



N° 2055 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2014.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*relative à la nomination du président du conseil d'administration
de l'Agence française pour la biodiversité,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Paul CHANTEGUET, Geneviève GAILLARD, Chantal BERTHELOT,
Viviane LE DISSEZ et Serge LETCHIMY,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif à la biodiversité, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 26 mars 2014 (n° 1847), tend à renouveler l'action publique en faveur de la protection, de la reconquête et de la restauration de la biodiversité sur le territoire français, et notamment dans les espaces ultramarins.

Notre pays doit faire face à des responsabilités particulières en la matière : son territoire héberge, en effet, avec ses collectivités outre-mer, plus du tiers des espèces recensées au niveau mondial. La France est, par ailleurs, le seul État présent dans 5 des 25 « points chauds » de la biodiversité, ces espaces qui accueillent une combinaison d'écosystèmes à la fois riches et rares, la Méditerranée, les Caraïbes, l'Océan indien, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie. Une partie de son territoire – la Guyane – fait, par ailleurs, partie d'une des zones forestières majeures, l'Amazonie, considérée par la communauté scientifique comme le « poumon du monde ».

De plus, avec 11 millions de km², le domaine maritime français occupe la deuxième place mondiale. Au sein de ses collectivités ultramarines, notre pays abrite 55 000 km² de récifs coralliens – soit 10 % du total mondial, ce qui le place à la quatrième position mondiale, mais aussi 20 % des atolls et 6 % des monts sous-marins, dont l'importance pour la biodiversité marine a récemment été découverte. Notre espace national renferme des écosystèmes particulièrement riches. Sur l'île de Rapa en Polynésie française vivent, sur un territoire représentant 40 % de celui de Paris *intra-muros* – environ 40 km² – plus de 300 espèces endémiques, c'est-à-dire dont l'évolution est liée à un espace particulier. La richesse floristique et faunistique de la Nouvelle-Calédonie, sur un territoire d'une superficie de 16 360 km², soit trois départements de taille moyenne est, de la même façon, comparable à celle de l'ensemble de l'Europe continentale. Enfin, la France métropolitaine demeure un carrefour biologique pour l'Europe, avec quatre des huit principales zones biogéographiques (atlantique, continentale, méditerranéenne, alpine). Ces responsabilités particulières, qui prennent un reflet particulier dans la perspective de la Conférence des parties Paris sur le climat, qui aura lieu à Paris en 2015, doivent nous astreindre à l'exemplarité et à la recherche de l'exigence en matière de protection de la biodiversité.

Il appartiendra au Parlement de se prononcer sur l'économie du dispositif proposé par le Gouvernement, qu'il s'agisse des questions de gouvernance, des moyens d'action ou de l'accès aux ressources génétiques. Le projet de loi relatif à la biodiversité a été renvoyé devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui procédera à son examen au cours de la deuxième quinzaine du mois de juin.

Mais il est un aspect de la réforme qu'il convient de traiter de manière séparée : les modalités de désignation du futur président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, instituée à l'article 9 – au sein du titre III intitulé « Agence française pour la biodiversité » – dudit projet de loi. Dès lors que ce nouvel établissement public à caractère administratif est voué à jouer un rôle fondamental dans la préservation du vivant en France, ne serait-il pas légitime que son exécutif fasse l'objet d'un avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat au moment de sa nomination ?

L'article 13 de la Constitution, dans son cinquième alinéa, dispose qu'« *une loi organique détermine les emplois ou fonctions [...] pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* ».

La future Agence française pour la biodiversité correspond-elle bien à cette définition ? La question n'est pas simplement rhétorique. Dans une décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, portant sur la loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, le Conseil constitutionnel a censuré la volonté du Parlement de soumettre à son contrôle la nomination du président de l'Institut national de l'audiovisuel au motif que les fonctions de ce dernier n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 13 de la Constitution :

« 10. Considérant, en second lieu, que l'article 3 de la loi organique soumet à l'avis de la commission compétente de chaque assemblée la nomination, par le Président de la République, du président de l'Institut national de l'audiovisuel ; que cette fonction n'entre pas dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ; que l'article 3 de la loi organique est donc contraire à la Constitution, (...) »

Une soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président du conseil d'administration de la future Agence française pour la biodiversité échappe à pareille censure.

En premier lieu, il convient de noter que le Conseil constitutionnel n'a émis aucune objection à l'inscription dans le champ de la loi organique d'organismes voués à la protection de l'environnement, qui permettent la mise en œuvre de politiques publiques transversales, dont l'importance économique, sociale et stratégique, est croissante. C'est notamment le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), du Haut conseil des biotechnologies (HCB) ou encore de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Dès lors que chacune de ces instances satisfait les exigences de la Constitution, rien ne permet de présager que l'Agence française pour la biodiversité se trouverait exclue.

En second lieu, nul ne peut nier que la préservation de la biodiversité représente un enjeu considérable pour la vie économique et financière de la Nation. À titre d'exemple, une étude présentée, le 29 mai 2008, à la conférence de l'ONU de Bonn a chiffré entre 1 350 à 3 100 milliards d'euros la valeur économique de l'érosion annuelle de la biodiversité dans le monde. La part que représente la France, présente sur plusieurs continents et plusieurs océans, et second domaine maritime du monde, ne saurait être sous-évaluée.

En 1997, une étude conduite pour le compte du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) par un autre économiste américain Robert Costanza évaluait à 33 268 milliards de dollars la valeur annuelle des services rendus à l'Humanité par la nature. Un rapport publié en 2009 par M. Jean-Michel Salles, du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), et M. Bernard Vaissière, de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), a pu chiffrer, quant à lui, l'apport des insectes pollinisateurs à 153 milliards d'euros, un niveau qui correspond à 9,5 % de la valeur de la production alimentaire mondiale. Et M. Bernard Chevassus-au-Louis, directeur de recherche à l'INRA et auteur du rapport du Centre d'analyse stratégique « *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes* », publié en avril 2009, a souligné l'importance d'une mesure économique du vivant. Il a pu, en agrégeant les différents services rendus par les écosystèmes, évaluer ainsi, à titre d'exemple, à 970 euros par hectare et par an la valeur moyenne des services rendus par les forêts dans les régions tempérées du globe, avec une fourchette comprise entre 500 et 2 000 euros par hectare et par an, selon la fréquentation et le mode de gestion de l'écosystème. Il évaluait, par ailleurs, à 600 euros par an la valeur de l'hectare de prairie permanente, du fait de son rôle dans le stockage de carbone. Ce rapport a également étudié

les coûts d'opérations de restauration, liés, par exemple, à une annulation pure et simple de l'ensemble des services écosystémiques dans un espace donné. Les valeurs de référence étaient alors beaucoup plus élevées, de l'ordre de 32 000 euros par hectare dans le cas de zones forestières tempérées.

L'économiste indien Pavan Sukhdev, dans un rapport établi au terme de trois années de travaux, en préalable à la 10^{ème} Conférence des parties de la Convention sur la diversité biologique tenue à Nagoya en octobre 2010, insistait, de la même façon, sur la nécessité d'évaluer le coût de l'érosion de la biodiversité « *Cette nouvelle approche, indiquait-il, peut ouvrir une nouvelle ère, dans laquelle la valeur des services de la nature est rendue visible et devient une composante explicite du processus de décision dans le monde politique comme dans le monde des affaires.* » Il évaluait, quant à lui, la valeur des services rendus par la nature à 23 500 milliards d'euros par an, soit la moitié du PIB de la planète. Il est de fait, que le chiffre d'affaires de certains secteurs de l'économie est fortement lié à la biodiversité. C'est ainsi qu'aux États-Unis, près de 50 % des médicaments les plus commercialisés sont issus directement de la biodiversité. M. Guillaume Sainteny a pu estimer que, toujours aux États-Unis, la « *pêche récréative représente 37 milliards de dollars et un million d'emplois.* » Il indiquait également que « *la valeur d'usage des récifs coralliens dans l'Outre-mer français varie entre 5 000 et 10 000 euros par hectare et par an.* »

En troisième et dernier lieu, la préservation de la biodiversité entre directement en résonance avec la préservation des droits et libertés des citoyens. Elle est désormais mentionnée à plusieurs reprises dans la Charte de l'environnement, de valeur constitutionnelle.

Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement

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 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 ; (...)

PROCLAME :

Article 1^{er}. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. (...)

Article 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.

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. (...)

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

La soumission à l'avis des commissions parlementaires de la nomination du président du conseil d'administration de la future Agence française pour la biodiversité est conforme à la Constitution. Elle apparaît surtout souhaitable et souhaitée par tous ceux qui attendent un geste fort de la représentation nationale en faveur de la protection du vivant, en même temps que l'exercice légitime de son pouvoir de contrôle sur l'établissement public qui va constituer le bras armé de l'État en matière de reconquête et de préservation de la biodiversité.

Tel est l'objet de **l'article 1^{er}** de la présente proposition de loi organique. **L'article 2** prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, date prévue par le projet de loi relatif à la biodiversité – en son article 17 – pour la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Il appartiendra à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'amender parallèlement le projet de loi pour que la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, prenne correctement en compte ces évolutions et fasse état de la compétence des commissions parlementaires chargées de l'environnement.

La discussion des deux textes, projet de loi et proposition de loi organique, pourrait utilement intervenir en même temps en séance publique. Cette perspective ne nécessitera pas l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement, dans la mesure où l'examen du projet de loi se trouve d'ores et déjà décalé.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① Après la quatrième ligne du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, il est inséré une ligne ainsi rédigée :

②

Agence française pour la biodiversité	Président du conseil d'administration
---------------------------------------	---------------------------------------

Article 2

La présente loi organique entre en vigueur au 1^{er} janvier 2015.