

ASSEMBLÉE NATIONALE

19 juin 2014

BIODIVERSITÉ - (N° 1847)

Rejeté

AMENDEMENT

N ° CD534

présenté par

Mme Abeille, M. Baupin et M. François-Michel Lambert

ARTICLE 2

Après l'alinéa 5, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Il est ajouté un 7° ainsi rédigé :

« " 7° Le principe de non régression en matière d'environnement selon lequel les dispositions législatives et réglementaires nécessaires pour protéger l'environnement et la biodiversité ne doivent pas entraîner un recul dans le niveau de protection déjà atteint. " »

EXPOSÉ SOMMAIRE

L'étude d'impact adossée à ce projet de loi (page 18) précise que l'introduction d'un principe de non régression a été une option suggérée mais non retenue.

L'étude précise que ce principe peut s'entendre de différentes façons :

- "Une non-régression du droit appliquée à la protection de la biodiversité";
- "Une non-régression de la biodiversité, aussi appelée *"pas de perte nette de biodiversité"* ou *"no nett loss"*, développée notamment dans la stratégie européenne pour la biodiversité.

Aucune de ces deux acceptations n'a malheureusement été retenue.

Pour la seconde acceptation, il est précisé que l'objectif de non régression de la biodiversité est un objectif politique, et non juridique. Soit.

La première acceptation a bien une visée juridique, mais l'étude d'impact précise que ce principe de non-régression est *"au coeur des réflexions et actions menées par le Gouvernement dans le cadre de sa feuille de route de modernisation du droit de l'environnement qui vise la simplification des procédures sans abaissement du niveau d'exigence de la protection de l'environnement. Dès lors, il semble nécessaire d'attendre la conclusion des travaux en cours avant d'éventuellement en faire un principe général de l'action publique."*

Or, ce principe est largement partagé par la communauté de juristes de droit de l'environnement et a été validé par le Gouvernement au sein de la feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement. La discussion sur ce principe s'est déjà tenue lors des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement. Il est désormais temps de débattre de ce principe au sein du Parlement.

Il s'agit, en introduisant ce principe dans la loi, de concrétiser la formule doctrinale dite du "cliquet" selon laquelle le législateur ne peut faire régresser le niveau de garantie existant. Il peut bien entendu adapter et augmenter les garanties existantes. La consécration législative du principe de non-régression en matière d'environnement ne fait qu'entériner une idée déjà largement répandue et réclamée par plusieurs instances à l'occasion de Rio+20.

Cette inscription fait sens à un double titre : d'une part dans la mesure où il ne faudrait pas que la volonté de simplification se traduise par une moindre protection réglementaire vis-à-vis des atteintes à l'environnement ; et d'autre part parce que la complexification constante de la norme de droit peut elle-même avoir pour effet de réduire ce niveau de protection.

Ce principe de non-régression a été demandé notamment par l'UICN dans une résolution adaptée à son congrès de Jeju en 2012.

La non-régression est reconnue dans plusieurs pays anglo-saxons au travers de la référence au "standstill", et il est largement consacré en droit international, que ce soit sous la forme de clauses de sauvegarde (comme dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer), dans le contexte de la succession d'un traité à un autre, ou bien encore dans des dispositions conventionnelles ponctuelles (comme l'article 10-3 de l'accord ALENA de 1994, ou à l'article 3 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine environnemental ANACDE). Les droits de l'Homme, quant à eux, bénéficient d'un principe d'irréversibilité dans leur substance, et même d'un principe de progressivité.

De plus, intégrer le principe de non-régression dans la loi sur la biodiversité permet de satisfaire à des obligations juridiques au niveau de l'Union européenne. Au niveau universel, c'est mettre en oeuvre une obligation juridique internationale figurant dans la Convention sur la diversité biologique de 1992, dont l'article 8-K précise que chaque Partie *"maintient en vigueur les dispositions législatives et autres dispositions réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et les populations menacées"* ce qui implique l'interdiction de supprimer ou réduire les mesures de protection de la biodiversité.

Pour ces raisons, il paraît opportun d'ajouter le principe de non-régression à la liste des principes gouvernant les mesures de protection, de mise en valeur, de restauration et de gestion des éléments de la biodiversité constitutifs du "patrimoine de la Nation", visés à l'article L.110-1 du code de l'environnement.