devoirs » pour ne renvoyer directement qu'à la Charte de l'environnement. La nuance est importante : la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel fait référence aux considérants de la Charte de l'environnement tout en précisant qu'ils ne peuvent être invoqués à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité, et qu'ils n'instituent pas de droits et de libertés garantis par la Constitution. Cette simple modification du libellé du préambule apporterait une clarification qui permettrait à la jurisprudence du Conseil de faire référence à l'ensemble de la Charte, c'est-à-dire non seulement à ses articles mais aussi à ses considérants.

**Mme Pascale Boyer.** Cet amendement ne modifie pas la Charte de l'environnement mais le préambule de la Constitution, de sorte qu'il fasse référence à la Charte dans son ensemble afin de lui donner une portée plus vaste.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je comprends tout à fait les considérations qui ont inspiré ces deux amendements et je me suis moi-même interrogé au fil des auditions. Cependant, ces amendements me semblent aller dans un sens contraire à l'objectif poursuivi, pour de simples motifs rédactionnels. Dans sa version actuelle, le préambule proclame l'attachement « aux droits et devoirs définis dans la Charte » ; avec ces amendements, il proclamerait l'attachement « *aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par [...] la Charte de l'environnement* ». Cette mention des Droits de l'homme et de la souveraineté semble plus restrictive que la rédaction actuelle.

De plus, la rédaction de l'amendement CD52 entraîne une incertitude : l'expression « par la Charte » ferait-elle référence aux mots « définis par » ou aux mots « confirmée et complétée par » ?

Je vous propose de retirer les amendements et d'en rediscuter pour atteindre le but recherché.

**Mme Pascale Boyer.** Je retire l'amendement CD52 sous réserve que nous en rediscutions.

**Mme Delphine Batho.** J'entends l'objection rédactionnelle du rapporteur pour avis, dont je comprends qu'il est d'accord pour faire référence à l'intégralité de la Charte de l'environnement, et pas seulement aux articles – ce qui aurait d'autant plus de sens si l'on ajoutait un considérant relatif au climat. Je retire donc cet amendement pour en améliorer la rédaction en vue de l'examen du texte en commission des lois.

*Les amendements sont retirés.*

*La commission est saisie de l'amendement CD55 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Pour bon nombre d'entre nous, cette révision constitutionnelle est la première et sans doute la dernière : ce n'est pas une mince tâche. Chacun essaiera donc peu à peu d'y mettre son grain.

Cet amendement vise à affirmer le destin commun des peuples européens et la nécessité de leur implication commune dans l'action en faveur de l'environnement. L'actualité nous rattrape : le sort de l'*Aquarius* montre ce qui se passe lorsqu'un parti europhobe arrive à la tête d'un pays et agit d'emblée au mépris des règles et traités internationaux afin de détricoter ce qu'il a fallu des années pour construire. Pour nous, l'État-Nation n'est sans doute pas l'échelle qui convient à l'action en faveur de l'environnement, d'où cet amendement.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Votre amendement vise à ajouter les mots « partie indivisible du peuple européen » et j'en prends acte, Monsieur le député. Cependant, l'Union européenne est déjà inscrite au titre XV de la Constitution ; le garde-fou que vous souhaitez inscrire existe donc déjà. De plus, la notion de « peuple européen » est floue : fait-elle référence aux habitants de l'Union européenne ou de l'Europe et, dans ce cas, selon quelles frontières ? Cette modification alourdirait la rédaction de la Charte de l'environnement sans pour autant avoir une quelconque portée normative. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD56 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Puisqu'il a été décidé d'inscrire l'action contre les changements climatiques à l'article 34 de la Constitution, il serait plus cohérent et plus efficace de l'inscrire aussi dans la Charte, par un effet de miroir.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Les équilibres climatiques faisant partie des équilibres naturels, votre amendement est déjà satisfait par la rédaction actuelle du texte. Cet élément n'apporte pas de précision et risque au contraire de susciter une confusion en scindant le concept d'équilibre naturel, plus global. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*L'amendement CD58 de M. Paul-André Colombani est retiré.*

*La commission en vient à l'amendement CD57 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à rappeler que les ressources naturelles ont permis non seulement l'émergence de l'humanité mais aussi son expansion et son progrès. Nous ne devons pas uniquement notre émergence aux ressources naturelles, nous leur devons tout – ce que nous sommes aujourd'hui et ce que nous serons demain –, d'où cet amendement.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité, comme le précise le premier considérant de la Charte. Or, le deuxième considérant ajoute que notre existence et notre avenir sont indissociables de notre environnement. Ainsi, votre amendement est déjà satisfait, quoique dans une rédaction différente. La modification proposée n'apporte aucune précision juridique nouvelle ; mieux vaut conserver la concision que le législateur de 2005 a souhaitée. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD59 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Je regrette le rejet de l'amendement précédent car le moment me semble venu de dépoussiérer la Charte, de la moderniser. C'est dans le même état d'esprit que je présente cet amendement, qui vise à affirmer que l'environnement n'est pas le patrimoine des seuls êtres humains, mais de tous les êtres vivants. En remplaçant « humains » par « vivants », nous prendrions davantage en compte l'évolution actuelle – je pense à cette scène diffusée sur les réseaux sociaux d'un orang-outang combattant seul une grue qui dévastait sa forêt. Pour moderniser le texte, nous devons prendre nos responsabilités !

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je me suis interrogé sur l'opportunité de remplacer les mots « des êtres humains » par « du vivant » ; je comprends donc bien votre amendement. Toutefois, il est étrange, dans un texte

juridique, d'introduire la notion de patrimoine s'agissant d'espèces non humaines, car un tel ajout n'aurait aucun effet juridique et brouillerait le message des considérants. Avis défavorable.

**M. Loïc Prud'homme.** Je soutiens quant à moi cet amendement. Nous sommes entrés dans une période que l'on nomme à juste titre l'Anthropocène, et pour cause : l'action humaine porte préjudice non seulement au climat mais aussi à la diversité biologique dans son ensemble. La notion d'êtres « vivants » est donc intéressante car elle nous permet de prendre la mesure des effets que nous produisons sur notre environnement. La notion d'Anthropocène fait l'unanimité parmi les scientifiques ; il faudrait l'inclure dans la Constitution, ici ou plus tard.

**M. Bertrand Pancher.** Je salue la réflexion qu'ont conduite nos amis corses sur l'évolution légitime de la Charte de l'environnement. Il me semble pertinent de faire mention de la protection globale des milieux naturels et vivants. Je comprends les objections du rapporteur pour avis mais je suis très intéressé par cet amendement.

**Mme Delphine Batho.** Sur le fond, cette révision constitutionnelle doit en effet franchir une étape en incluant les notions d'Anthropocène, de limites de la planète et de respect du vivant.

En revanche, nous devons nous interroger collectivement sur la manière d'y parvenir : faut-il ou non modifier la Charte de l'environnement ? Elle a représenté une avancée constitutionnelle considérable et, contrairement à ce que j'entends parfois dire, a produit des effets juridiques importants. Certaines dispositions de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés ont par exemple été censurées au nom de la Charte. De même, les recours de compagnies pétrolières contre la loi interdisant la fracturation hydraulique pour exploiter les gaz de schiste ont été écartés au nom de la Charte. Récemment, l'autorisation de mise sur le marché du sulfoxaflor a été suspendue par une décision de justice confirmée par le Conseil d'État au nom du principe de précaution, au motif que nous ne disposons pas de données relatives à l'impact de cette substance sur les abeilles. En clair, la Charte de l'environnement est importante.

Soyons honnêtes, cependant : elle contient aussi des formules datées qui mériteraient d'être revues – je pense à l'article 6 : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Il faudrait aussi y ajouter le principe de non-régression, que nous avons inscrit avec Mme Barbara Pompili dans le code de l'environnement lors de l'examen de la loi sur la biodiversité.

Je souhaite donc que nous fixions une doctrine sur la modification de la Charte. Si nous la modifions, alors il faut en améliorer tous les aspects ; au contraire, nous pourrions la juger intouchable. Les juristes sont partagés et je suis moi-même passée par différentes phases de doute. Plusieurs amendements portent

sur la Charte, dont un que défendra le rapporteur pour avis. Il serait bon que nous prenions une décision collective sur cette question.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Nous avons abordé la question de l'ouverture éventuelle de la Charte avec tous les experts auditionnés. La moitié d'entre eux souhaite sanctuariser le texte au même titre que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et que le préambule de la Constitution de 1946. D'un point de vue strictement juridique, cependant, il est possible de la modifier. Je me suis longuement interrogé avant de déposer l'amendement auquel Mme Delphine Batho vient de faire référence et que je défendrai dans un instant. La décision a été prise de modifier la Charte en raison d'une lacune flagrante des considérants actuels.

Lorsque les éléments proposés par vos amendements figurent déjà dans la Charte, la modification ferait doublon : inscrire la notion d'êtres vivants comme vient de le proposer M. Paul-André Colombani, par exemple, serait redondant par rapport au considérant selon lequel « l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie ».

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD60 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Le choix de modifier la Charte est politique et nous devons en assumer la responsabilité face aux électeurs. L'idée est soumise au débat et les électeurs jugeront ; gardons-nous de nous réfugier constamment derrière l'avis d'experts et prenons nos responsabilités.

Cet amendement vise lui aussi à dépeussier le texte de la Charte en y ajoutant des notions qui n'étaient pas prégnantes en 2004 mais qui sont désormais au cœur du débat sociétal. En l'occurrence, il s'agit de remplacer « homme » par « humanité » pour supprimer la distinction de genre, dans le respect de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes – ce pour quoi l'une des ministres du Gouvernement se bat comme une lionne.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je partage votre objectif mais l'humanité s'entend comme la globalité des êtres humains, alors que le quatrième considérant les vise en tant qu'individus. La formulation de votre amendement est donc légèrement maladroit par rapport à la rédaction actuelle. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle passe à l'amendement CD61 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à distinguer entre les notions d'influence et d'emprise, qui n'ont pas le même sens. En effet, l'homme

n'exerce plus simplement son « influence » mais son emprise croissante sur les conditions de la vie.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** L'emprise désigne l'ascendant intellectuel ou moral – et plus rarement physique – exercé par quelqu'un ou quelque chose sur un individu. Compte tenu de cette définition, le terme « emprise » ne semble pas adéquat pour désigner l'influence qu'exerce l'homme sur les conditions de la vie. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CD75 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à inscrire le passage à l'Anthropocène dans la Charte et, ainsi, à rappeler que l'influence parfois dangereuse de l'humanité sur son propre milieu naturel n'est elle-même permise que par la viabilité de ce milieu, notamment la sauvegarde des autres espèces animales indispensables à la préservation des écosystèmes.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Avis défavorable car l'amendement est satisfait : dans la version actuelle de la Charte, l'expression « les conditions de la vie » désigne déjà l'ensemble des formes de vie, y compris la vie animale.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle passe à l'amendement CD39 de M. François-Michel Lambert.*

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement vise à ajouter le climat à l'énumération par laquelle commence le cinquième considérant de la Charte, qui serait donc rédigé de la manière suivante : « *Que la diversité biologique, le climat, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* ». Nous engloberions ainsi toutes les dimensions de l'interaction entre les humains et le milieu naturel, en faisant le lien entre écologie et économie pour rappeler que nos modes de production et de consommation ne sont pas toujours durables, tant s'en faut.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je partage complètement les objectifs de cet amendement. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement CD79 qui vise à ajouter un considérant spécialement dédié au climat en reprenant les termes de l'Accord de Paris. Il satisfera votre amendement, que je vous propose de retirer.

**M. François-Michel Lambert.** Soit, je retire mon amendement en attendant le débat sur le vôtre.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD62 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Il me semble logique d'adapter la Charte à la prise de conscience de la souffrance animale, comme l'ont illustré le récent débat à l'Assemblée et les réactions suscitées dans l'opinion.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je ne sous-estime aucunement la souffrance animale et je comprends très bien les intentions qui inspirent cet amendement, mais je ne crois pas que la Charte de l'environnement soit le lieu idoine pour intégrer cet élément. Comme je l'ai précisé lors de la discussion générale, la notion de souffrance animale donne lieu à des interprétations subjectives et sa portée est floue ; il n'est donc pas souhaitable de la constitutionnaliser. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD76 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à inscrire la défense de la cause animale dans la Charte de l'environnement afin de réduire l'anthropocentrisme de ce texte fondamental dans la perspective de futurs enjeux face auxquels il pourrait être nécessaire de mobiliser son effectivité juridique afin d'obtenir des avancées en droit positif.

**M. Christophe Arend, rapporteur.** Comme la notion de bien-être animal, la notion d'épanouissement des êtres vivants est très floue et difficilement quantifiable. Aussi, il n'est pas pertinent de l'introduire dans la Charte.

**M. Michel Castellani.** Je soutiens cet amendement comme un certain nombre d'autres amendements que M. Paul-André Colombani défend avec passion. Celui-ci favorise le développement durable dans son entièreté. Il est très difficile de couper en rondelles l'apport de chaque espèce vivante, qu'elle soit animale ou végétale. Par définition, le concept de développement durable est global et, à ce titre, figurerait utilement dans la Charte.

*La commission rejette l'amendement.*

*Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

(loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005)

## **Inscrire les changements climatiques dans la Charte de l'environnement**

### **I. LE CLIMAT, ABSENT DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT**

Au cours des auditions menées par votre rapporteur pour avis, la question de la modification de la Charte de l'environnement a été soulevée par la plupart des constitutionnalistes et des juristes spécialisés en droit de l'environnement. Un

certain nombre d'entre eux ont souhaité **réaffirmer le caractère particulier de la Charte de l'environnement**, historiquement datée, comme la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946. Ce texte serait dès lors un texte fondateur qu'il conviendrait de ne pas modifier, tout comme il semble inenvisageable de faire évoluer ces deux autres textes du bloc de constitutionnalité.

Malgré cela, la Charte a été introduite par la loi constitutionnelle de 2005. Dès lors, il est **juridiquement possible de modifier cette loi**, qui rédige intégralement la Charte, afin d'en changer le contenu. De plus, au regard de l'évolution des connaissances scientifiques dans le domaine de l'environnement et de l'évolution des traités internationaux, il peut sembler nécessaire de faire évoluer les considérants qui précèdent le dispositif introduit par la Charte afin qu'il soit au plus proche de la réalité des enjeux environnementaux et des changements climatiques.

Dès lors, sans nécessairement modifier les articles mêmes de la Charte, votre rapporteur pour avis considère qu'il peut être pertinent d'en faire évoluer les considérants, c'est-à-dire les constats sur lesquels elle se fonde. En effet, en l'état actuel, la Charte ne fait aucune mention – dans ses considérants comme dans son dispositif – de la question climatique. Aussi, insérer un **considérant dans la Charte, rappelant l'urgence climatique en reprenant les termes de l'Accord de Paris**, permettrait de l'actualiser en y intégrant cet enjeu aujourd'hui absent et de faire écho au rôle joué par la France sur la scène internationale en matière de lutte contre les changements climatiques.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CD79 de votre rapporteur pour avis, qui prévoit l'ajout d'un considérant à la Charte de l'environnement et qui précise que « le climat est affecté par des changements qui représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète ». Reprenant les termes du 5<sup>e</sup> considérant de l'Accord de Paris, ce considérant serait placé entre les 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> considérants actuels de la Charte de l'environnement.

\*

\* \*

*Elle est saisie de l'amendement CD79 du rapporteur pour avis.*

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Ni la Constitution ni la Charte de l'environnement ne font mention du climat. Face à la nécessité d'une action urgente contre les changements climatiques et pour faire écho à l'action internationale de la France dans ce domaine, il faut faire évoluer les considérants de la Charte de l'environnement en adaptant les constats sur lesquels elle se fonde à l'évolution des connaissances scientifiques et des accords internationaux, ainsi

qu'à la prise de conscience croissante de l'urgence climatique. C'est pourquoi cet amendement vise, pour pallier une lacune de la Charte, à ajouter après le considérant sur la biodiversité un nouveau considérant reprenant les termes de l'Accord de Paris qui serait rédigé ainsi : « *Que le climat est affecté par des changements qui représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète ;* ».

**M. François-Michel Lambert.** Dois-je comprendre que vous proposez d'ajouter cette phrase après le cinquième considérant relatif à l'influence de nos modes de production et de consommation sur la diversité biologique ?

**Mme la présidente Barbara Pompili.** C'est en effet ce que propose M. le rapporteur pour avis.

**M. François-Michel Lambert.** Soit. Dans ce cas, pourquoi mentionner le climat plutôt que l'effondrement de la biodiversité ou la raréfaction des ressources, par exemple ? Je viens de retirer un amendement qui mentionnait non seulement le climat mais aussi la biodiversité et les limites des ressources et d'autres éléments subissant l'influence de l'activité humaine. Le climat n'est ni déconnecté, ni supérieur ou inférieur aux autres problèmes.

**M. Jean-Marie Sermier.** Je vous ai fait part de la réserve de notre groupe quant à une modification par amendement de la Constitution – ou, en l'occurrence, de son préambule – en l'absence d'étude d'impact précise concernant la terminologie employée. Chacun s'inquiète de la modification du climat mais, au fond, cette modification en tant que telle est moins importante que les effets qu'elle entraîne. C'est son origine qu'il faut comprendre de manière à se donner les moyens de l'empêcher. L'amendement évoque donc une notion qui induit des éléments précis sans les mentionner. Il me semble indispensable d'étudier le texte de manière plus approfondie, même si je ne doute pas que M. le rapporteur pour avis l'a examiné en détail. Il faut un examen sémantique et une étude d'impact ; nous partageons tous le même objectif, mais ne nous contentons pas d'un simple affichage !

**Mme Frédérique Tuffnell.** Nous l'avons toujours dit : nous ne gagnerons pas la bataille climatique si nous ne gagnons pas parallèlement la bataille contre l'érosion de la biodiversité. Reste à définir la notion de biodiversité : s'agit-il de diversité biologique ? Comment l'insérer dans ce texte, étant entendu qu'elle est liée au climat ?

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je précise que la diversité biologique figure déjà dans le texte. L'amendement consiste à y ajouter un alinéa sur le climat.

**Mme Delphine Batho.** Je suis d'accord pour ajouter le climat aux considérants, mais pas d'accord pour n'y ajouter que le climat. Sur le plan culturel, conceptuel et juridique, le pas que nous devons franchir est celui de la reconnaissance de l'Anthropocène et de son caractère systémique et global. Si l'on

juge nécessaire d'ajouter un considérant sur les changements climatiques, rien ne justifie de ne pas en ajouter un autre sur l'effondrement du vivant, qui ne recouperait que partiellement le considérant précédent sur la diversité biologique. La Charte a été rédigée en 2004 ; ses considérants sont assez anthropocentrés.

D'autre part, la rédaction proposée ne reprend pas exactement les termes de l'Accord de Paris. L'amendement précise que « le climat est affecté par des changements » : soit, mais par qui ces changements sont-ils causés ? La responsabilité humaine est érudée – même si je suis convaincue que là n'était pas l'intention du rapporteur pour avis – et la phrase peut être lue en ce sens. Imaginez-la lue par Donald Trump : le climat change, point final. Ne vaudrait-il pas mieux préciser que « les activités humaines sont à l'origine de changements climatiques qui représentent une menace immédiate et potentiellement irréversible pour les sociétés humaines et la planète », plutôt que de se contenter d'un simple constat en faisant l'impasse sur la responsabilité humaine ? Le libellé de l'amendement me pose problème ; peut-être pourrons-nous y revenir en commission des lois.

**M. Jean-Marie Sermier.** C'est du pur affichage. Je comprends la position de Mme Delphine Batho, même si je ne la partage pas. Préciser que l'Anthropocène, par son caractère systémique et global, produit les changements climatiques signifierait que si nous ne parvenions pas à changer de système, nous vivrions dans l'inconstitutionnalité, puisque la Constitution rend l'Anthropocène illégal mais que nous n'en sortons pas ! Ce n'est donc que de l'affichage. Mieux vaudrait envisager une rédaction contraignante. Ce fut toute la problématique de la COP 21, que chacun a applaudie des deux mains comme une avancée majeure. Le texte final n'étant pas contraignant, il serait cependant impossible d'obliger un quelconque pays se soustrayant à ses engagements à les respecter. La déclaration était belle, certes, mais sans consistance.

Si nous donnions à cet amendement un caractère contraignant en prévoyant de changer radicalement la façon de vivre des Français et en limitant cette inconstitutionnalité à notre pays, cela serait tout autant de l'affichage.

**M. François-Michel Lambert.** Ce n'est pas de l'affichage, bien au contraire : c'est de la survie de l'humanité qu'il s'agit ! Plus de 15 000 scientifiques nous ont alertés sur la trajectoire que nous suivons. Si la France, vingtième pays le plus peuplé au monde, prend des initiatives ambitieuses en inscrivant dans la Constitution la nécessité de lier nos modes de production et de consommation et leurs impacts – positifs et négatifs – sur la biodiversité, le climat et la raréfaction des ressources, alors nous pourrions transformer notre propre modèle – la question des moyens se posera en temps voulu.

Je fais confiance aux anciens, surtout ceux qui ne siègent plus parmi nous mais qui, autrefois, avaient plus de temps pour analyser les choses. En leur temps, ils avaient inscrit dans la Charte le considérant suivant : « *Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines*

*sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; ».* Cette phrase très bien structurée fait apparaître la question de l'Anthropocène et de l'impact des activités humaines ; ne manque que la question du climat – que j'ai proposé d'ajouter dans l'amendement que j'ai retiré. Conservons la rédaction des anciens et ajoutons simplement à ce bloc le terme « climat » – peut-être le rapporteur pour avis peut-il reprendre mon amendement à cet effet – plutôt que de bâtir une nouvelle phrase ; telle est ma recommandation.

**M. Matthieu Orphelin.** Au fond, le débat consiste à déterminer où placer les questions climatiques : à l'article 1<sup>er</sup> ou à l'article 34 de la Constitution, dans son préambule ou dans la Charte ? Nous aurons ce débat tout à l'heure. Je ne crois pas pour autant qu'il s'agisse d'affichage, bien au contraire : il s'agit de mettre cette question au cœur de notre modèle de développement car si nous ne relevons pas le défi climatique, tout le reste de ce qui nous est cher s'effondrera. C'est de cela que nous débattons avec ces amendements et d'autres à venir.

**M. Bertrand Pancher.** J'approuve les propos de MM. Mathieu Orphelin et François-Michel Lambert : je ne vois pas ce que cet amendement apporte au préambule de la Constitution et à la Charte de l'environnement tels qu'ils sont rédigés.

**Mme Danielle Brulebois.** Il permet tout de même d'inscrire un fait avéré : le climat est affecté par des changements. N'oublions pas qu'il existe encore, même parmi les scientifiques les plus en vue, des climatosceptiques qui contestent la réalité du réchauffement climatique !

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Il n'est pas question, Monsieur François-Michel Lambert, de hiérarchiser les problèmes dans la Charte mais simplement de placer le problème du climat au même niveau que celui de la diversité biologique, tous les considérants possédant la même valeur intrinsèque.

Je comprends vos arguments, Monsieur Jean-Marie Sermier, mais l'amendement vise précisément à établir que le climat est affecté par des changements. La critique de Mme Delphine Batho est légitime, cependant : il n'est en effet pas précisé qui est à l'origine de ces changements. Nous pouvons donc envisager de sous-amender cet amendement pour reprendre strictement les termes de l'Accord de Paris. Ajoutons que la Charte comporte également un considérant précisant que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution.

Enfin, Monsieur Bertrand Pancher, la motivation qui inspire cet amendement tient tout simplement au fait que le climat ne figure pas dans la Charte.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Souhaitez-vous sous-amender votre amendement, Monsieur le rapporteur pour avis, ou le soumettre au vote tel quel ?

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je propose que vous le mettiez aux voix en l'état, étant entendu que nous pourrions le sous-amender ultérieurement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Avant l'article 1<sup>er</sup>*

*Elle examine l'amendement CD63 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à conférer une dimension européenne et communautaire à l'action de la République en faveur de la préservation de l'environnement. Il me semble ainsi opportun d'insérer les mots : « et de l'Union européenne » car la France, seule et isolée, a peu de poids. Au moment où des intérêts fondamentaux comme la défense peuvent se discuter au niveau européen, pourquoi pas la préservation de l'environnement ?

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** L'action de la France en matière de préservation de l'environnement a déjà une dimension européenne. En effet, l'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que l'environnement fait partie des compétences partagées entre l'Union et les États membres.

Le considérant actuel vise à encadrer l'action du Conseil constitutionnel pour indiquer que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres principes constitutionnels. Le titre XV de la Constitution précise l'adhésion de la France à l'Union européenne et, par là-même, le respect des principes de l'Union. Il n'est donc pas nécessaire d'alourdir la rédaction de la Charte car votre amendement est en pratique satisfait. Avis défavorable.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD64 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à inclure les besoins des autres espèces vivantes dans la conception du développement durable et à réduire l'anthropocentrisme de ce texte.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** La première partie de votre amendement sur l'ensemble des peuples est déjà satisfaite par la rédaction actuelle. Quant à la définition des besoins des autres espèces vivantes, elle est difficile à apprécier.

De plus, votre amendement modifie de façon importante la définition du développement durable. Dans un souci de concision et d'intelligibilité, il convient plutôt de maintenir le considérant actuel, qui s'appuie sur une définition partagée au niveau international et précisée notamment dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992. Avis défavorable.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD51 de Mme Pascale Boyer.*

**Mme Pascale Boyer.** Cet amendement vise à modifier l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement en ajoutant le mot « fondamental » après « droit ». Le Conseil constitutionnel regardera le droit à l'environnement comme un des droits fondamentaux auxquels il apporte une protection plus importante, ce qui veut dire qu'il sera interdit à quiconque d'intervenir sur le droit à l'environnement : même le législateur ou l'exécutif ne pourra affaiblir l'effectivité de ce droit.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Le Conseil constitutionnel a reconnu l'existence de ce qui est parfois appelé « l'effet cliquet » dans sa décision du 11 octobre 1984. Il a cependant nuancé la portée de cet effet dans sa décision du 29 août 2002, en précisant « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité* ». Cet effet n'est donc pas absolu et ne s'applique que s'il prive de base légale des exigences de valeur constitutionnelle. Aussi, cet ajout ne parviendrait pas à l'objectif visé d'éviter un retour en arrière sur des dispositions de nature législative, qui correspond plutôt à la mise en place d'un principe de non-régression. Je demande le retrait de l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine l'amendement CD65 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à tirer les conséquences, dans la Charte de l'environnement, de l'inscription de l'action contre le changement climatique dans la Constitution et inscrit également dans le bloc de constitutionnalité l'objectif de la lutte contre les maltraitements animales, notion qui n'était pas encore bien cernée en 2004 et qui est en train d'être acceptée par notre société. La France pourrait s'enorgueillir d'être le premier pays à l'intégrer dans sa Constitution.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** L'usage du mot « notamment » conduit à considérer que les éléments non mentionnés sont moins importants que ceux qui y apparaissent. Il convient d'éviter tout risque de morcellement de l'environnement : certaines solutions décarbonées qui luttent contre les changements climatiques peuvent avoir des conséquences négatives sur l'environnement. Aussi, cet amendement pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement pris dans sa globalité. Avis défavorable.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle se saisit de l'amendement CD67 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à préciser la hiérarchie des normes pour la mise en œuvre des objectifs généraux définis dans la Charte. Le niveau de la loi peut être insuffisant : les instruments juridiques adéquats sont les traités internationaux, tels que l'Accord de Paris.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Aujourd'hui, les traités internationaux s'appliquent directement en droit français ; il en est de même du droit de l'Union européenne, qui est d'application directe, comme l'a précisé la Cour de Justice des Communautés européennes dans son arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963. Dès lors, cet ajout, loin de clarifier la hiérarchie des normes, risque d'entraîner une confusion. En effet, il peut laisser penser que le droit international et européen doit préciser les conditions d'application de la Charte, alors que cette Charte ne s'applique qu'en France et non dans les autres pays, signataires des traités ou membres de l'Union.

Enfin, si votre objectif est d'assurer la conformité entre les dispositions à valeur constitutionnelle contenues dans la Charte et le droit international et européen, l'article 54 de la Constitution prévoit déjà qu'en cas de déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil sur un engagement international, ce dernier ne peut être ratifié qu'après révision de la Constitution. La hiérarchie des normes est ainsi déjà clarifiée. Avis défavorable.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD66 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Il s'agit une nouvelle fois d'introduire dans la Constitution la notion de bien-être animal.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission rejette cet amendement.*

*Elle examine l'amendement CD68 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Il s'agit à nouveau de mieux protéger les espèces animales, en donnant un socle juridique ambitieux à ceux qui viendront après nous.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** La sauvegarde d'une espèce animale et, de façon générale, la préservation de la biodiversité, sont déjà englobées dans le concept plus large d'environnement. Dès lors, il n'y a pas lieu d'apporter cette précision ; votre amendement est en pratique déjà satisfait par la rédaction actuelle de l'article 5 de la Charte. Avis défavorable.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CD16 de M. Emmanuel Maquet.*

**M. Emmanuel Maquet.** Depuis l'introduction du principe de précaution dans notre Constitution en 2005, qui relevait d'une légitime prudence vis-à-vis de certains drames du passé, celui-ci s'est progressivement dévoyé en crainte systématique de tout progrès technologique et, plus largement, en un principe de méfiance envers la science, qui peut parfois être un principe d'inaction, d'interdiction et d'immobilisme. La prudence doit être de rigueur, mais non au détriment du progrès. Il convient de l'inscrire dans le cadre du principe d'innovation. Ainsi, le principe de précaution pourrait s'inscrire dans une démarche positive et dynamique, tournée vers l'avenir. C'est pourquoi le présent amendement vise à remplacer le principe de précaution par le principe d'innovation responsable.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Ayant été soignant avant de siéger dans cette assemblée, je porte une attention toute particulière au principe de précaution.

Ce principe est appliqué de façon prudente par les juges, notamment le juge administratif, comme l'a rappelé le professeur M. Yves Jegouzo dans une audition au Sénat en 2009 faisant le bilan de son application.

De plus, ce principe est consacré par le droit européen à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive », ainsi que sur d'autres principes environnements. Le droit de l'Union est d'effet direct en France, ce qu'a reconnu la Cour de Justice des Communautés européennes en 1963. Cela signifie que ce principe s'applique déjà en France en vertu des traités européens.

Aussi, il n'est pas utile de revenir sur ce principe qui est déjà mis en balance par les juges avec d'autres principes constitutionnels. Avis défavorable.

**M. Bertrand Pancher.** J'ai toujours du mal à comprendre pourquoi certains veulent systématiquement revenir sur le principe de précaution, comme s'il empêchait le développement. Non, il n'y a pas de blocage. Il faut faire très attention, alors que le modèle du développement est « au bout du bout », de ne pas supprimer les rares garde-fous que nous avons dans la Constitution. Le principe de précaution n'empêche pas les innovations, ou alors donnez-nous des exemples de blocage. En réalité, certaines formes de développement nous ont conduits dans des impasses, avec de véritables difficultés à revenir en arrière. Attention à ne pas envoyer à l'opinion le message qu'il pourrait y avoir un développement sans limite, sans garde-fou.

**M. François-Michel Lambert.** Dans la même ligne que M. Bertrand Pancher, j'aurais plutôt introduit un article additionnel pour faire réellement appliquer le principe de précaution. S'il l'avait été, nous ne nous battrions pas aujourd'hui contre les néonicotinoïdes, le glyphosate, la pollution atmosphérique, notamment le diesel et les 40 000 morts par an...

**M. Jean-Marie Sermier.** Ça n'a rien à voir !

**M. François-Michel Lambert.** Mais si ! Nous avons au contraire intérêt, ce sera l'objet de l'amendement que je présenterai après celui-ci, à ne pas être dans la régression, voire dans l'affichage.

Très souvent, une partie des hommes et femmes politiques, et j'aurais même tendance à dire des hommes et hommes politiques, recourent au principe de précaution inscrit dans la Constitution quand ils n'ont plus d'argument construit pour justifier une innovation qui n'en est pas une et sert très souvent des lobbies avec des effets destructeurs sur l'environnement. Le principe de précaution n'est pas suffisamment appliqué et je vois qu'il est encore attaqué aujourd'hui. Je ne désespère pas qu'un jour il ne sera plus remis en cause, comme l'égalité hommes-femmes qui en gênait certains et aujourd'hui n'est plus contestée : c'est comme cela que la société avance !

**M. Jean-Marie Sermier.** Il ne faut pas le prendre comme cela. J'ai voté le principe de précaution, il n'y a donc aucune ambiguïté, mais l'amendement de notre collègue précise ce principe...

**M. François-Michel Lambert.** Non, il le supprime !

**M. Jean-Marie Sermier.** ...avec l'innovation responsable. Vos remarques, chers collègues, montrent bien que vous ne voulez pas de la science. Vous considérez que la science ne peut apporter que des choses négatives pour la planète ou l'humanité. Or, chacun sait, moi plus que les autres, étant de la ville où Pasteur est né, que la science est une solution pour l'avenir de notre planète. Elle nécessite des tâtonnements.

**M. François-Michel Lambert.** Avec précaution !

**M. Jean-Marie Sermier.** Personne ne peut dire aujourd'hui que la prise de conscience, y compris des chercheurs et des grandes entreprises, n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Ce n'est pas en balayant la science d'un revers de main que nous ferons venir les étudiants dans le système scientifique français.

**Mme Delphine Batho.** L'amendement supprime le principe de précaution, même si vous tentez de faire croire que ce n'est qu'un ajout. C'est une vieille offensive conservatrice de ceux qui n'ont jamais digéré la Charte de l'environnement...

**M. Martial Saddier.** Très bien !

**Mme Delphine Batho.** ... et qui en outre confondent souvent le principe de prévention et le principe de précaution. Ce qui a été beaucoup appliqué, c'est le principe de prévention. Par exemple, on est sûr que la fracturation hydraulique a des conséquences désastreuses sur la ressource en eau, la santé, la géologie ; le législateur l'a donc interdite. Quant au principe de précaution, c'est un principe de

progrès scientifique : quand on ne sait pas, on doit faire appel à la science pour trouver les réponses et, en attendant, il faut prendre des mesures de précaution. L'exemple que j'ai pris tout à l'heure, le sulfoxaflor, est le seul cas d'application de l'article 5 de la Charte de l'environnement dans la jurisprudence du juge administratif : les données de l'impact de ce produit sur les abeilles étaient manquantes et l'autorisation a été donnée sans respecter le principe de précaution.

Que ceux qui veulent depuis des années remettre en cause le principe de précaution nous citent un seul exemple d'une innovation qui aurait été interdite en France par application de ce principe. Comme l'a très bien dit M. François-Michel Lambert, il n'est malheureusement pas assez appliqué.

Enfin, l'exposé sommaire de l'amendement m'attriste car la France est très bien placée dans de nombreux domaines industriels en matière de recherche et développement (R&D) et nous n'avons pas à rougir des chercheurs français. Je n'adhère donc ni au contenu de l'amendement ni à son argumentation.

**M. Martial Saddier.** Je ne sais pas qui est conservateur mais une chose est sûre : c'est Jacques Chirac qui a voulu la Charte de l'environnement.

**M. Matthieu Orphelin.** Très bien !

**M. Martial Saddier.** Nous avons mis deux ans pour obtenir une majorité et la faire adopter.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** C'est juste.

**M. Martial Saddier.** Le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du développement durable, qui était à l'époque une commission unique, est dans cette salle. Il n'a pas été simple de trouver les mots et les virgules d'un accord satisfaisant tout le monde. Je vous invite donc à peser chaque mot car cela a été une véritable performance du Président Jacques Chirac d'obtenir une majorité à Versailles pour faire passer ce texte.

Un des problèmes de fond, à l'époque, était la confusion entre la prévention et la précaution. Pour la prévention, le dommage est connu, par exemple dans le cas du nucléaire. Le débat sur la précaution, c'est quand scientifiquement nous ne sommes pas capables de mesurer les dommages. Je vous laisse imaginer ce qu'étaient les débats dans une commission commune aux affaires économiques et au développement durable.

**M. Matthieu Orphelin.** M. Martial Saddier a eu raison de rappeler que cette Charte a fait l'objet d'un véritable travail d'orfèvre. Ce que m'inspirent ces premiers échanges, c'est qu'il est urgent de ne pas toucher à la Charte de l'environnement pour ne pas rouvrir des discussions dont on sait qu'elles ont été très complexes.

**M. Jean-Marie Sermier.** Le principe de précaution s'applique de cette façon car il a été voté de cette façon. Cet amendement, même s'il ne passe pas, aura permis un débat où les uns et les autres ont confirmé qu'il faut que le principe s'applique dans la même logique et non dans une logique différente.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Les débats politiques gagneraient tellement à ce qu'on n'oppose plus écologie et science, écologie et économie. Le jour où nous aurons dépassé ces poncifs, nous aurons accompli un grand progrès !

**M. François-Michel Lambert.** Après avoir entendu M. Martial Saddier et M. Jean-Marie Sermier, je pense que M. Emmanuel Maquet va retirer son amendement.

**M. Emmanuel Maquet.** Il a été conçu comme un amendement d'appel et a rempli sa fonction. D'autres le reprendront en séance mais il a en tout cas permis de lancer le débat.

*L'amendement est retiré.*

*Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

(loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005)

**Constitutionnaliser le principe de non-régression en matière  
environnementale**

**I. VERS UNE CONSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE NON-  
RÉGRESSION**

Le principe de non-régression en matière environnementale a été largement développé par M. Michel Prieur. Il considère qu'il s'agit de « *la conséquence du caractère finaliste du droit de l'environnement, qui vise non seulement à protéger l'environnement dans ses différentes composantes, mais également à l'améliorer* »<sup>(1)</sup>. Ce principe a pour objectif de garantir une protection toujours plus renforcée de l'environnement ; il s'agit en quelque sorte **d'un principe de « non-retour en arrière »** en matière de politiques publiques environnementales.

Le principe de non-régression a été inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement par la loi dite « biodiversité » du 8 août 2016<sup>(2)</sup>. Il garantit que « *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Michel Prieur et Gonzalo Sozzo, *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruylant, 2012.

(2) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(3) 9° de l'article L.110-1 du code de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel, par sa décision du 4 août 2016 <sup>(1)</sup>, a validé **cette disposition tout en limitant sa portée aux normes de nature réglementaire**. En effet, tout en reconnaissant sa conformité à la Constitution, il a considéré que « *ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire* ». Le législateur reste donc libre d'apprécier l'opportunité de modifier ou d'abroger des dispositions de nature législative.

Ce principe a trouvé une **application dans la jurisprudence du juge administratif**. En effet, le Conseil d'État, dans une décision du 8 décembre 2017 <sup>(2)</sup>, a donné une **première application nuancée de ce principe**. Il a en l'espèce considéré que le simple fait de passer, pour une catégorie de projets, d'une évaluation environnementale systématique à une évaluation après examen au cas par cas n'a pas pour conséquence en soi de méconnaître le principe de non-régression, « *dès lors que [...] les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, d'une évaluation environnementale* ».

Il en va différemment, selon le Conseil d'État, d'« *une réglementation exemptant de toute évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas* », laquelle n'est conforme au principe de non-régression « *que si ce type de projets, eu égard à sa nature, à ses dimensions et à sa localisation et compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* ». Il a considéré en l'espèce que les projets concernés étaient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et a donc **annulé pour excès de pouvoir certaines dispositions réglementaires** <sup>(3)</sup> pour méconnaissance du principe de non-régression.

Une constitutionnalisation de ce principe aurait donc pour conséquence de l'appliquer non plus seulement aux règlements mais également aux lois. Ainsi serait inscrit dans la Constitution ce qui est parfois résumé sous le nom de jurisprudence de « l'effet cliquet », consacrée dans la décision du Conseil constitutionnel du 11 octobre 1984 <sup>(4)</sup>, par laquelle il a considéré que « *s'agissant d'une liberté fondamentale, [...] la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* ».

Cependant, en 2002 <sup>(5)</sup>, le Conseil a précisé la portée d'un tel principe, expliquant « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, dans le domaine de sa*

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016.

(2) Conseil d'État, arrêt n° 404391 du 8 décembre 2017, Fédération Allier Nature.

(3) Annulation d'une partie du a) de la rubrique 44 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984.

(5) Conseil constitutionnel, décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002.

*compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que l'exercice de ce pouvoir ne doit cependant pas aboutir à priver de garanties légales des exigences de valeur constitutionnelle* ». À rebours de cette jurisprudence, une constitutionnalisation du principe de non-régression dans la Charte de l'environnement consacrerait l'effet-cliquet pour les dispositions législatives ayant trait à la préservation de l'environnement.

Si l'inscription de ce principe dans la Constitution constitue une réelle avancée, sa **mise en œuvre soulève des interrogations**. Ses conséquences sont en effet incertaines. Dans quelle mesure des lois fixant des dispositifs trop ambitieux, inatteignables, ou dont l'impact environnemental n'était que mal connu lors de leur entrée en vigueur, pourraient-elle évoluer si ce principe était constitutionnalisé ? Qu'en serait-il par exemple de dispositions de fiscalité environnementale, pour lesquelles se pose la question de l'évolution à la baisse de leur taux ou de leur assiette ?

Aussi, la constitutionnalisation de ce principe **conduirait le juge constitutionnel à en apprécier la portée** <sup>(1)</sup>, notamment au regard de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques, ainsi que les modalités de conciliation avec d'autres règles ou principes à valeur constitutionnelle.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'amendement CD26 de M. François-Michel Lambert, visant à compléter l'article 5 de la Charte de l'environnement par un alinéa précisant que « par application du principe de non-régression, la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

Cet amendement constitutionnalise le principe de non-régression, dans sa rédaction issue de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

\*  
\* \*

*La commission examine l'amendement CD26 de M. François-Michel Lambert.*

**M. François-Michel Lambert.** Il s'agit de la question de la non-régression juridique sur les enjeux de protection de l'environnement. Il est proposé d'ajouter l'alinéa suivant : « *Par application du principe de non-régression, la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives*

---

(1) Comme l'a fait le Conseil d'État dans son arrêt du 8 décembre 2017.

*à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».*

Vous avez, Madame la présidente, porté la question de la non-régression et nous avons voté ce principe en 2016 dans la loi « Biodiversité ». Cependant, la non-régression ne s'applique actuellement qu'aux actes pris par l'administration et il s'agit donc de faire en sorte qu'elle s'applique aux textes législatifs. Le Conseil constitutionnel l'a souligné : le principe de non-régression n'interdit pas au législateur de modifier l'état du droit et lui impose surtout de mieux évaluer et de mieux justifier ses choix par rapport aux objectifs qu'il s'est fixé ou qui s'imposent à lui. Le principe de non-régression produirait ainsi un effet cliquet qui aurait pour mérite de contribuer au respect par le pouvoir réglementaire des dispositions votées par le législateur. Allons jusqu'au bout du principe de non-régression introduit en 2016.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Le principe s'applique déjà aux dispositions législatives et réglementaires.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Ayant approfondi la question avec le professeur Michel Prieur, je comprends votre volonté d'intégrer ce principe dans la Constitution. Néanmoins, il est déjà présent dans le code de l'environnement, grâce à la présidente de notre commission, depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité. Il ne s'applique en pratique qu'à des normes de rang inférieur, c'est-à-dire aux règlements. Le Conseil d'État en a par ailleurs donné une première interprétation dans son arrêt de décembre 2017 *Fédération Allier Nature*.

Néanmoins, les conséquences de l'inscription d'un tel principe sont floues. Des lois fixant des dispositifs trop ambitieux, inatteignables, pourraient difficilement évoluer, avec l'inscription d'un tel principe. Il en est de même des dispositions de fiscalité environnementale, pour lesquelles la question de l'évolution du taux ou de l'assiette à la baisse se pose.

Cette constitutionnalisation semble prématurée, au regard de la jurisprudence dont nous disposons actuellement concernant ce principe tel qu'inscrit dans le code de l'environnement. Il est plus sage d'attendre quelques années avant de le constitutionnaliser, afin de dresser un bilan de l'application de cette disposition. Je demande le retrait de l'amendement.

**Mme Delphine Batho.** J'ai déposé, sous une rédaction différente, des amendements poursuivant exactement le même objectif. Si quelque chose relève bien de l'ordre constitutionnel, en dehors des compléments qui peuvent être apportés, c'est le principe de non-régression. On peut débattre de la place où il devrait figurer, à l'article 1<sup>er</sup> ou dans la Charte, mais il n'est en tout cas pas permis de dire que le débat n'est pas mûr, parce que la France défend en ce moment même sur la scène internationale le pacte mondial de l'environnement qui comporte le principe de non-régression. Ce pacte vient en effet d'être mis en débat à l'assemblée générale des Nations unies par le Président M. Emmanuel Macron, et il figure

même dans le communiqué du G7, qui lui apporte son soutien. Il n'est pas possible de nous répondre que la France peut prôner au niveau mondial quelque chose qu'elle ne serait pas capable d'inscrire dans sa Constitution.

**M. Bertrand Pancher.** Inscrire le principe de non-régression du droit de l'environnement dans la Constitution, c'est l'arme de verdissement massif. Dans nos politiques environnementales, il existe aussi des notions de compensation, qui nous conduisent, sous les pressions, à lâcher dans tel ou tel domaine, ainsi que des problématiques d'acceptabilité. Je remercie en tout cas M. François-Michel Lambert d'ouvrir le débat, et je voterai cet amendement.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Comme je l'ai dit, je partage l'espoir d'inscrire ce principe de non-régression, *a priori* plutôt dans la Charte. La volonté d'aller dans ce sens est réelle mais les dix-sept spécialistes que nous avons auditionnés nous disent qu'ils n'ont pas aujourd'hui de rédaction certaine qui assure que l'on ne revienne pas en arrière. Le texte va passer en commission des lois puis dans l'hémicycle dans son état initial. Je ne peux donc qu'inviter à approfondir la question.

**M. François-Michel Lambert.** Je note une évolution dans vos propos, Monsieur le rapporteur pour avis. Nous pouvons nous autoriser, dans cette commission, à envoyer un message fort. Les compteurs seront remis à zéro pour les débats dans l'hémicycle mais l'expression de notre commission peut contribuer à une prise de conscience collective. Je souhaite donc un avis de sagesse de votre part. C'est aujourd'hui et maintenant, et non lors d'une prochaine révision constitutionnelle je ne sais quand, qu'il faut parler de la non-régression.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je vous entends et donne volontiers un avis de sagesse sur cet amendement.

*La commission adopte cet amendement.*

*Avant l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission examine l'amendement CD69 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement vise à tirer, pour la Charte de l'environnement, toutes les conclusions de l'inscription de l'action contre les changements climatiques dans le texte constitutionnel, à l'article 34.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** L'ajout de la mention du climat risque de morceler l'environnement en ses composantes. Or certaines solutions décarbonées (chaluts électriques, nucléaire, diesel...) qui luttent contre les changements climatiques peuvent avoir des conséquences négatives sur l'environnement, notamment sur la biodiversité ou la pollution. Aussi, cet amendement pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement pris dans sa globalité. Avis défavorable.

**M. Martial Saddier.** Pour aller dans le même sens que le rapporteur pour avis, une des grandes leçons à tirer de ces quinze dernières années, après l'adoption de la Charte de l'environnement, c'est qu'aucune majorité n'a été capable d'englober les polluants et les gaz à effet de serre qui influent sur le climat. Nous avons cloisonné les deux débats et c'est ce qu'il faut arrêter. Le Conseil national de l'air conduit depuis dix ans des travaux très pointus, des rapports ont été publiés au Sénat et à l'Assemblée nationale ; tous appellent à une vision globale. J'appelle votre attention sur le fait qu'une telle inscription dans la Constitution déséquilibrerait à coup sûr les politiques de notre pays dans les années à venir.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD78 de M. François-Michel Lambert.*

**M. François-Michel Lambert.** Il s'agit d'ajouter la phrase suivante à l'article 6 de la Charte de l'environnement : « *Elles sont conformes à l'objectif de lutte contre le changement climatique* » après « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Nous aurions ainsi une parfaite symétrie entre la lutte contre le changement climatique et d'autres enjeux, notamment le nucléaire.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Faire seulement référence au climat peut être risqué. L'ajout de la seule mention du climat risque de morceler l'environnement en ses composantes. Or certaines solutions décarbonées qui luttent contre les changements climatiques peuvent avoir des conséquences négatives sur l'environnement, notamment sur la biodiversité ou la pollution. Aussi, cet amendement pourrait avoir un impact négatif sur l'environnement pris dans sa globalité.

Un amendement visant à intégrer le climat parmi les considérants, l'amendement CD79, a par ailleurs été adopté précédemment. Je demande le retrait de l'amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CD54 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** En vue de la protection des lanceurs d'alerte, il est proposé d'ajouter la phrase : « *Nul ne peut être puni ou sanctionné pour avoir porté pacifiquement à la connaissance de la société des informations relatives à l'environnement susceptibles de porter atteinte à la santé humaine, au bien-être animal ou à la préservation des écosystèmes naturels* ». Nous connaissons l'importance des lanceurs d'alerte et il est important, par une inscription dans le marbre de la Constitution, d'empêcher d'éventuels détricotages de la loi.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** La protection des lanceurs d’alerte environnementaux est aujourd’hui garantie par la loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin 2 ». Les menaces pesant sur la protection de l’environnement font en effet partie des « menace ou préjudice graves pour l’intérêt général » prévus par l’article 6 de la loi.

Si je vois bien l’intérêt de leur accorder une consécration constitutionnelle, votre proposition soulève plusieurs problèmes. Tout d’abord, elle restreint cette protection aux seuls lanceurs d’alerte environnementaux, alors qu’il est préférable de mettre en place un système garantissant leur protection quel que soit le domaine concerné. C’était l’objet notamment de la loi de 2016, inspirée par un rapport du Conseil d’État. De plus, la rédaction que vous proposez est ambiguë : la notion de « punition » est floue, de même que « pacifiquement ». Je ne pense donc pas que la Charte de l’environnement soit le lieu d’introduire un tel principe, qui est plus général que le domaine de l’environnement. Avis défavorable.

**M. Paul-André Colombani.** Il s’agit d’une volonté politique. L’amendement peut être réécrit.

*La commission rejette cet amendement.*

*Elle en vient à l’amendement CD70 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Cet amendement, que nous estimons important, tend à préciser, dans la Charte de l’environnement, que le bien-être animal doit être pris en compte dans l’éducation et la formation des citoyens. Il ne s’agit pas de dire aux consommateurs ce qu’ils doivent manger ou non, mais d’éclairer leur choix. Encore une fois, le bien-être animal est capital.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je partage votre préoccupation mais, pour les raisons invoquées précédemment, je ne crois pas que la Charte de l’environnement soit le texte adéquat pour intégrer dans notre droit des dispositions constitutionnelles relatives au bien-être animal. Avis défavorable.

*La commission rejette l’amendement.*

*Elle est saisie de l’amendement CD71 de M. Paul-André Colombani.*

**M. Paul-André Colombani.** Défendu.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je vous suggère de retirer cet amendement, compte tenu de l’adoption de mon amendement CD79, qui intègre le climat dans l’un des considérants de la Charte.

*L’amendement est retiré.*

*La commission en vient à l’examen, en discussion commune, des amendements CD34 et CD33 de Mme Delphine Batho et CD74 de Mme Pascale Boyer.*

**Mme Delphine Batho.** Pardonnez-moi, Madame la présidente, mais je ne comprends pas pourquoi les amendements CD34 et CD33 sont en discussion commune ; il me semble que le second devrait plutôt être examiné avec la série d'amendements suivante.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Manifestement, il s'agit d'un amendement de repli par rapport au CD34.

**Mme Delphine Batho.** Ce n'est pas tout à fait l'esprit dans lequel je les ai rédigés, mais peu importe.

Nous allons, me semble-t-il, aboutir à un consensus sur la nécessité de mentionner, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, parmi les fondamentaux de la République, son identité écologique. C'est l'objet du 1<sup>o</sup> de l'amendement CD34. Quant à son 2<sup>o</sup>, il vise à donner un contenu à cette affirmation, en ajoutant, à la fin de l'article 1<sup>er</sup>, un alinéa ainsi rédigé : « *La loi assure la préservation de la diversité biologique et des paysages, la lutte contre les changements climatiques et la prise en compte de la raréfaction des ressources naturelles en tenant compte des limites planétaires* ». Je m'arrête là, car je souhaite, pour tenir compte de l'adoption de l'amendement CD26 de M. François-Michel Lambert, rectifier cet amendement en supprimant sa dernière phrase.

L'amendement CD33 ne porte, quant à lui, que sur le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et vise à rédiger ainsi la fin de la première phrase : « , sociale et écologique ».

**Mme Pascale Boyer.** Je suis d'accord avec Mme Delphine Batho sur la nécessité de modifier le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, mais je propose de rédiger ainsi la fin de sa première phrase « , sociale et respectueuse de l'environnement ». En effet, être respectueux, c'est accorder de la considération. Or, j'estime que la République doit accorder de la considération à l'environnement.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Madame Delphine Batho, le mot « écologique » a plusieurs sens et sa définition est floue. Ensuite, l'énumération des éléments composant l'environnement contribue à fragmenter la notion d'environnement et conduit à raisonner en silo, ce qui ne permet pas une prise en compte globale de la problématique environnementale. De plus, tous les éléments qui ne sont pas mentionnés dans cette liste seraient considérés comme moins importants et ne bénéficieraient donc pas de la même garantie constitutionnelle. Une rédaction plus englobante semble donc préférable.

Madame Pascale Boyer, je souscris aux objectifs de votre amendement. Cependant, l'adjectif « respectueuse » donne un caractère passif à la préservation de l'environnement. Or, celui-ci doit être non seulement respecté, mais aussi préservé et amélioré, ce qui nécessite une action de la République. Ainsi, ajouter une phrase indiquant que celle-ci « assure la préservation de l'environnement » me paraît plus fort. En outre, sur le plan rédactionnel, l'ajout que vous proposez

s'intègre mal aux quatre adjectifs qui le précéderaient : « indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

Je vous propose donc de retirer vos amendements au profit du CD47, que je défendrai ultérieurement.

**Mme Pascale Boyer.** Il me semble au contraire préférable d'ajouter un adjectif aux quatre précédents. Ainsi la phrase est plus légère et compréhensible.

**Mme Delphine Batho.** J'aurais souhaité que le rapporteur pour avis me donne également son avis sur l'amendement CD33. En quoi l'adjectif « écologique » ajouterait-il de la confusion à la phrase : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » ? Le moment est venu, me semble-t-il, de franchir cette étape. Je ne comprends pas les objections du rapporteur pour avis.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Le mot « écologique » est polysémique : l'écologie est à la fois une science, une valeur, un courant politique, et beaucoup d'autres choses encore. Il me semble donc délicat d'intégrer un tel adjectif dans la première phrase de l'article 1<sup>er</sup>, la multiplicité de ses définitions risquant de lui ôter sa portée juridique.

*La commission rejette successivement les amendements CD34 rectifié, CD33 et CD74.*

#### *Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>*

(article 1<sup>er</sup> de la Constitution)

### **Inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution la préservation de l'environnement**

#### **I. UNE INSCRIPTION DE PRINCIPES ENVIRONNEMENTAUX PLUS FORTE À L'ARTICLE 1<sup>ER</sup> DE LA CONSTITUTION**

Tout d'abord, afin de renforcer la portée juridique de l'inscription de principes environnementaux dans la Constitution, votre rapporteur pour avis propose **de les inscrire** non à l'article 34 de la Constitution mais **en son article 1<sup>er</sup>**, qui fixe certains principes fondamentaux de la République. Ce faisant, l'inscription à l'article 1<sup>er</sup> donne à cette nouvelle disposition le **caractère de principe de notre République**. Outre la portée symbolique de cet emplacement, le juge constitutionnel pourra alors plus facilement y faire référence, comme il le fait pour d'autres principes contenus à l'article 1<sup>er</sup> <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Les principes prévus à l'alinéa 1 de l'article 1<sup>er</sup> sont repris dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, aussi bien dans le cadre du contrôle a priori (par exemple le principe d'égalité dans la décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005) que dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) (par exemple le principe de laïcité dans la décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013, qui le place au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution).*

Ensuite, votre rapporteur pour avis considère que l'inscription de la seule action contre les changements climatiques dans la Constitution risque d'isoler cette dimension de l'environnement, qui serait ainsi hissée au rang de principe de la République, tandis que l'environnement dans son ensemble en serait exclu. Aussi, il est dès lors préférable d'inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution **une formule qui recoupe la diversité des enjeux environnementaux**, disposant que la République « assure la préservation de l'environnement ».

Loin d'enlever de la valeur à la Charte de l'environnement, une telle disposition la renforce : comme le principe d'égalité devant la loi inscrit à l'article 1<sup>er</sup> fait écho à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, l'inscription de la préservation de l'environnement à l'article 1<sup>er</sup> ferait écho à la Charte de l'environnement de 2004.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté les amendements identiques CD47 de votre rapporteur pour avis et CD38 de M. Jean-Baptiste Djebbari et des membres du groupe La République en Marche, qui vise à inscrire que la République « assure la préservation de l'environnement » à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

\*  
\* \*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CD42 de M. Loïc Prud'homme, CD40 de Mme Mathilde Panot, CD37 de M. Matthieu Orphelin, CD17 de M. Bertrand Pancher, CD45 de M. Matthieu Orphelin, CD47 du rapporteur pour avis, CD38 de M. Jean-Baptiste Djebbari, CD44 de M. Jean-François Cesarini, CD20 et CD18 de M. Éric Alauzet, CD2 de Mme Valérie Bazin-Malgras et CD4 de Mme Emmanuelle Anthoine.*

*Les amendements CD17 et CD45 sont identiques, de même que les amendements CD47 et CD38 et les amendements CD2 et CD4.*

*L'amendement CD47 fait l'objet d'un sous-amendement, CD80, de Mme Yolaine de Courson.*

**M. Loïc Prud'homme.** Nous estimons que la lutte contre le changement climatique, la préservation de la diversité biologique, le droit des générations futures et le principe de non-régression des normes environnementales sont indissociables d'une politique écologique et constitueraient le socle d'une République écologique et sociale. À ce propos, Monsieur le rapporteur pour avis, nous pourrions avoir un débat sémantique sur chacun des mots inscrits dans la Constitution ; évitons donc la mauvaise foi dans ce domaine.

Il est indiqué, dans l'un des considérants de la Charte de l'environnement que « *la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des*

*sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* ». C'est pourquoi il nous paraît indispensable d'inscrire dans la Constitution ce que nous appelons la « règle verte ». Nous marquerions ainsi, sinon une rupture, du moins un changement d'échelle, et nous enverrions un message fort sur la nécessité de prendre en compte tous les éléments relatifs au changement climatique, à la biodiversité et au principe de non-régression.

En effet, la Charte de l'environnement a intégré, en 2005, dans le bloc de constitutionnalité, les principes de prévention et de précaution et le principe pollueur-payeur. Or, ceux-ci ont été affaiblis, notamment par le principe de compensation et par l'existence de systèmes tels que le marché carbone. On ne peut donc pas aborder la question du changement climatique et de la biodiversité sans repenser entièrement notre système de production et de consommation. Ainsi la supériorité de l'intérêt écologique sur l'intérêt économique doit être clairement affirmée ; c'est la condition absolue pour que la bifurcation écologique soit possible. À chaque fois, par exemple, que lors de l'examen du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures, nous avons défendu un progrès environnemental ou écologique, on nous a opposé le marché et les intérêts des multinationales. Aussi proposons-nous, par l'amendement CD42, d'intégrer les différentes dimensions d'une politique écologique dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

**Mme Mathilde Panot.** L'amendement CD40 est de repli par rapport à celui, plus ambitieux, que vient de défendre M. Loïc Prud'homme. Il trouve sa justification dans l'examen du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures, puisqu'il nous avait alors été indiqué, notamment par le ministre, que ce serait dans le cadre de la révision constitutionnelle que nous pourrions discuter de la nécessité de faire prévaloir l'intérêt humain, donc écologique, sur celui des industriels. De fait, c'est parce que cette primauté de l'intérêt écologique ne figure pas dans la Constitution que nous n'avons pas pu mettre fin à certains permis d'exploitation.

Nous proposons donc, par cet amendement, d'ajouter, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, un alinéa ainsi rédigé : « *Elle assure la lutte contre les changements climatiques et veille à la préservation de la diversité biologique par un usage équitable des ressources naturelles au profit des générations futures et dans le cadre des limites planétaires. Une génération ne peut assujettir les générations futures à des lois moins protectrices de l'environnement que celles en vigueur* ».

Il nous semble en effet impossible de faire référence au climat dans la Constitution sans mentionner également les enjeux liés à la diversité biologique, aux cycles naturels et aux écosystèmes. Notre proposition de rédaction intègre également la nécessité d'un usage limité des ressources au profit des générations futures. En cohérence avec ce point de vue, il apparaît indispensable de constitutionnaliser le principe de non-régression des normes environnementales afin de respecter l'un des considérants de la Charte de l'Environnement, qui

précise : « *Les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins.* »

**M. Matthieu Orphelin.** Si vous le permettez, Madame la présidente, je défendrai en même temps les amendements CD37 et CD45. Nous sommes là au cœur de la discussion. Je ferai quatre remarques très brèves.

Premièrement, ce que nous faisons là est utile et nécessaire. En effet, comme cela vient d'être rappelé, nous aurions pu, lors de l'examen du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures, aller plus loin si nous avions pu mettre en regard de la liberté d'entreprendre, qui a valeur constitutionnelle, et du droit de suite, qui figure dans le code minier, un principe constitutionnel relatif au climat.

Deuxièmement, j'ai relevé, en écoutant les interventions de nombreux orateurs des groupes et les auteurs des amendements, un certain nombre de convergences. Ainsi nous nous accordons, me semble-t-il, d'une part, sur le fait qu'il est plus efficace de modifier l'article 1<sup>er</sup> plutôt que l'article 34, d'autre part, sur la nécessité d'utiliser un verbe engageant tel que « assurer » : « *La République assure [...]* ».

Dès lors – et c'est mon troisième point –, nous avons le choix entre deux options : celle, brillamment défendue par notre rapporteur pour avis, qui consiste à retenir un terme englobant et celle, qui a ma préférence, qui consiste à insister sur les deux grands défis que sont la lutte contre les changements climatiques et la préservation de la biodiversité, auxquelles j'ajoute, dans l'amendement CD40, la notion de limites planétaires.

Quatrièmement, nos débats ne sont pas terminés et je crois que nous pourrons, au cours des prochaines étapes de l'examen du texte, aboutir à une solution qui combine les deux options. Si nous y parvenions, nous serions le premier pays d'Europe, voire du G20, à inscrire ces principes dans la Constitution. Toutefois, dix pays nous ont précédés dans ce domaine dont la plupart ont bien inscrit ces deux notions dans leurs constitutions. Je crois que nous pourrons nous en inspirer.

Enfin, ayons à l'esprit qu'il nous faudra parvenir à une rédaction commune avec nos collègues du Sénat. Nous ne sommes donc pas au bout du chemin. Quoi qu'il en soit, je retire, à ce stade, les amendements CD37 et CD45, au profit des amendements identiques CD47 du rapporteur pour avis et CD38 du groupe La République en Marche.

**M. Bertrand Pancher.** Tout le monde a compris que l'article 2 du projet de loi, qui tend à modifier l'article 34 de la Constitution, n'aura qu'une portée législative et réglementaire limitée et qu'il faut donc graver dans le marbre de la Constitution la lutte contre le changement climatique en l'inscrivant dès l'article 1<sup>er</sup>, de façon à contraindre le législateur à tenir compte du climat dans ses projets

et propositions de loi. Enfin, n'évoquer que l'action contre le changement climatique risque d'être contre-productif et d'induire une vision trop restrictive des enjeux. C'est la raison pour laquelle il faut à tout prix étendre la portée de l'article 1<sup>er</sup> en ciblant, outre la lutte contre le changement climatique, la préservation de la diversité biologique. Tel est l'objet de l'amendement CD17.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce les grands principes de la République française, qui étaient initialement inscrits à l'article 2 de la Constitution, dont le premier alinéa est devenu l'article 1<sup>er</sup> par la loi constitutionnelle du 4 août 1995. Élaborée à une époque où l'impact de l'activité humaine sur notre environnement n'était pas véritablement connu, la Constitution de 1958, proclamation de la volonté du peuple français, ne prenait pas en compte l'urgence écologique. Aujourd'hui, les études scientifiques rappellent que si nous n'agissons pas immédiatement, nous serons responsables de la sixième extinction de masse de l'histoire de la planète. La moitié des espèces, végétales comme animales, pourraient en effet disparaître avant la fin du XXI<sup>e</sup> siècle.

Face à ce constat et compte tenu de la volonté d'agir des Français, il est essentiel de faire de la préservation de l'environnement un principe fondamental de notre République. Ainsi l'amendement CD47 vise à inscrire, au premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, la nécessité pour la République d'agir en faveur de la préservation de l'environnement.

Ce choix est tout d'abord un symbole fort. Il place l'environnement au cœur de l'action politique et de toutes les politiques publiques. Il lui confère ainsi une portée juridique importante, puisque le juge constitutionnel peut l'invoquer, comme il le fait pour d'autres principes inscrits à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Il fait également écho à la Charte de l'environnement, qui fait partie du bloc de constitutionnalité depuis la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005. Enfin, il rappelle l'action internationale de la France en matière de protection de l'environnement et de lutte contre les changements climatiques, plus particulièrement l'Accord de Paris, approuvé le 12 décembre 2015 et entré en vigueur le 4 novembre 2016.

Outre le fait que cette rédaction est en cohérence avec la Charte de l'environnement, l'expression « préservation de l'environnement » permet de regrouper les différentes composantes de celui-ci, notamment le climat et la biodiversité, qui, par nature, sont interdépendantes. Ainsi est écarté le risque de morcellement de l'environnement, néfaste à sa préservation. Est également écarté le risque inhérent à l'établissement d'une liste des composantes de l'environnement dont la République garantirait la préservation, qui pourrait juridiquement conduire à considérer que les éléments absents de cette liste ne bénéficient pas des mêmes garanties constitutionnelles.

Le présent amendement vise ainsi à affirmer la préservation de l'environnement comme un principe central de notre République.

**Mme Yolaine de Courson.** Le sous-amendement CD80 vise à ajouter, après le mot « assure », les mots « et garantit ». Il s'agit d'imposer ainsi une obligation de résultat.

**Mme Bérangère Abba.** La Charte de l'environnement, adoptée en 2005, a constitué une avancée majeure pour la prise en compte des sujets environnementaux par les juges constitutionnels. L'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution énonce, quant à lui, les grands principes de notre République. Or, à l'heure où le réchauffement climatique est à l'œuvre, pour le pire, le groupe La République en Marche considère que la réforme constitutionnelle doit nous permettre d'actualiser ces grands principes et de faire ainsi entrer les questions environnementales dans la Constitution de 1958. La proposition du Gouvernement d'insérer le climat à l'article 34 est intéressante, mais il nous semble que modifier l'article 1<sup>er</sup> serait un acte beaucoup plus fort. Ainsi, l'amendement CD38 vise, comme celui du rapporteur pour avis, à ajouter, dans cet article, que la France « assure la préservation de l'environnement ». La notion d'environnement permet d'en regrouper les différentes composantes, notamment le climat et la biodiversité.

**M. Jean-François Cesarini.** L'amendement CD44 vise à insérer, après le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, un alinéa ainsi rédigé : « *La République assure l'action contre les changements climatiques, la préservation de la diversité biologique et l'éducation au respect de l'environnement et au développement durable* ».

La lutte contre les changements climatiques, la préservation de la biodiversité et l'éducation sont en effet liées. La force de cet amendement réside dans le fait qu'il fait référence aux générations futures, en mentionnant l'éducation comme un moyen de lutter contre les changements climatiques et le dérèglement de l'environnement.

**M. Éric Alauzet.** Deux observations. Tout d'abord, je crois que le choix de l'article 1<sup>er</sup> fait plus ou moins consensus. Je n'insisterai donc pas sur la nécessité d'inscrire la préoccupation environnementale parmi les grands principes de la République. Il existe une représentation du développement durable qui situe celui-ci à l'intersection de trois cercles symbolisant respectivement l'économie, le social et l'environnement. Autrement dit, on peut établir une hiérarchie. Or, dès lors qu'une économie florissante peut mettre en péril la répartition des richesses et anéantir la planète, il est au moins aussi important que celle-ci soit viable car, sans elle, il n'y a plus ni économie ni social.

Par ailleurs, M. Mathieu Orphelin a raison de souhaiter que le débat reste ouvert, Monsieur le rapporteur pour avis. Je comprends votre choix, car l'environnement est un terme générique qui permet de ne rien oublier. Néanmoins, il reste vague, frustrant. On pourrait aller jusqu'à la caricature, à cet égard : ne parle-t-on pas d'environnement de travail ou d'environnement au sens de cadre de vie ? Quoi qu'il en soit, depuis presque vingt ans, nous n'avons plus de ministre de l'environnement, mais un ministre du développement durable ou de l'écologie.

En outre, l'histoire du développement durable, qui commence en 1992, avec le Sommet de la Terre, qui s'inspira du rapport de la ministre norvégienne Mme Harlem Brundtland, montre que le climat et la biodiversité ont constamment été mis en évidence. Je crois donc que si nous nous en tenons à l'environnement, nous manquons quelque chose, car les deux périls qui menacent la planète et qui peuvent nous faire craindre une sixième extinction, ce sont bien le dérèglement climatique et la disparition de la biodiversité. Sans doute faut-il donc les mettre en exergue – c'est l'objet des amendements CD20 et CD18 –, tout en conservant la notion d'environnement, à laquelle le rapporteur pour avis tient pour des raisons que je comprends.

**Mme Valérie Bazin-Malgras.** Les études scientifiques ne cessent de se multiplier, qui documentent le désastre environnemental à venir si nous ne faisons rien. La dernière en date, publiée dans *Science* par l'équipe de Mme Rachel Warren, démontre que le réchauffement climatique réduirait les espaces de vie de la biodiversité à la portion congrue, présageant une réelle hécatombe. Avec la destruction des milieux et des équilibres naturels, les moyens de la subsistance humaine s'évanouissent. Nos modes de vie et la qualité de celle-ci seront déstabilisés. Il est donc urgent d'agir, mais la réponse du politique prend trop de temps. La France, par son rôle moteur dans le cadre de l'Accord de Paris, s'illustre par sa détermination sur les questions environnementales. Un acte fort et nécessaire consiste ainsi à inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution l'engagement de la République en faveur des questions climatiques et de biodiversité. Cette inscription à l'article 1<sup>er</sup> en ferait, plus qu'une simple possibilité offerte au législateur de légiférer sur ces sujets, un principe directeur de l'action publique.

**Mme Emmanuelle Anthoine.** À l'heure où le Gouvernement propose ses plans Climat et Biodiversité, nous devons agir sur ces problématiques majeures. Nous le savons tous, les défis environnementaux sont colossaux et les alertes se multiplient : chute de près de 80 % des populations d'insectes en Europe au cours des trois dernières décennies, déclin vertigineux du nombre d'oiseaux dans les campagnes françaises, fonte dramatique des glaciers et de la banquise, acidification des océans, évanouissement des deux tiers de la grande barrière de corail, perte de biodiversité, stress hydrique, j'en passe. Nous ne pourrions faire face à une hausse trop importante des températures : la maison brûle vraiment ! Profitons donc de la révision constitutionnelle pour inscrire au frontispice de notre texte fondamental les impératifs que sont la lutte contre les changements climatiques et la préservation de la biodiversité. Nous énoncerons alors un véritable principe d'action qui conduira les pouvoirs publics à réagir.

La réponse du politique est en effet insuffisante, à tous les niveaux et en tous lieux. La France a ainsi un rôle moteur à jouer, comme elle l'a montré lors de l'Accord de Paris sur le climat. Ne nous arrêtons pas à des traités non contraignants, allons plus loin : affirmons des principes environnementaux forts à l'article 1<sup>er</sup> de notre Constitution. Tel est le sens de l'amendement CD4.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** En défendant vos différents amendements, vous résumez en quelque sorte le cheminement qui a été le nôtre au cours de nos auditions. Nous nous sommes en effet demandé si, comme l'a rappelé M. Éric Alauzet, la préservation de la biodiversité et la lutte contre les changements climatiques devaient, en raison de leur caractère urgent, être inscrites dans la Constitution. Hélas ! nos auditions ont montré que cela pourrait être contre-productif. En effet, se concentrer sur la lutte, ou plutôt l'action contre les changements climatiques, pour reprendre les mots du Conseil d'État, pourrait inciter à produire de l'énergie nucléaire, alors qu'on ne sait pas toujours pas quoi faire des déchets nucléaires, toxiques pour l'environnement, ou à favoriser les moteurs diesel, qui émettent moins de dioxyde de carbone, ou encore à utiliser massivement du glyphosate pour favoriser les puits carbone – et je ne reprendrai pas l'exemple des chaluts.

Nous nous sommes donc efforcés de trouver le terme qui serait le plus englobant. Le mot « écosystèmes » semble être celui-là mais, selon les constitutionnalistes, son assise juridique est très faible. C'est pourquoi nous avons fini par retenir le mot « environnement », qui inclut la gestion des déchets, la qualité de l'air, de l'eau et des sols, la diversité biologique. Je comprends votre raisonnement et vos arguments : l'urgence de lutter contre les changements climatiques justifierait qu'on mentionnât cet objectif. Mais, encore une fois, opter pour cette expression risque d'être contre-productif.

Madame Yolaine de Courson, nous nous sommes interrogés sur les différences entre « garantir » et « assurer » avant de rédiger notre amendement. Au regard de la Constitution actuelle, il semble que le verbe garantir s'emploie à propos des droits des individus : l'égalité entre les femmes et les hommes, la protection de la santé, l'égal accès à l'instruction... La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen évoque également la garantie des droits, tout comme le corps de la Constitution fait référence aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Le verbe « assurer », quant à lui, est plutôt employé à propos de conditions, notamment dans le préambule de 1946 ; à propos d'une situation – par exemple, l'égalité devant la loi, à l'article 1<sup>er</sup> ; ou à propos d'une action : par exemple, le respect de principes, à l'article 66. Dès lors, ce verbe semble, ici, mieux convenir. J'ajoute qu'il n'est pas nécessaire de mentionner les deux verbes, dans la mesure où ils sont très proches : la formulation serait redondante.

Je demande donc le retrait du sous-amendement CD80 ainsi que de l'ensemble des amendements, au profit des amendements identiques CD47 et CD38.

**M. Martial Saddier.** Je partage l'analyse du rapporteur pour avis quant à la nécessité de ne pas morceler la notion d'environnement. On pourrait du reste ajouter que l'on est en train de remplacer les moteurs diesel par des moteurs essence, qui émettent plus d'oxydes d'azote, dont la courbe est en train de

remonter. Il est donc impératif de ne pas morceler cette notion, notamment au regard des enjeux liés à la qualité de l'air et au réchauffement climatique.

Mais je souhaiterais poser une question précise au rapporteur pour avis. Dans la Charte de l'environnement, le seul véritable article ayant une portée directe est l'article 5, qui définit le principe de précaution, puisqu'il s'applique sans qu'il soit besoin de renvoyer à la loi ou au règlement. Mais l'article 6 dispose : « *À cet effet, elle concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Mme la présidente s'en est en quelque sorte fait l'écho en enjoignant tout à l'heure à la classe politique française, et je suis d'accord avec elle, de ne plus opposer le pilier économique, le pilier social et le pilier environnemental. Ai-je été fidèle à vos propos, Madame la présidente ?

**Mme la présidente Barbara Pompili.** À peu près...

**M. Martial Saddier.** Monsieur le rapporteur pour avis, en inscrivant dans la Constitution le mot « assure », qui s'opposera au mot « concilie » de l'article 6 de la Charte de l'environnement, votre amendement ne risque-t-il pas de bouleverser l'équilibre de cette dernière ? Je lutte, au sein de ma propre famille politique, pour qu'on ne détricote pas la Charte de l'environnement. Mais, si nous voulons protéger ses acquis, il faut faire attention à ne pas verser dans l'excès inverse.

**M. Loïc Prud'homme.** Nous sommes nombreux à considérer qu'il faut étendre la notion d'environnement et mentionner non seulement la préservation du climat mais aussi la biodiversité – et je salue, à cet égard, les propos de M. Éric Alauzet. Il est en effet essentiel que ces deux piliers soient inscrits dans la Constitution pour marquer notre volonté de préserver nos écosystèmes.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez invoqué la polysémie pour vous opposer à certains de nos amendements. Mais que faut-il entendre par « préservation » ? S'agit-il seulement de sauvegarder ce qui n'a pas encore été abîmé durant l'Anthropocène ou de reconquérir, c'est-à-dire de réparer ce que nous avons abîmé ? Ces querelles sémantiques peuvent nous emmener très loin. En tout cas, elles permettent de souligner la faiblesse de votre amendement. C'est pourquoi j'invite nos collègues à adopter un texte plus ambitieux et plus précis, qui englobe tous les aspects de la préservation de la planète.

**M. Matthieu Orphelin.** Nous pouvons aboutir, me semble-t-il, à un bel « en même temps », au cours des prochaines étapes de l'examen du texte, car les deux types de formulation proposés se complètent. Nous pourrions en effet nous accorder sur une rédaction qui serait approximativement la suivante : « Elle assure la préservation de l'environnement, dont l'action contre les changements climatiques et la préservation de la diversité biologique ». Ainsi, nous mentionnerions à la fois la notion englobante d'environnement tout en faisant référence aux deux grands défis que nous avons à relever en raison de la

multiplication par 150 à 200 de la vitesse des changements dus à l'activité humaine. En tout cas, je relève la convergence de vues de la quasi-totalité des groupes politiques.

**Mme Delphine Batho.** Nous sommes tous d'accord pour amender l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Mais je m'interroge sur la formulation proposée par le rapporteur pour avis, et cette interrogation est de nature à la fois politique et juridique. J'ai en effet le sentiment que son amendement ne changerait rien. Je m'explique. Nous avons été confrontés, en tant que législateur, à propos de la protection des biens communs, à un problème concret lié à la hiérarchie des principes fondamentaux de la République et de la Déclaration des droits de l'homme. Lorsqu'il doit se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi, le Conseil constitutionnel apprécie le caractère proportionné de la restriction de la liberté d'entreprendre, par exemple, au regard d'un principe d'intérêt général, tel que la préservation de l'environnement. Or, à cet égard, je n'ai pas le sentiment que l'amendement du rapporteur pour avis apporterait quoi que ce soit par rapport à la Charte de l'environnement, dont je rappelle qu'elle est adossée à la Constitution.

Nos échanges vont se poursuivre mais, à ce stade, j'estime que les lacunes sont les suivantes. Premièrement, l'affirmation principale selon laquelle la République est, notamment, écologique est importante, car il y va de l'affirmation de l'identité de la Nation. Deuxièmement, je suis d'accord pour retenir le verbe « assurer », mais il me semble qu'il faut préciser : « La loi assure [...] ». Troisièmement, l'alinéa que nous allons ajouter doit figurer après celui qui concerne la parité, et non avant.

Par ailleurs, je suis d'accord sur la question de la globalité des enjeux qui renvoie à la notion d'Anthropocène. En même temps – pour reprendre une expression à la mode –, je me demande si, compte tenu des dispositions de la Charte de l'environnement, il ne faut pas, pour que l'article 1<sup>er</sup> ait une portée normative réelle, que nous choissions une formule plus précise que le mot « environnement ». Dès lors, je pourrais souscrire à la proposition d'une liste, à condition que celle-ci soit complète. À cet égard, il me semble qu'il ne faut pas oublier les notions d'Anthropocène, de limites planétaires et de raréfaction des ressources.

Enfin, pour répondre à M. Martial Saddier, je considère que ce qui serait caduc, ce n'est pas l'article de la Charte, mais la façon dont il est appliqué et compris, à savoir que les intérêts économiques priment sur les objectifs environnementaux. Or, c'est bien la difficulté à laquelle nous sommes confrontés actuellement. L'équivalence entre les trois cercles qu'évoquait M. Éric Alauzet n'a jamais été comprise ainsi, et la notion de développement durable a été transformée en une sorte de surdétermination par les enjeux économiques et sociaux des décisions environnementales. Nous en avons eu des exemples très récents que je ne rappellerai pas...

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Je vais prendre la parole à mon tour, car il s'agit d'un point très important. Tout d'abord, je suis très heureuse que nous soyons tous d'accord pour modifier l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. En effet – et je réponds là à Mme Delphine Batho –, si nous inscrivons la protection de l'environnement dans cet article, nous l'érigeons au rang de valeur cardinale de notre République. Ce ne serait pas redondant avec la Charte de l'environnement. Au contraire, cela la validerait, de la même manière que la phrase : « Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens » reprend la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui est, elle aussi, adossée à notre Constitution. Il s'agit donc de placer là où il doit se trouver le principe essentiel de la protection de l'environnement.

Je me félicite également que tout le monde s'accorde sur le fait que s'en tenir au changement climatique est insuffisant, non pas parce qu'il n'est pas important – nous saluons, du reste, le fait que le Gouvernement en ait fait une de ses grandes priorités – mais parce qu'on n'inscrit pas dans la Constitution une politique que l'on mènera dans les cinq ou dix années à venir ; on y grave notre avenir dans le marbre. Pour ma part, lorsque j'ai vu que l'on mentionnait le climat, ma première réaction a été de dire : « Et la biodiversité ? ». Je suis heureuse que beaucoup d'entre vous partagent cette position et proposent d'ajouter la diversité biologique. Toutefois, je crois que nous prendrions un risque juridique important si nous inscrivions chacune des composantes de l'environnement dans la Constitution : le climat, la biodiversité, l'éducation à l'environnement, qui est très importante, la non-régression, la pollution... L'environnement doit en effet être vu comme un corps, dont le climat serait le bras, par exemple. Pourquoi préciser qu'il faut préserver chaque partie de ce corps ? Nous risquerions d'en oublier certaines. En outre, je suis très attentive à la hiérarchie. En effet, on parle peu de pollution. Pourtant, on le constate actuellement, les questions de santé environnementale sont essentielles : la pollution a un impact sur la fertilité et peut donc poser de très graves problèmes, dans un proche avenir, en matière de renouvellement démographique. Ne commettons donc pas l'erreur de hiérarchiser. Or, le fait de nommer une partie de ce corps qu'est l'environnement, quelle qu'elle soit, établirait *de facto* une hiérarchie. Du reste, j'avais moi-même pensé à la solution que vient de nous proposer M. Matthieu Orphelin, mais dès lors qu'on cite l'action contre les changements climatiques, on en fait une priorité.

En définitive, la solution proposée par le rapporteur pour avis, au terme des nombreuses auditions qu'il a réalisées, me paraît sage. N'oublions pas non plus que la Constitution n'est pas un inventaire à la Prévert : il faut être économe de ses mots. « Elle assure la préservation de l'environnement » me semble donc être le compromis le moins dangereux juridiquement et le plus fort symboliquement.

**M. Jean-François Cesarini.** Nous pouvons tous nous féliciter de vouloir dépasser les clivages politiques car nous avons compris que de cette modification découleraient beaucoup de choses. Cependant, je suis plutôt d'accord avec ce qu'a dit notre collègue M. Loïc Prud'homme à propos de la notion de préservation. Et,

comme lui, j'estime que beaucoup de mots sont polysémiques : c'est le cas de « sociale », par exemple, qui figure pourtant dans la Constitution. Il nous serait donc très difficile, voire impossible, de ne choisir que des termes univoques. Cela dit, la notion de préservation me paraît conservatrice et assez peu progressiste : elle implique que l'on ne s'occupe que de ce qui reste. Or, en matière d'environnement, on peut faire plus. C'est l'objectif du développement durable, de la transformation des villes ou de l'économie. Il me semblerait donc important que l'on revienne sur le mot « préservation », plutôt que sur le mot « environnement », qui a peut-être plusieurs sens mais que l'on comprend.

**M. Martial Saddier.** Je tiens à préciser, pour que cela figure au compte rendu, que je me suis exprimé à titre personnel, car je ne suis plus porte-parole du groupe Les Républicains sur ces questions – mais cela ne signifie pas pour autant que celui-ci ne partage pas mon point de vue.

**Mme Pascale Boyer.** Le mot « préservation » ne me paraît pas assez fort, « protection » le serait davantage et, si nous souhaitons être économes de mots, nous pourrions écrire « elle protège l'environnement ».

**M. François-Michel Lambert.** Penchons-nous sur l'histoire sémantique de la principale structure mondiale active dans le domaine de la biodiversité, l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) : lors de sa création à Fontainebleau, il y a 70 ans, elle s'appelait Union internationale de la préservation de la nature (UIPN). Si le nom a été modifié il y a une cinquantaine d'années, c'est parce que la préservation, comme l'a indiqué notre collègue M. Jean-François Cesarini, s'apparente à une mise sous cloche, alors que « conservation » est beaucoup plus proactif.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Évoquer la polysémie du mot « environnement » relève de la boutade puisque l'on peut lui donner le sens que l'on veut : mon environnement au travail fait partie de l'environnement au sens de l'amendement. L'environnement participera toujours de mes interactions avec ce qui se trouve autour de moi et il relève bien de l'écologie, définie comme la science des interactions des êtres avec leur environnement.

À Monsieur Martial Saddier je répondrai que je me suis posé la question de l'utilisation par le Conseil constitutionnel de la Charte de l'environnement dont, jusqu'à présent, les articles 1<sup>er</sup> à 4 ont fait l'objet de questions prioritaires de constitutionnalité ; l'article 5 fait effectivement référence au principe de précaution, les autres étant peu usités. En utilisant le mot « environnement », je reprenais la formulation de l'article 34 de la Constitution, qui mentionne le terme d'environnement, et je cherchais à renvoyer à l'intégralité de la Charte. En effet, lors des auditions, nous avons constaté que la Charte était utilisée par les juges constitutionnels uniquement sur le fondement de ces articles que je viens d'évoquer, mais sans que ses considérants soient pris en compte.

Dans mon amendement, le mot « environnement » renvoie au titre de la Charte, et je forme le souhait, peut-être utopique, que l'ensemble de ce texte soit utilisé par les juges constitutionnels.

Mme Delphine Batho a proposé d'écrire « la loi assure » : pourquoi pas ? Je crains toutefois – nous pourrions en rediscuter – que mentionner la loi fasse penser que seul le législateur est concerné, tandis que le mot « République » implique le Parlement et le Gouvernement.

Le débat entre les mots « conservation » et « préservation » de l'environnement peut être approfondi. Préservation renvoie à l'idée de préserver en l'état sans particulièrement travailler à une amélioration. Dans la mesure où nous avons déjà fait des dégâts, nous devons aussi introduire un effet dynamique de réversibilité pour ce que nous avons dégradé.

*Les amendements CD37 et CD45 sont retirés.*

*La commission rejette successivement les amendements CD42, CD40 et CD17.*

*Elle rejette le sous-amendement CD80.*

*Elle adopte les amendements identiques CD47 et CD38.*

*En conséquence, les amendements CD44, CD20, CD18, CD2 et CD4 deviennent sans objet.*

#### *Avant l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission est saisie de l'amendement CD43 de Mme Mathilde Panot.*

**M. Loïc Prud'homme.** En proposant d'intégrer dans la Constitution un titre supplémentaire qui traiterait de la planification écologique, cet amendement fait écho à notre amendement CD42 : si nous ne changeons pas de paradigme dans notre conception de l'organisation des échanges commerciaux, de notre consommation et de notre production, nous aurons bien du mal à préserver ce qui peut l'être, voire à reconquérir la nature.

Nous proposons de mettre en mots la transformation qui doit être opérée hors de la logique du capital. Cela nécessite que soient fixés des objectifs ainsi qu'un calendrier de réalisation conforme aux dispositions d'une loi de planification votée par le Parlement. Le préalable à cette loi doit être inscrit dans la Constitution sous la forme de lignes directrices. L'insertion d'un titre intitulé « De la planification écologique » répond à cette exigence.

Alors que l'on recherche toujours plus de croissance, de compétitivité et de consommation, la planification écologique a pour objet d'inscrire la gestion dans le temps long au lieu de la soumettre à la dictature du temps court. Inscrire cette

planification dans la Constitution permettrait de définir des priorités en matière de production et de consommation des biens et services, car il s'agit de déterminer quels sont les biens communs que nous souhaitons préserver : l'eau et l'air, mais aussi l'alimentation, le vivant, la santé, l'énergie et la monnaie, qui ne seraient ainsi plus considérés comme des marchandises.

Cet amendement propose aussi de rendre constitutionnel le principe de préjudice écologique, aujourd'hui inscrit dans le code civil.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Le titre que vous proposez d'insérer soulève plusieurs remarques.

Dans votre amendement, les alinéas créant des articles 4-1 et 4-5 dans la Constitution sont déjà satisfaits par l'état actuel du droit. Beaucoup d'éléments mentionnés à l'article 4-2 que vous proposez sont dans notre économie des marchandises, à commencer par l'alimentation, et votre proposition se heurte donc à une réalité qu'il n'est pas ici possible de faire évoluer à une échelle globale. L'adaptation publique mentionnée à l'article 4-3 est floue, ce qui pose le problème de son articulation avec un possible financement privé, qui n'entrerait pas dans le cadre des lois de finances. Enfin, l'article 4-4 que vous souhaitez insérer ne définit pas le principe de préjudice écologique, qu'il serait dès lors compliqué de mettre en œuvre. Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

*La commission rejette cet amendement.*

*La commission examine, en discussion commune, l'amendement CD27 de M. François-Michel Lambert et l'amendement CD53 de M. Vincent Thiébaud.*

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement vise à remanier profondément la structure du pouvoir exécutif en créant la fonction de vice-Premier ministre pour garantir la nécessaire transversalité des politiques publiques, comme le rappellent bon nombre de nos collègues dont vous-même, Madame la présidente. Or, notre commission nous semble souvent être à la marge de l'action publique plutôt qu'au cœur de sa transformation. Le vice-Premier ministre serait chargé de veiller à la pleine application des droits et principes de la Charte de l'environnement. La création de cette fonction nouvelle découle des engagements pris dès 2006 dans le cadre du pacte écologique défendu par M. Nicolas Hulot, que nous sommes nombreux à avoir signé, comme l'ont fait les deux prédécesseurs du Président de la République M. Emmanuel Macron ainsi que de nombreux ministres et élus de l'époque et d'aujourd'hui.

Le Président de la République était prêt à nommer M. Nicolas Hulot vice-Premier ministre mais la Constitution ne le permettait pas. Telle est donc la stratégie politique qui inspire la création de cette fonction.

**M. Vincent Thiébaud.** L'amendement CD53 va dans le même sens. Les enjeux environnementaux sont tels qu'il nous semble nécessaire de les placer dans une position transversale, de sorte qu'ils englobent toutes les lois que nous aurons

à examiner, en créant la fonction de vice-Premier ministre au-dessus des autres fonctions ministérielles.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Je comprends les intentions qui sous-tendent la proposition de création d'une fonction constitutionnalisée de vice-Premier ministre, que M. Nicolas Hulot avait formulée dès 2006. Cependant, l'amendement CD27 lui conférerait un rôle de vérification et de contrôle – rôle qu'exercent déjà d'autres institutions, à commencer par le Parlement. Les missions que lui attribuerait l'amendement CD53 sont plus amples, même si la notion de développement durable est très large : de fait, un vice-Premier ministre chargé d'intégrer la dimension environnementale, économique et sociale dans les politiques publiques jouerait presque le rôle du Premier ministre.

Ces propositions sont intéressantes mais mériteraient d'être examinées avec le Gouvernement, car elles touchent directement à l'organisation du pouvoir exécutif. Je vous propose donc de retirer les amendements, en précisant que nous avons auditionné le ministère de la transition écologique et solidaire, qui n'a pas fait preuve d'une motivation excessive. Peut-être pourrions-nous éclaircir ce point en relançant la discussion avec le ministère.

**M. Bertrand Pancher.** Sans doute ces amendements doivent-ils être retravaillés mais il manque selon moi, dans l'organisation gouvernementale, un ministre d'État ou un vice-Premier ministre chargé de la planification à long terme pour garantir la cohérence de l'action de l'exécutif. Ce vice-Premier ministre pourrait être responsable du contrôle des instruments de planification dispersés dans les autres ministères, dont certains disparaissent et d'autres sont recréés. Partant du principe que le développement durable consiste à s'approprier des enjeux de long terme et à y répondre par des actions communes à tous, cette proposition d'inscription dans la Constitution va dans le bon sens. Encore une fois, il faudra peut-être revoir le libellé de ces amendements mais ils ont le mérite d'ouvrir le débat et, pour ma part, je les soutiendrai.

**Mme Delphine Batho.** J'ai moi aussi soutenu cette idée en 2006 mais je me demande aujourd'hui si elle n'est pas datée. L'engagement formulé dans le pacte écologique s'était traduit par la création d'un grand ministère de l'écologie sous l'autorité de M. Jean-Louis Borloo afin de rassembler des domaines alors épars – le ministère de l'énergie, celui de l'environnement, et ainsi de suite.

On ne saurait modifier l'organisation constitutionnelle du pouvoir en ne se fondant que sur les circonstances actuelles. Ma conviction, acquise à la lumière des faits et de l'expérience, est qu'il ne s'agit pas d'un problème de structure gouvernementale mais de projet politique et de culture des élites politiques. C'est au Président de la République et au Premier ministre de consacrer toute leur énergie à cette priorité – cela vaut pour le pouvoir actuel comme pour les précédents gouvernements. Je ne suis pas certaine que ce problème puisse être résolu par une modification de rang protocolaire dans la composition du Gouvernement. En revanche, le débat relatif aux prérogatives concrètes des uns et

des autres – le rapporteur a évoqué la question de la planification – dépasse la seule question du titre de « vice-Premier ministre ».

**M. Matthieu Orphelin.** Comme Mme Delphine Batho, j'étais à l'époque favorable à cet engagement que nous avons écrit parmi les cinq engagements du pacte écologique. Rappelons qu'en 2006, le ministre du développement durable se trouvait à l'antépénultième rang protocolaire du Gouvernement et son budget était très modeste. Il existe aujourd'hui d'autres outils pour passer l'ensemble des politiques publiques au crible du développement durable. Je pense par exemple à la chambre du futur, une idée plus actuelle et aboutie que celle de vice-Premier ministre.

**M. Martial Saddier.** La composition du Gouvernement n'a pas sa place dans la Constitution. Quelle serait la réaction automatique d'un Président de la République tenu de nommer un vice-Premier ministre pointu et incontestablement engagé en faveur de l'environnement ? Il nommerait une personne dont la seule priorité serait l'économie et non l'environnement, et la situation deviendrait très vite ingérable. Par pitié, ne conservons dans la Constitution que ce qui doit y figurer !

**M. Bertrand Pancher.** Dans ce débat passionnant, j'observe que les ministères de l'écologie et du développement durable des dernières législatures ont été à géométrie très variable : tantôt un grand ministère d'État couvrant tout à la fois le logement, l'énergie, le transport et d'autres secteurs, tantôt un ministère d'État dépouillé de tout contenu, voire un ministère tout court. Il faut fixer le principe d'un grand ministère chargé du développement durable et de long terme. Il ne me semble pas inutile de se demander si cette vision globale peut être inscrite dans la Constitution puisque le périmètre de ce ministère n'a cessé de changer au cours des dernières années. Si la notion de développement durable n'est pas incarnée par un exécutif fort, nous nous heurterons toujours aux mêmes difficultés.

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Retirez-vous votre amendement, Monsieur François-Michel Lambert ?

**M. François-Michel Lambert.** Non, bien au contraire. La commission ne peut pas se permettre de ne pas envoyer un message très fort par l'adoption de l'un ou l'autre de ces amendements pour indiquer qu'il n'est plus supportable de ne pas disposer de relais suffisants au Gouvernement sur les enjeux environnementaux au sens large. Si nous ne le faisons pas, qui le fera à notre place ? M. le rapporteur pour avis nous dit que l'exécutif n'est guère favorable à cette proposition : c'est l'exécutif d'aujourd'hui. Nous sommes le législateur et devons inscrire des enjeux de long terme dans la Constitution.

La question du vice-Premier ministre ne se poserait pas si les ministres étaient plus aguerris et avaient une histoire plus ancienne d'engagement en faveur des enjeux écologiques que ceux qui entourent M. Nicolas Hulot – je ne fais

offense à personne en disant cela, ce n'est que la réalité. M. Nicolas Hulot aimerait s'appuyer sur des relais – des réflexes, dirait-on dans le monde du football – qu'il ne trouve pas. Le jour où le Premier ministre et les autres ministres auront ces réflexes de long terme concernant les opportunités que recèle une véritable transition écologique, le poste de vice-Premier ministre n'aura pas de raison d'être. Aujourd'hui, nous avons des rendez-vous cruciaux. La commission du développement durable devrait envoyer un message clair – étant entendu que le débat dans l'hémicycle portera sur le texte présenté par le Gouvernement – pour affirmer qu'il faut donner une place beaucoup plus importante à la transition écologique au sein du Gouvernement, y compris par l'intermédiaire d'un vice-Premier ministre, même si le Gouvernement y apportera peut-être des réponses différentes.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle passe à l'amendement CD19 de M. Éric Alauzet.*

**M. Éric Alauzet.** Cet amendement vise à préciser que la République reconnaît comme principes particulièrement nécessaires à notre temps l'action contre les changements climatiques et le respect de la diversité biologique. Peut-être le rapporteur pour avis voudra-t-il sous-amender cet amendement pour remplacer les changements climatiques et la diversité biologique par la préservation de l'environnement.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Cet amendement ne se raccrocherait pas à un article de la Constitution mais créerait un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, qui ne modifierait pas la Constitution.

Les principes particulièrement nécessaires à notre temps sont définis dans le préambule de la Constitution de 1946, qui établit pour l'essentiel des droits de deuxième génération, c'est-à-dire des droits sociaux, alors que le droit à l'environnement est un droit de troisième génération, dit de solidarité. C'est dans cet esprit que s'inscrit la Charte de l'environnement de 2004. Dès lors, il est inutile de mobiliser ces principes historiquement datés pour inscrire la notion de climat et celle de biodiversité. De plus, et je vous renvoie à nos précédentes discussions, le morcellement de l'environnement peut dans certains cas être néfaste à sa préservation dans son ensemble. Je vous propose de retirer l'amendement.

**M. Éric Alauzet.** Puisque vous m'invitez à réfléchir, Monsieur le rapporteur pour avis, je le retire.

*L'amendement est **retiré**.*

## Article 2

(article 34 de la Constitution)

### Inscrire l'action contre les changements climatiques dans le domaine de la loi

#### I. L'ACTION CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES, COMPÉTENCE ACTUELLE DU LÉGISLATEUR

L'article 2 du projet de loi constitutionnelle propose d'inscrire l'action contre les changements climatiques à l'article 34 de la Constitution. Or la préservation de l'environnement fait déjà partie du domaine de la loi. Le climat est une composante de l'environnement et **l'action contre les changements climatiques fait déjà partie des domaines pour lesquels le législateur est compétent**. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 3 mai 2018, « *cette disposition aura sans doute peu d'incidence sur les compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire, qui sont l'objet de l'article 34 de la Constitution* ».

De plus, l'article 34 de la Constitution, en définissant le domaine de la loi, s'inscrit dans une **logique de répartition des compétences** entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Elle n'a donc **aucun caractère obligatoire à l'encontre du législateur**, qui ne peut être contraint à agir contre les changements climatiques.

Afin de renforcer la portée juridique de ce dispositif, votre rapporteur pour avis propose donc de supprimer l'article 2 du projet de loi constitutionnelle, pour le remplacer par un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>, afin **d'inscrire ces principes environnementaux** non à l'article 34 de la Constitution mais **en son article 1<sup>er</sup>**, qui fixe certains principes fondamentaux de la République.

#### II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'amendement de suppression CD46 de votre rapporteur pour avis, ainsi que les amendements identiques CD21 de M. Bertrand Pancher, CD25 de M. François-Michel Lambert, CD28 de M. Jean-François Cesarini, CD50 de Mme Pascale Boyer et CD73 de Mme Mathilde Panot.

\*

\* \*

*La commission examine les amendements identiques CD46 du rapporteur pour avis, CD21 de M. Bertrand Pancher, CD25 de M. François-Michel Lambert, CD28 de M. Jean-François Cesarini, CD50 de Mme Pascale Boyer et CD73 de Mme Mathilde Parrot, qui visent à supprimer l'article.*

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** J'ai montré, dans le rapport et au cours de la discussion, que je souhaite inscrire l'environnement dans

l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Le projet gouvernemental qui l'inscrivait à l'article 34 dans le domaine de la loi n'a donc plus lieu d'être et je vous propose par conséquent de le supprimer.

**M. Bertrand Pancher.** En effet, puisque nous avons vidé l'article 2 de sa substance, il est nécessaire de le supprimer.

**Mme Delphine Batho.** Comme ces amendements de suppression vont être adoptés, mon amendement CD35 va tomber. Je comprends le raisonnement selon lequel le choix du Gouvernement, à savoir l'inscription à l'article 34, devient caduc en raison de notre travail sur l'article 1<sup>er</sup>. J'ai néanmoins une autre proposition, sur la suggestion de l'éminent juriste M. Michel Prieur : dans la mesure où, selon l'article 34, la loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, nous pourrions rehausser cette action en prévoyant que la loi fixe les règles la concernant. Nous en débattons plus tard.

*Ces amendements sont **adoptés** et la commission émet ainsi un avis **favorable** à la suppression de l'article 2.*

*Par conséquent, les amendements CD35, CD24, CD72, CD29, les amendements identiques CD1 et CD3, les amendements identiques CD22 et CD41, ainsi que les amendements CD23 et CD5 **deviennent sans objet**.*

#### *Après l'article 2*

*La commission examine l'amendement CD30 de Mme Jennifer de Temmerman.*

**Mme Jennifer de Temmerman.** La notion de développement durable a été officiellement définie pour la première fois en 1987, il y a plus de trente ans. Nous sommes passés des objectifs du millénaire aux actuels objectifs de développement durable, et la France s'affirme comme un leader mondial. Nous sommes à moins d'un mois du forum politique de haut niveau à l'ONU, où sera établi un bilan de l'avancée dans les objectifs de développement durable. Je propose d'envoyer un message fort à ce sujet en l'inscrivant dans la Constitution.

**M. Christophe Arend, rapporteur pour avis.** Comme évoqué lors de la discussion générale, il ne semble pas pertinent d'inscrire des dispositions fixant des objectifs, comme le développement durable, à l'article 34 de la Constitution. En effet, cet article, en définissant le domaine de la loi, s'inscrit dans une logique de répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire. Il n'est donc pas une obligation à agir pour le législateur.

Je partage votre objectif d'inscrire le développement durable dans notre Constitution, même si, comme vous l'indiquez dans votre exposé des motifs, il figure déjà dans la Charte de l'environnement. Mais, en pratique, votre amendement est satisfait puisque le Parlement est compétent pour voter des lois en

matière économique, sociale ou environnementale : le développement durable fait donc déjà partie du domaine de la loi. Je vous demande de le retirer.

*L'amendement est **retiré**.*

*Titre*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la commission **rejette** l'amendement CD31 de Mme Delphine Batho.*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)*

**Mme Marie-Anne Cohendet**, professeure de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

**M. Arnaud Gossement**, avocat

### **Fondation pour la Nature et l'Homme**

M. Samuel Leré, responsable Environnement et Mondialisation

**M. Christian Huglo**, avocat

### **Ministère de la transition écologique et solidaire**

M. Benoît Faraco, conseiller spécial et en charge des négociations internationales sur le climat

M. Laurent Grave-Raulin, conseiller parlementaire et relations avec les élus

M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat

M. Julien Boucher, directeur des affaires juridiques

**Mme Brigitte Collet**, ambassadrice pour le Climat

**M. Dominique Bourg**, professeur à l'université de Lausanne

**Mme Christel Cournil**, maîtresse de conférences en droit public

### **Greenpeace France**

Mme Laura Monnier, chargée de campagne juridique

**Mme Patricia Rrapi**, maître de conférences en droit public, Université Paris Nanterre, Centre de théorie et analyse du droit

**M. Laurent Neyret**, professeur de droit à l'Université de Versailles Paris Saclay

**Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**

M. Jean Jouzel, climatologue, directeur de recherche émérite, membre du Conseil économique, social et environnemental, ancien membre du GIEC

Mme Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue, membre du bureau du GIEC, co-présidente du groupe de travail n° 1 du GIEC

**France Nature Environnement (FNE)**

M. Julien Bétaille, membre du réseau juridique, maître de conférences en droit public, Université Toulouse 1 Capitole

**Ministère de la Justice**

M. Eric Thiers, conseiller spécial en charge des questions constitutionnelles de la ministre de la Justice

M. Anthony Duplan, chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général à la direction des affaires civiles et du Sceau

**Société française pour le droit de l'environnement (SFDE)**

Mme Agnès Michelot, présidente

Mme Marta Torre-Schaub, directrice du Groupement de recherche CLIMALEX, membre de la SFDE

**Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE)**

M. Michel Prieur, président

**M. Guillaume Sainteny**, maître de conférences dans le domaine du développement durable