

Alice Chagnaud.

www.le-sixieme-element.com

**L'exigence constitutionnelle de protection de notre
rapport collectif vital à la Terre.**

Introduction :

« L'humanité a une influence mondiale dominante sur la vie sur terre et a entraîné le déclin des écosystèmes naturels terrestres, d'eau douce et marins »¹.

1) Le constat de destruction du vivant.

« Les indicateurs mondiaux de l'étendue et de l'état de l'écosystème ont montré une diminution de 47% en moyenne de leurs valeurs de référence naturelles estimées. [...] Les forêts tropicales à haute biodiversité [diminuent significativement], et la superficie forestière mondiale représente désormais environ 68% de son niveau préindustriel estimé. Les eaux intérieures et les écosystèmes d'eau douce [déclinent également massivement]. Il ne restait que 13% des zones humides présentes en 1700 en 2000.

[...] La proportion d'espèces actuellement menacées d'extinction selon les critères de la Liste rouge de l'UICN est en moyenne d'environ 25% parmi les nombreux groupes de vertébrés terrestres, d'eau douce et marins, d'invertébrés et de plantes qui ont été étudiés de manière suffisamment détaillée pour étayer une estimation globale solide. Plus de 40% des espèces d'amphibiens, près d'un tiers des coraux, des requins et des espèces apparentées formant des récifs et plus d'un tiers des mammifères marins sont actuellement menacés. [...] Ces proportions suggèrent que, sur environ 8 millions d'espèces animales et végétales (dont 75% d'insectes), environ 1 million sont menacées d'extinction. Une image similaire émerge également d'une source de données distincte. La perte et la détérioration de l'habitat, causées en grande partie par des actions humaines, ont en effet réduit l'intégrité de l'habitat terrestre mondial de 30% par rapport à une ligne

¹ Rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité et les services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, IPBES, Résumé à l'attention des décideurs, 6 mai 2019.

de base non affectée ; combiner cela avec la relation de longue date entre la superficie de l'habitat et le nombre d'espèces suggère qu'environ 9% des 5,9 millions d'espèces terrestres dans le monde - plus de 500 000 espèces - ont un habitat insuffisant pour la survie à long terme, sont vouées à l'extinction, beaucoup en quelques décennies, à moins que leurs habitats ne soient restaurés.

[...] Seulement 3% de l'océan a été décrit comme exempt de pression humaine en 2014. Les herbiers marins ont diminué de plus de 10% par décennie de 1970 à 2000. La couverture de coraux vivants sur les récifs a presque diminué de moitié au cours des 150 dernières années, le déclin s'accroissant de façon spectaculaire au cours des deux ou trois dernières décennies en raison de l'augmentation de la température de l'eau et de l'acidification des océans interagissant avec et exacerbant d'autres facteurs de perte »².

Le climat s'est réchauffé « d'environ 1,0°C en 2017 par rapport aux niveaux préindustriels, avec des températures moyennes au cours des 30 dernières années augmentant de 0,2°C par décennie. La fréquence et l'intensité des événements météorologiques extrêmes, ainsi que les incendies, les inondations et les sécheresses qu'ils peuvent provoquer, ont augmenté au cours des 50 dernières années. De nombreuses espèces sont incapables de faire face localement au rythme rapide du changement climatique, par le biais de processus évolutifs ou comportementaux, et leur pérennité dépendra également de la mesure dans laquelle elles seront capables de se disperser, de suivre les conditions climatiques appropriées et de préserver leur capacité à évoluer. » Or, « selon les estimations, les mesures d'atténuation annoncées par les pays au titre de l'Accord de Paris entraîneraient des émissions mondiales de gaz à effet de serre de 52 – 58 Gt_{éq} CO₂ an en 2030. Les trajectoires qui tiennent compte de ces mesures annoncées ne parviendraient pas à limiter le réchauffement planétaire à 1,5 °C, même si elles prenaient également en considération une augmentation, très difficile à tenir, de l'ampleur des réductions d'émissions et des mesures annoncées en la matière après 2030. Il ne sera possible d'éviter les dépassements et la dépendance vis-à-vis de l'élimination à grande échelle du CO₂ que si les émissions mondiales de CO₂ commencent à décliner bien avant 2030 »³.

2) Notre rapport vital à la Terre.

« Cette perte de diversité, y compris la diversité génétique, représente un risque grave pour la sécurité alimentaire mondiale en sapant la résilience de nombreux systèmes agricoles aux menaces telles que les ravageurs, les agents pathogènes et le changement climatique. La réduction

² *ibid.*

³ Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, résumé à l'attention des décideurs, 2019.

de la diversité des cultures, des espèces sauvages apparentées et des races domestiquées signifie que les agroécosystèmes sont moins résistants aux changements climatiques futurs, aux ravageurs et aux agents pathogènes. [... Par ailleurs], les écosystèmes marins côtiers comptent parmi les systèmes les plus productifs à l'échelle mondiale, et leur perte ainsi que leur détérioration réduisent leur capacité à protéger les rivages, ainsi que les personnes et les espèces qui y vivent, des tempêtes, et leur capacité à fournir des moyens de subsistance durables.

[... De plus], de nombreuses contributions de la nature sont essentielles pour la santé humaine et leur déclin menace donc une bonne qualité de vie. La nature fournit une grande diversité d'aliments nutritifs, de médicaments et d'eau potable, peut aider à réguler les maladies et le système immunitaire, réduire les niveaux de certains polluants atmosphériques et améliorer la santé mentale et physique grâce à l'exposition aux zones naturelles. [...] En outre, les zoonoses sont des menaces importantes pour la santé humaine, les maladies à transmission vectorielle représentant environ 17% de toutes les maladies infectieuses et causant environ 700 000 décès dans le monde par an. Les maladies infectieuses émergentes de la faune, des animaux domestiques, des plantes ou des personnes peuvent être exacerbées par des activités humaines telles que le défrichage des terres et la fragmentation de l'habitat ou la surutilisation d'antibiotiques entraînant une évolution rapide de la résistance aux antibiotiques dans de nombreux agents pathogènes bactériens.

[...Enfin], les régions éloignées du monde sont de plus en plus connectées, car les décisions de consommation, de production et de gouvernance influencent de plus en plus les matériaux, les déchets, l'énergie et les flux d'information dans d'autres pays, générant des gains économiques agrégés tout en déplaçant les coûts économiques et environnementaux. Comme la consommation par habitant a augmenté dans les pays développés et dans les pays en développement à croissance rapide, ces pays réduisent souvent la consommation d'eau et la dégradation des forêts à l'échelle nationale en important des cultures et d'autres ressources, principalement des pays en développement. Les pays en développement constatent alors des déclin de la nature et de ses contributions aux populations (habitat, climat, qualité de l'air et de l'eau) »⁴.

Compte tenu des nombreuses menaces qui pèsent sur ce *rapport* vital que nous avons avec la Terre, il est urgent que nous *le* protégeons. Or, « la nature peut être conservée, restaurée et utilisée de manière durable tout en atteignant simultanément d'autres objectifs sociétaux mondiaux grâce à des efforts urgents et concertés favorisant le changement transformateur. Nourrir l'humanité et améliorer la conservation et l'utilisation durable de la nature sont des objectifs complémentaires et étroitement interdépendants qui peuvent être

⁴ Rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité, IPBES, *ibid.*

avancés par des systèmes agricoles, aquacoles et d'élevage durables, la sauvegarde des espèces, variétés, races et habitats indigènes et la restauration écologique ». Si de telles solutions sont envisageables, elles signifient en revanche la remise en cause du rapport prépondérant que nous avons aujourd'hui vis-à-vis de la Terre, à savoir un rapport de captation-altération-profitabilité, car c'est bien ce rapport qui met en danger nos conditions de vie sur Terre, et qui plus est « de notre vie bonne »⁵ sur cette Terre.

3) Notre rapport de captation-altération-profitabilité vis-à-vis de la Terre.

« L'empreinte écologique de l'humanité dépasse la biocapacité de la Terre depuis plus de 40 ans. [...] Aujourd'hui, les humains extraient plus de la Terre et produisent plus de déchets que jamais. À l'échelle mondiale, le changement d'affectation des terres est le moteur direct ayant le plus grand impact relatif sur les écosystèmes terrestres et d'eau douce, tandis que l'exploitation directe des poissons et des fruits de mer a le plus grand impact relatif dans les océans. Bien que le rythme de l'expansion agricole dans des écosystèmes intacts ait varié d'un pays à l'autre, les pertes d'écosystèmes intacts se sont produites principalement sous les tropiques, qui abritent les niveaux de biodiversité les plus élevés de la planète (par exemple, 100 millions d'hectares de forêt tropicale de 1980 à 2000), en raison de l'élevage du bétail en Amérique latine (~ 42 millions d'hectares) et des plantations en Asie du Sud-Est (~ 7,5 millions d'hectares, 80% de palmiers à huile).

[...] En termes d'exploitation directe, environ 60 milliards de tonnes de ressources renouvelables et non renouvelables sont extraites chaque année. Ce total a presque doublé depuis 1980, la population ayant considérablement augmenté tandis que la consommation moyenne par habitant de matériaux (par exemple, plantes, animaux, combustibles fossiles, minerais, matériaux de construction) a augmenté de 15% depuis 1980. Toutes les activités minières terrestres ont augmenté de façon spectaculaire et, tout en utilisant moins de 1% des terres de la Terre, ont eu des impacts négatifs importants sur la biodiversité, les émissions de polluants hautement toxiques, la qualité et la distribution de l'eau et la santé humaine. Les produits miniers représentent plus de 60% du PIB de 81 pays. Il y a environ 17 000 sites miniers à grande échelle dans 171 pays. [...En outre], Plus de 80% des eaux usées mondiales sont rejetées dans l'environnement sans traitement, tandis que 300 à 400 millions de tonnes de métaux lourds, solvants, boues toxiques et autres déchets provenant d'installations industrielles sont déversées dans les eaux mondiales chaque année.

[...] L'agriculture intensive a augmenté la production alimentaire au détriment de la régulation et des contributions immatérielles de la nature [alors que] les petites propriétés foncières

⁵ J. Butler, Qu'est-ce qu'une vie bonne ?, 2014.

(moins de 2 hectares) contribuent à environ 30% de la production agricole mondiale et 30% de l'apport calorique alimentaire mondial, en utilisant environ un quart des terres agricoles et en maintenant [quant à elles] une riche biodiversité agricole. [En outre], si la valeur de la production agricole mondiale (2,6 billions de dollars en 2016) a triplé depuis 1970 et la récolte de bois brut a augmenté de 45%, la dégradation des terres a réduit la productivité de la superficie terrestre mondiale de 23%. [...De plus], une application excessive ou inappropriée d'engrais peut entraîner un ruissellement des champs et pénétrer dans les écosystèmes d'eau douce et côtiers. Environ 25% des émissions de gaz à effet de serre de la planète proviennent du défrichement des terres, de la production agricole et de la fertilisation, les aliments d'origine animale y contribuant à hauteur de 75%. S'agissant des écosystèmes océaniques, 33% des stocks de poissons sont classés comme surexploités et plus de 55% de la zone océanique sont soumis à la pêche industrielle.

[...Par ailleurs], Le transport longue distance de marchandises et de personnes, y compris pour le tourisme, a connu une croissance spectaculaire au cours des 20 dernières années, avec des conséquences négatives pour la nature en général. L'augmentation du transport aérien et maritime de marchandises et de personnes, y compris une multiplication par trois des voyages [...], a accru la pollution et considérablement augmenté les espèces exotiques envahissantes. Entre 2009 et 2013, l'empreinte carbone du tourisme a augmenté de 40% pour atteindre 4,5 gigatonnes de dioxyde de carbone et, dans l'ensemble, 8% des émissions totales de gaz à effet de serre proviennent des transports et de la consommation alimentaire liés au tourisme »⁶.

Enfin, la mesure des quantités de GES émises en fonction des activités humaines pointe deux causes humaines majeures à l'origine de l'amplification de l'effet de serre, et donc du changement climatique délétère à l'échelle mondiale : l'industrie (en excluant les émissions dues au transport nécessaire au commerce de ses productions) à hauteur de 32% des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) et l'agriculture (déforestation incluse) à hauteur de 24%. Viennent ensuite le bâtiment (torchage du ciment et chauffage inclus) à 18,5%, puis les transports à 11,3%⁷. Protéger notre rapport vital à la Terre consiste donc également à s'attaquer en priorité aux principales causes du changement climatique.

Ainsi, « la totalité du système économique étant adossée à la biocapacité du sol, comme source presque incontournable des apports en énergie et en matériaux »⁸, notre système productif et marchand, qui repose sur la mise à disposition massive et permanente de ces éléments extraits des milieux, sur le rejet de substances conduisant à leur altération, et sur la

⁶ Rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité, IPBES, ibid.

⁷ Rapport du GIEC de 2015, émissions de gaz à effet de serre répertoriées pour l'année 2010.

⁸ P. Charbonnier, Abondance et liberté, Une histoire environnementale des idées politiques, p109.

combustion de matières entraînant un réchauffement rapide de la température terrestre, n'est tout simplement plus tenable pour réussir à protéger le rapport vital que nous, les humains, avons avec la Terre. Certes, les politiques publiques de divers pays semblent s'orienter vers une meilleure protection de ce rapport (qui consiste d'ailleurs souvent à transférer les actions de captation-altération du vivant vers d'autres zones géographiques) mais, comme le signale le rapport de l'IPBES, « les objectifs de conservation et d'utilisation durable de la nature [...] ne peuvent être atteints par les trajectoires actuelles ».

Or, nous dépendons tant de ce rapport de prédation vis-à-vis de la Terre pour alimenter les principaux mécanismes de notre interdépendance sociale, pour réaliser ce qui nous semble être la principale promesse faite par notre société, à savoir la « conquête d'un meilleur niveau de vie »⁹, ainsi que pour contribuer chacun à l'oeuvre collective qui est « essentiellement matérielle »¹⁰, que nous finissons toujours plus ou moins par tomber dans une sorte de « piège écologique »¹¹, quand bien même « le coût écologique de ce processus est tel qu'il compromet le devenir social dans sa totalité »¹².

Afin de sortir de ce « piège », notre étude consistera alors à s'appuyer sur ce que notre droit constitutionnel dit de cette « promesse d'une émancipation par l'abondance »¹³ et de nos deux principaux rapports collectifs à la Terre : notre rapport de captation-profitabilité d'une part et notre rapport de vitalité d'autre part. Car, quand bien même notre projet d'autonomie politique a prétendu s'affranchir de la nature¹⁴, et réduire presque complètement notre rapport au monde à des concepts économiques, il n'est pas du tout certain que cela soit le cas de nos normes constitutionnelles, ces normes qui à la fois guident, et limitent, le législateur lors de l'édiction de règles censées garantir notre autonomie collective.

Nous tenterons donc de répondre à la question suivante : notre rapport de captation-altération-profitabilité de la Terre et/ou notre rapport de vitalité à la Terre sont-ils constitutionnellement protégés ?

⁹ *ibid.*, p295.

¹⁰ *ibid.*, p216.

¹¹ *ibid.*, p147.

¹² *ibid.*, p261.

¹³ *ibid.*, p237.

¹⁴ *ibid.* p315.

I - Le consensus apparent de l'émancipation par l'abondance.

A - De la conservation de l'homme à la conservation de la liberté.

« La salubrité de l'air qui nous environne et que nous respirons, la pureté de l'eau et la bonté des autres aliments qui nous servent de nourriture, sont les trois principaux soutiens de la santé ; ainsi, pour conserver au public un si grand bien et prévenir les maladies qui le pourraient troubler, il est du soin des officiers de police de remédier, autant qu'il est possible, que l'air ne soit infecté, que l'eau et les autres vivres ne soient pas corrompus »¹⁵. Ces propos furent tenus en 1705 par N. Delamare, premier lieutenant général de police de Paris nommé par Louis XIV en 1667. Avec cette nouvelle lieutenance, le roi a « différenci[é] la police de la fonction judiciaire par la création d'une structure spécifique », laquelle police consiste, pour reprendre la définition qu'en donne N. Delamare, dans « ce bel ordre duquel dépend le bonheur des Etats »¹⁶. **L'altération des éléments qui composent notre milieu naturel est donc, depuis fort longtemps, un domaine d'intervention privilégié des pouvoirs publics en édictant « des règlements obligatoires envers les citoyens »¹⁷ aux fins de protéger la population de certains risques nés de la vie en société.**

Si la pollution est « essentiellement, [avant le XIXème siècle], le désordre confronté à l'ordre »¹⁸, la définition plus générale de l'ordre ou de « l'harmonie publique »¹⁹ élaborée à partir de la Révolution française dépend des règles fondamentales de ses nouvelles institutions ainsi que des menaces identifiées comme pesant sur elles. Or, à partir de cette période, le principe fondamental sur lequel reposent ces institutions est celui de « liberté », entendue à la fois comme autonomie individuelle, c'est-à-dire la capacité qu'a chaque individu de se fixer ses propres fins, et comme autonomie collective, c'est-à-dire la capacité qu'a la société de se donner à elle-même ses propres lois. D'un Etat qui « veille continuellement à la conservation de l'homme »²⁰, l'on est ainsi passé à un Etat qui veille continuellement à la « conservation »²¹ de la liberté, nouveau « but de [la] société politique »²².

¹⁵ N. Delamare, *Traité de police, 1705-1710*, cité par Jérôme Fromageau, *La police de la pollution à Paris de 1666 à 1789*, thèse, 1990.

¹⁶ J. Fromageau, *ibid.*, p42.

¹⁷ *Traité de la police ou de l'autorité des maires*, Comte Napoléon de Champagny, 1850, CXXXVIII.

¹⁸ J. Fromageau, *ibid.*, p17.

¹⁹ J. Fromageau, *ibid.*, p17.

²⁰ J. Fromageau, *ibid.*, p134.

²¹ Art. 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC).

²² *ibid.*

Malgré ce « renversement libéral »²³, « l'ajustement horizontal des intérêts particuliers pris un à un dépend de la stabilité verticale de la chose publique » car « il faut que cette chose [...] tienne debout pour que les rapports entre les particuliers obéissent à un régime de droit, et non à la loi du plus fort »²⁴. Quand bien même les nouvelles institutions sont avant tout « au service de la réalisation des fins individuelles », « l'idéal libéral » comporte donc des « vides » que ne viennent combler les obligations civiles. Pour y remédier, les institutions décident alors de règles « d'assujettissement du privé au public »²⁵, garantes des libertés individuelles qu'il leur revient de concilier. Ces interventions positives « transform[ent] certains éléments de l'ordre privé en éléments de l'ordre public »²⁶. Afin que l'arbitraire ne s'insère pas dans la formation de ces rapports de droit public et que l'autonomie collective soit ainsi conservée, ces derniers sont élaborés et appliqués au sein d'une nouvelle structure institutionnelle divisant l'ancienne « police de l'Etat » en « trois branches : la première législative, la seconde administrative, la troisième judiciaire »²⁷.

Dans ce nouveau « régime de droit », il revient d'abord à la loi, « expression de la volonté générale »²⁸, de fixer le régime général des libertés et donc les commandements nécessaires à leur conservation. Mais, « la liberté [étant] la règle », écrivent Guy Carcassonne et Marc Guillaume dans leur commentaire de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), « seules peuvent être prévues les exceptions lorsque leur absence, comme il est dit à l'article 4 [de la DDHC], pourrait nuire à autrui »²⁹. Si les « entités publiques ne peuvent assigner aucune fin à la liberté », leur « fonction générale [étant] seulement de garantir que les membres de l'institution puissent s'auto-déterminer »³⁰, cette garantie repose donc sur la protection effective de la libre réalisation des fins individuelles. **Et puisque la liberté « consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui »³¹, et que la loi « n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société »³², une telle protection se fait donc en imposant des obligations aux membres de la collectivité ou aux pouvoirs publics, de telle sorte que les actions identifiées comme nuisibles soient défendues.**

Ainsi, la loi n'assigne certes pas de fin aux libertés individuelles mais elle se prononce sur ce qu'elle considère comme indispensable à la conciliation de leur exercice. Vivien écrit par

²³ Marcel Gauchet, La crise du libéralisme, 2007.

²⁴ Alain Supiot, Cours au Collège de France, « Les figures de l'allégeance, le recul de l'hétéronomie, 1ère partie », 10 avril 2014.

²⁵ *ibid.*

²⁶ Etienne Picard, La notion de police administrative, thèse, 1984, p514.

²⁷ E. Picard, *ibid.*, p59.

²⁸ Art. 2 DDHC.

²⁹ La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume, commentaire de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, p422 éditions Points.

³⁰ E. Picard, *ibid.*

³¹ Art. 4 DDHC.

³² Art. 5 DDHC.

exemple en 1852 : « Paris obtient de la police administrative les jouissances de la vie, le bien être dans sa plus large acceptation »³³. L'on ne saurait alors déduire de cet exemple que la police rende obligatoire à tout membre de l'institution la poursuite de son propre bien être ; il n'en reste pas moins qu'à cette époque le pouvoir réglementaire, ainsi que le législateur lui avait ordonné de le faire, s'est *prononcé* sur le contenu indispensable à la conservation de la liberté de chacun, en orientant le contenu des règlements rendus obligatoires pour tous les citoyens vers le « bien être ». Ces fins assignées à la loi, et pourtant non assignées à la liberté, consistent à la fois dans ce que l'on nommerait aujourd'hui des objectifs d'intérêt général, mais aussi dans la protection de droits spécifiquement garantis par nos normes de rang constitutionnel, c'est-à-dire des droits d'ores-et-déjà considérés comme indispensables à la conservation de la liberté.

Or il semble que, dans les lois que nous nous donnons aujourd'hui, notre autonomie collective vise prioritairement l'augmentation des richesses, comme si la meilleure protection qu'il soit désormais possible d'apporter à la conservation de nos libertés consiste dans l'établissement d'un corps de règles protégeant le droit de chacun à augmenter au maximum ses revenus.

B - De la conservation de la liberté à la croissance comme bien commun.

En effet, les mots et concepts qui jalonnent le récit de notre collectivité ne cessent de préconsidérer comme « bon » l'augmentation de nos richesses (qu'on les épargne mais surtout qu'on les consomme). Le meilleur exemple réside dans l'observation faite en long large et travers, dans les média mais aussi et surtout par nos gouvernements, de la croissance du Produit intérieur brut (PIB). La croissance du PIB mesure l'augmentation, d'une année sur l'autre : de nos flux de dépenses, si l'on se place du point de vue de la consommation ; des revenus dégagés par les entreprises ainsi que des dépenses réalisées par l'administration publique si l'on se place du point de vue de la production. Ce qui revient, pour les travailleurs : soit à viser l'amélioration de leur position au sein de la société afin de tirer plus de revenus de leur temps consacré à travailler (ou, pour quelques millions d'entre eux, afin de tirer suffisamment de revenus de subsistance) ; soit à s'endetter et à parier ainsi sur la poursuite voire l'augmentation de leurs capacités de dépenses (ou, pour quelques millions d'entre eux, afin de subsister jusqu'à nouvel ordre). Et ce qui revient, du côté des entreprises : soit à augmenter la productivité du travail et ainsi celle du capital ; soit (ou concomitamment) à augmenter les quantités produites puis vendues (et donc à la fois à augmenter

³³ J. Fromageau, *ibid.*, p24.

les crédits accordés aux Etats et aux particuliers, ainsi que les délocalisations, aux fins d'un ajustement plus rapide entre les capacités d'achat des citoyens et la croissance de la rentabilité du capital investi).

Protéger la liberté aujourd'hui semble ainsi consister à offrir les meilleures conditions possibles à la libération du maximum des capacités que pourrait vouloir déployer chaque individu afin d'augmenter ses revenus³⁴. Or le thème est tant présent dans notre quotidien, et tant entretenu par la mainmise publicitaire sur nos espaces publics et sur nos écrans, que notre capacité à décider par nous-mêmes des fins que l'on souhaite poursuivre, ce que notre Constitution impose pourtant au législateur de conserver en tout premier lieu, semble entravée par la prégnance de cette imprécation. Par exemple, est-il encore à la portée de chacun de nous de pouvoir concilier la protection de l'environnement et la réalisation d'un travail rémunéré, dont nous avons absolument besoin pour subsister (compte tenu, de surcroit, de l'exode rural et de l'augmentation exponentielle des emplois industriels puis de service, et ainsi de la disparition quasi totale de l'économie domestique pour y parvenir) ?

Or il est des libertés qui font l'objet d'une protection renforcée dans nos normes constitutionnelles : la liberté de conscience, de communication, d'expression, de religion etc. L'on en vient donc à se demander si ce « pacte libéral », qui « convert[it] la liberté en amélioration matérielle, et réciproquement »³⁵ fait lui aussi l'objet d'une telle protection renforcée. Car si tel n'est pas le cas, l'un des buts de notre société politique consistant à conserver la libre réalisation des fins individuelles semblerait significativement atteint dans notre corps de lois, alors en désaccord avec les normes de rang constitutionnel.

Cette question est d'autant plus importante à examiner que les contradictions de ce pacte avec le droit de chacun « à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (art. 1er de la Charte de l'environnement, laquelle fait partie de notre bloc de constitutionnalité) deviennent de plus en plus flagrantes. En effet, la génération (d'un maximum) de revenus dépend de la vente de produits ou services dont la production ou la dispense ont un impact sur le vivant. Concrètement cela signifie qu'il est nécessaire de puiser dans la Terre que nous habitons la matérialité servant à produire, et que cela conduit, de surcroit, à rejeter sur la Terre des substances nocives, altérant ainsi profondément ses

³⁴ Ou, pour reprendre les termes employés par A. Supiot (ibid.) : « L'impératif n'est plus de subordonner la poursuite des intérêts individuels à celle de l'IG mais bien au contraire de faire de la chose publique l'instrument de la libre maximisation des utilités individuelles ».

³⁵ P. Charbonnier, ibid., p212.

équilibres, et remettant en cause les conditions mêmes de la vie qui s'y déploie, dont la vie humaine.

II - L'absence véritable de protection constitutionnelle de notre rapport de captation-profitabilité vis-à-vis du vivant.

A - Du donné environnemental aux rapports collectifs à la Terre.

La notion juridique d'environnement contient deux volets : l'un matériel, l'environnement désignant alors le « milieu naturel »³⁶, ses « équilibres »³⁷ ou encore sa « diversité biologique »³⁸ et qui « [font] de la Terre un milieu habitable »³⁹ ; l'autre immatériel, la notion renvoyant alors synthétiquement aux rapports collectifs que les hommes entretiennent avec leur milieu, par exemple en assimilant environnement et « ressources »⁴⁰ ou bien (et simultanément dans la présente illustration) en définissant l'environnement comme le « patrimoine commun des êtres humains »⁴¹. Il est certain que ce deuxième volet est le résultat d'une histoire humaine et, plus précisément, de l'histoire de l'organisation humaine au sein de laquelle cette représentation est employée et y évolue dans son contenu.

Traiter d'environnement dans son sens juridique actuel revient donc à intégrer une vitalité matérielle au sein d'un ordre juridique voué à régler les actions de ses membres. Autrement dit, le droit *de* l'environnement encadre un lien de considération plus ou moins fort établi entre les conditions indispensables à la vie (ou à un certain mode de vie) sur Terre et les effets des relations des membres d'une organisation *sur* son milieu naturel, *compte tenu* des rapports collectifs que cette organisation entretient *avec* ce milieu.

Les deux volets se retrouvent à de multiples reprises dans notre droit. Ce cumul est ainsi visible dès le premier article du code de l'environnement qui dispose : « Les *espaces, ressources, milieux naturels* terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la *qualité* de l'air, les *êtres vivants* et la biodiversité font partie du *patrimoine commun de la nation*. Ce patrimoine *génère* des *services* écosystémiques et des *valeurs* d'usages »⁴². De même dans son deuxième

³⁶ Préambule de la Charte de l'environnement, 2ème cons.

³⁷ *ibid.*, 1er cons.

³⁸ *ibid.*, 5ème cons.

³⁹ P. Charbonnier, *ibid.*, p19.

⁴⁰ Préambule de la Charte de l'environnement, 1er terme du 1er cons.

⁴¹ *ibid.*, 3ème cons.

⁴² Art. L110-1 I du code de l'environnement.

paragraphe, l'article énonce : « Leur *connaissance*, leur *protection*, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur *gestion*, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils *fournissent* sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à *satisfaire les besoins de développement* et la *santé* des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Ces dispositions prises ici pour exemple soulignent déjà diverses « couches » du rapport juridique de notre collectivité à l'environnement : les milieux naturels sont en même temps des « ressources », ils fournissent des « services », leur protection est d'intérêt général *et* ils concourent à des « besoins de développement » ainsi qu'à la santé de l'homme.

Le premier article du chapitre du code de l'environnement intitulé « Air et atmosphère » adopte une approche différente, probablement parce que l'air n'est pas un « donné » naturel « marchandisable ». D'ailleurs, contrairement à « l'eau », il ne fait pas partie du « patrimoine commun de la nation »⁴³ (mais sa « qualité », oui, cf. supra). S'agissant de l'air, donc, le choix a été fait de subjectiviser l'objet de sa protection. Les autorités publiques sont ainsi sommées de concourir à une politique qui « me[tt]e en oeuvre [le] droit reconnu à *chacun* de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé »⁴⁴.

Quant au chapitre consacré à la « protection du patrimoine naturel », autre exemple, il met à première vue l'accent sur le volet matériel de la notion juridique d'environnement, plus que sur son volet immatériel. Ainsi, les dispositions de l'article L411-1 du code de l'environnement interdisent la destruction d'espèces animales ou végétales lorsque leur « rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine » le « justifient ». L'aspect immatériel de la notion d'environnement est toutefois bien présent car il revient à l'homme, et en l'occurrence à divers ministères, après avis (non liant) du Conseil national de protection de la nature (CNP), de décider des espèces qui apporteraient de telles *justifications*⁴⁵ ; il revient de plus au préfet de décider d'éventuelles dérogations, par exemple lorsque le projet d'aménagement envisagé, qui engendrerait leur destruction, présente un « *intérêt public majeur* ».

Si l'on sort du code de l'environnement et s'intéresse à un ensemble de dispositions ayant un autre objet, par exemple le code de l'urbanisme, on trouve là aussi des règles qui éclairent la manière dont nos rapports collectifs à la Terre sont juridiquement traités. Ainsi, après que l'article L101-1 de ce code fait du « territoire français » le « patrimoine commun de la *nation* », l'article L101-2 dresse les grands objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme. Il en énumère sept dont le premier est « l'équilibre » entre, notamment, le « renouvellement urbain »

⁴³ Art. L210-1 du code de l'environnement.

⁴⁴ Art. L220-1 du code de l'environnement.

⁴⁵ Art. L411-2, R411-1 et R411-2 du code de l'environnement.

et une « *utilisation économe* des espaces naturels, la *préservation* des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la *protection* des sites, des milieux et paysages naturels ». Le sixième objectif énoncé à cet article reprend, en l'étendant, le troisième critère d'équilibre visé dans le premier et a pour finalité la « protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques »⁴⁶. Ces dispositions s'appliquent notamment aux communes et aux intercommunalités lorsqu'elles décident de plans locaux d'urbanisme, lesquels consistent essentiellement à déterminer les parcelles du territoire qui seront ouvertes ou non à la construction, et leur destination (habitation, équipements publics, activités économiques, agriculture, espaces forestiers etc).

Afin de poursuivre l'analyse, l'on peut déjà observer que le droit qui traite de l'environnement contient : tantôt une conception objectivante, ou extériorisante, de nos rapports au monde vivant (ce sont des ressources, il fournit ou génère des services, a des valeurs d'usage, constitue notre patrimoine etc) soulignant, certes, un certain type de notre rapport collectif à la Terre, mais échouant, toutefois, à l'établir explicitement ; tantôt une conception plus inclusive du lien de dépendance qui existe entre la protection de l'environnement et certains des buts poursuivis par la société (la protection de la santé notamment). Non pas, s'agissant de la deuxième catégorie, c'est-à-dire des normes dites de conception inclusive, que le droit ne rende pas compte d'une certaine *utilité* ou n'assigne pas un certain *intérêt* aux milieux ainsi considérés ; non pas, non plus, que cette deuxième catégorie ne traverse la première. **Il s'agit plutôt de rendre compte d'une catégorie du droit qui, contrairement à la première, reconnaît dans son contenu que la société « participe » « [au] milieu » qu'elle entend protéger en même temps qu'elle se protège elle-même et « ne peut être pens[ée] indépendamment de [lui] »⁴⁷. Ce qui nous permet d'observer, a contrario, que la première catégorie de normes visées ici, dites normes de conception extériorisante, ne rend pas compte du lien de dépendance qui se dessine réellement derrière la dichotomie opérée. Or ce lien consiste, nous semble-t-il, dans le rapport, déjà évoqué, de captation-altération-profitabilité de la Terre que nous habitons.**

Il s'agira donc d'étudier si la fonction de captation-altération-profitabilité assignée aux milieux, fonction sous-jacente à la plupart des rapports qui traversent notre société, est ou

⁴⁶ Pour un exemple d'application : Tribunal administratif de Besançon – 26 avril 2019 – n° 1701409.

⁴⁷ A. Supiot, Cours du Collège de France, Cours d'introduction du 31 janvier 2013 : Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres.

non traduite dans nos normes de rang constitutionnel. Si tel est le cas, nous nous emploierons alors à comprendre comment un tel but que la société poursuivrait constitutionnellement s'articule avec d'autres buts, et de proposer des lois de protection de notre autonomie qui d'une part reconnaissent ce rapport de profitabilité et, d'autre part, en assumant un tel lien de dépendance économique, résolvent les contradictions ainsi engendrées par cet enchevêtrement en s'appuyant sur d'autres éléments de notre autonomie ayant valeur constitutionnelle.

Si tel n'est pas le cas, nous tacherons alors d'assumer la prévalence constitutionnelle, dans notre rapport collectif au vivant, d'autres buts que celui de captation-altération-profitabilité (qui ne serait ainsi *pas* constitutionnellement protégé), et notamment le rapport de dépendance *vitale* que nous avons avec la Terre, permettant ainsi de rebâtir, à partir des droits les plus élevés dans la hiérarchie des normes, une protection de notre autonomie collective qui cesse de créer des normes inversement assujettissantes.

B - Rapport de captation-profitabilité et Constitution.

Il est d'abord question de savoir si la liberté, dont la « conservation » est l'un des buts que se doit de poursuivre la société politique, contient en elle-même ou bien est assortie, au moyen de normes spécifiques, d'un droit fondamental à *capter* le monde vivant, pour produire et ainsi en extraire des revenus. Pour cela nous nous intéresserons à la liberté d'entreprendre puis au droit « sacré » de propriété et enfin à la notion de développement durable.

De la liberté au sens large (individuelle et collective, cf. supra), protégée à l'article 2 de la DDHC et encadrée à l'article 4 de cette Déclaration, le Conseil constitutionnel en a déduit deux autres libertés, de valeur constitutionnelle, que sont la liberté d'entreprendre⁴⁸ et la liberté contractuelle⁴⁹. L'exercice des ces libertés n'a, comme celui de la liberté prise au sens large, de « bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits » et « ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi »⁵⁰. Or l'exercice de ces deux libertés a très tôt impliqué la création de « sociétés » auxquelles le code civil consacre notamment son article 1832. Cet article dispose ainsi : « Une société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un *contrat* d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie *en vue de partager le bénéfice* ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter »⁵¹. La

⁴⁸ CC 81-132 DC, 16 janv. 1982.

⁴⁹ CC 2000-437 DC, 19 déc. 2000.

⁵⁰ Art. 4 DDHC.

⁵¹ Art. 1832 du code civil.

loi reconnaît alors une personnalité morale, c'est-à-dire une personnalité *propre*, distincte de celle de ses *associés* ou de ses *membres*, à cette « individualité collective », « cré[ant] ainsi des droits *propres* et [donc] distincts des intérêts et des droits de chacun de ses membres » (*Req. 23 février 1891*). Selon la loi, la finalité de la société, personne morale qui se voit ainsi reconnaître des droits, est donc bien le bénéfice, lequel bénéfice a pour finalité d'être redistribué aux propriétaires du capital investi (sous la forme de parts sociales ou actions, selon le type de société).

Si la liberté d'entreprendre ne protège donc pas la génération de bénéfices en tant que telle, elles le fait indirectement en protégeant la liberté des personnes *agissant* à travers cet outil sociétaire, en vue d'une telle accumulation. Encore plus indirectement, elle protège éventuellement le but de *production* d'objets de commerce ou de services « créateurs » de valeur marchande, poursuivi par *l'objet* de la société. Quoi qu'il en soit, elle ne protège pas *explicitement* le droit de capter, perturber, abîmer, altérer la Terre pour y parvenir.

Toutefois, lors de divers contrôles de constitutionnalité des lois devant le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre a côtoyé un tel rapport de prédation vis-à-vis du vivant. Comme cela est le cas de toute liberté à laquelle notre droit constitutionnel accorde une protection particulière, et dont l'atteinte alléguée peut conduire un groupe de parlementaires ou bien une partie à un procès à demander le contrôle de conformité du texte de loi prétendument inconstitutionnel vis-à-vis de cette liberté, les limites posées à l'exercice de la liberté d'entreprendre ont été à plusieurs reprises « mises en balance » avec des objectifs d'intérêt général, c'est-à-dire des objectifs poursuivis par le législateur, sur la pertinence desquels le Conseil constitutionnel ne saurait se prononcer directement, mais qu'il prend en compte lors de son contrôle. Il arrive en revanche que le Conseil décide d'élever certains objectifs d'intérêt général au rang d'objectifs à valeur constitutionnelle, et ainsi de leur accorder un poids plus important que d'autres lors du contrôle de proportionnalité ainsi effectué vis-à-vis de l'atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Ce contrôle de proportionnalité consiste ainsi à relever, le cas échéant, une atteinte *manifestement* disproportionnée à l'exercice de la liberté invoquée compte tenu de l'objectif que le législateur prétend poursuivre, auquel cas la loi sera déclarée non conforme à la Constitution.

Ainsi donc, s'agissant de la liberté d'entreprendre à laquelle « il est loisible au législateur d'apporter [...] des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »⁵², le juge constitutionnel a déjà eu l'occasion de la confronter avec la poursuite de l'objectif d'intérêt général de « protection de la santé et de l'environnement ». Dans une décision du 25 octobre 2018⁵³, le Conseil constitutionnel a ainsi décidé, à propos d'une loi prévoyant de mettre

⁵² 2010-55 QPC, 18 octobre 2010, cons. 4.

⁵³ 2018-771 DC, 25 octobre 2018.

fin, à compter du 1er janvier 2020, à la mise à disposition des gobelets, verres et assiettes jetables en matière plastique, sauf ceux compostables : « Le législateur a entendu favoriser la réduction des déchets plastiques, dans un but de protection de l'environnement et de la santé publique. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, l'appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation de ces produits. D'autre part, le législateur a exclu du champ de l'interdiction les ustensiles réutilisables ainsi que les ustensiles jetables [...]. En déterminant ainsi la portée de l'interdiction de mise à disposition qu'il édictait, *le législateur a apporté à la liberté d'entreprendre une restriction en lien avec l'objectif* qu'il poursuivait. Si cette interdiction s'applique dès le 1er janvier 2020, *l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre* par le législateur *n'est pas, compte tenu du champ de cette interdiction, manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de la santé publique* ».

Dans une décision récente, le Conseil constitutionnel a ensuite élevé au rang d'objectif à valeur constitutionnelle l'objectif de protection de l'environnement. Il lui était alors demandé de contrôler une loi interdisant la production, le stockage, la circulation et ainsi l'exportation de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées par l'Union européenne et jusque là, pourtant, toujours produites en France (aux fins d'exportation vers des pays n'ayant pas interdit lesdites substances). Le Conseil s'est alors appuyé sur le préambule de la Charte de l'environnement : « Aux termes du préambule de la Charte de l'environnement : « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... 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 ». Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle »⁵⁴. Le juge a ensuite contrôlé la conciliation de cet objectif à valeur constitutionnelle *et* de celui de protection de la santé, lui aussi de valeur constitutionnelle, avec l'exercice de la liberté d'entreprendre. Le Conseil nous dit : « En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement susceptibles de résulter de la diffusion des substances actives contenues dans les produits en cause. [...] En faisant ainsi obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui

⁵⁴ 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.

peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis. [...] *Le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé* ».

Pour conclure sur ce point, l'on constate : d'une part que la liberté d'entreprendre n'est jamais présentée explicitement comme la liberté de porter atteinte aux milieux afin de générer des bénéfices pour sa société ; d'autre part que le contrôle des atteintes à son exercice, par le Conseil constitutionnel, a conduit ce dernier à évoquer en partie un tel rapport, mais en combinant toujours l'objectif de protection de l'environnement et celui de protection de la santé. Toutefois, la disjonction opérée entre ces deux objectifs dans sa décision du 31 janvier 2020, quand bien même ils sont tous deux invoqués concomitamment lors du contrôle opéré par le juge, pose la question de la marge de manoeuvre qui pourra à l'avenir être laissée au législateur dans le domaine de la protection de l'environnement lorsque les normes qu'il édicte s'avéreraient contrôlées uniquement vis-à-vis de cet objectif. Le Conseil constitutionnel pourrait alors en venir, en quelque sorte, à étudier l'importance de la protection de l'environnement « pour elle-même », sans la relier au devenir de l'homme et des conditions indispensables à sa liberté, ce qui pourrait le conduire à réduire son contrôle à une mise en balance comptable entre les inconvénients présentés par la captation-destruction des milieux et la quantité de bénéfices générés par cette éventuelle destruction. Une telle soumission de l'objectif de protection de l'environnement à la génération, ou non, de profits suffisants, et réalisée hors de droits spécifiquement reconnus à la Terre (puisque ceux-ci n'existent pas à ce jour dans notre ordre juridique) nous paraît particulièrement dangereuse. En effet, la recherche de conciliation « comptable » entre la préservation de l'environnement ainsi entendu comme « ressources » et les bénéfices que cela serait susceptible de rapporter (et quand bien même cette mise en balance jalonne déjà le quotidien de nos activités) s'insérerait alors subrepticement dans le « quotidien » de notre droit constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas le cas dans l'état du droit d'aujourd'hui, nous laissant ainsi espérer qu'un tel contrôle de proportionnalité viserait en premier lieu cet autre rapport que celui de captation-profitabilité que nous avons avec la Terre, à savoir celui de préserver nos capacités d'y vivre, et non pas d'en tirer des bénéfices. L'on peut ainsi en déduire, s'agissant de la liberté d'entreprendre telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, qu'elle ne contient pas en elle-même, ou par elle-même, le droit de valeur constitutionnelle de capter-altérer les milieux en vue de générer des bénéfices. Notre droit constitutionnel

n'apporte donc pas, à ce stade de l'analyse, de protection renforcée du rapport de profitabilité que nous avons avec la Terre et ne fait donc pas de cette protection une condition indispensable à la conservation de notre liberté, qu'il reviendrait au législateur de garantir.

Passons maintenant à l'étude du droit de propriété, droit « inviolable et sacré » dont « nul ne peut être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »⁵⁵. Si la propriété, définie à l'article 544 du code civil comme étant « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements », semble ainsi bénéficier d'un très haut niveau de protection, les dispositions de notre droit traitant de l'environnement regorgent de limites posées à son usage. Cela ne nous étonnera guère compte tenu des affleurements inévitables qui ont lieu entre l'utilisation qui est faite des terres (habitation, activités commerciales, industrielles, zone protégée etc) et la possession d'un titre de propriété.

L'exemple le plus frappant, déjà évoqué, concerne le « zonage » des parcelles du territoire en fonction de leur destination. Ce zonage est décidé par le conseil municipal ou intercommunal dans un document d'urbanisme appelé plan local d'urbanisme, document renouvelé tous les 6 ans environ. Dans le respect des objectifs d'urbanisme déjà mentionnés (L101-2 du code de l'urbanisme), la délibération de ces organes, précédée d'une étude environnementale, d'un avis délivré par l'autorité environnementale, et d'une enquête publique, conduit à décider, pour chaque parcelle, si cette dernière sera classée en zone agricole, naturelle ou urbaine et, pour chaque parcelle constructible si les constructions ont pour destination l'exploitation agricole ou forestière, l'habitation, le commerce et les activités de services, les équipements publics, les industries, les entrepôts, les bureaux etc. En somme, ce n'est pas parce que l'on est propriétaire d'une « surface au sol » que l'on peut y pratiquer toute activité.

Ces limites ne concernent pas seulement l'emprise au sol, elles concernent également les effets de l'activité réalisée par le détenteur du titre de propriété sur la santé humaine et sur le vivant. Ainsi, quand bien même une personne morale serait propriétaire d'un terrain sur lequel la réalisation d'une activité industrielle est autorisée (conformément au zonage évoqué ci-dessus), toute manière d'y pratiquer cet activité ne l'est pas. L'exploitation d'une installation industrielle dont le fonctionnement pourrait présenter de graves dangers ou inconvénients pour la santé, l'agriculture ou la protection de la nature (L511-1 du code de l'environnement) est par exemple soumise à autorisation préfectorale (L512-1 du code de l'environnement).

⁵⁵ Art. 17 DDHC.

La limite peut même être encore plus éloignée des aménités matérielles dont le titre de propriété ne rendrait, du fait de son abstraction, pas évidemment compte, lorsque les obligations légales pèsent sur l'entité morale (la société), limitant ainsi l'usage qui pourrait être fait de la détention d'une partie de son capital. Par exemple, la loi n° 2017-399 relative au devoir de vigilance impose aux sociétés mères de grands groupes transnationaux de prévenir les atteintes graves aux droits humains et à l'environnement. Elles doivent alors intégrer ces actions de prévention dans un plan de vigilance dont il peut être raisonnablement déduit, d'après une étude juridique réalisée par l'association environnementale Notre Affaire à Tous, qu'il doit contenir des mesures visant à réduire l'impact climatique de leurs activités, en France, lieu de leur siège social, comme à l'étranger⁵⁶.

L'on peut encore citer, pour définitivement casser l'absolutisme dont pourrait se réclamer le droit de propriété, certains droits de préemption, conduisant alors à la vente de terrains à un prix qui n'est pas toujours celui qu'aurait espéré en retirant le propriétaire. Les collectivités locales peuvent ainsi préempter, par exemple, des terrains destinés à la création ou à l'aménagement de jardins familiaux (L216-1 du code de l'urbanisme) ou des espaces naturels sensibles (L215-1 et L113-8 du code de l'urbanisme).

Si la notion de rentabilité est régulièrement sous-jacente au niveau de limite effectivement posée à la jouissance des choses dont il est possible d'être propriétaire (ainsi en est-il du contrôle effectué par le juge administratif, lorsqu'il est saisi du contrôle de légalité d'une déclaration « d'utilité publique », laquelle autorise, par exemple, à exproprier des agriculteurs de leurs terres afin de construire une route ou une zone d'activité commerciale), la jurisprudence constitutionnelle, qui vient contrôler la conformité des lois aux normes de rang constitutionnel, n'associe en revanche pas *ipso facto* au droit de propriété un droit de capter-altérer-profiter du vivant, qui serait ainsi considéré comme inséparable de la protection de son exercice.

Au vu de ces divers éléments d'analyse, l'émancipation individuelle et collective que notre société est censée poursuivre n'est donc pas expressément reliée, au sein de nos normes de rang constitutionnelle, à l'abondance matérielle ; et les individus, à la fois libres et obligés de respecter les normes qui organisent leur autonomie collective, ne sont donc pas intimés, par ces normes, à viser l'abondance matérielle pour y parvenir.

Ce constat souffre toutefois d'une faiblesse introduite au sein même de la Charte de l'environnement (2004) laquelle a, pour rappel, valeur constitutionnelle. On y trouve en effet à

⁵⁶ Benchmark de la vigilance climatique des multinationales, étude produite pour l'association environnementale Notre Affaire à Tous, dirigée par Paul Mougeolle.

l'article 6 une nouvelle obligation pesant sur les « politiques publiques » qui, selon cet article, doivent « promouvoir le développement durable ». Cet article dispose ensuite : « A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le *développement économique* et le progrès social ». Or la notion de « développement économique » est particulièrement innovante au sein de notre bloc de constitutionnalité. Certes, l'on y parle déjà de *développement*, mais de celui de « l'individu » et de la « famille » (al. 10 du préambule de la Constitution de 1946) ou de celui de la solidarité (art. 87 de la Constitution de 1958). Ainsi, et par comparaison avec ce que nous pourrions appeler le développement *de l'homme*, le développement « économique » ici mentionné semble bien désigner l'augmentation des bénéfices *pour eux-mêmes*, sans que soit souligné ce que ces bénéfices apportent à l'autonomie humaine.

Il nous semble toutefois devoir relativiser largement l'entorse qui serait ainsi faite par cet article au constat, établi jusqu'ici, de l'absence de protection renforcée, au sein de notre droit constitutionnel, d'un droit à capter-altérer-profiler de la Terre. Tout d'abord, l'introduction de cette notion de développement économique se fait au sein d'une disposition qui vient (enfin) mettre le doigt sur la contradiction, désormais flagrante, entre la protection de la Terre et la génération de profits. Le développement économique n'est ainsi pas visé pour lui-même mais vient suggérer l'incompatibilité que sa promotion est susceptible de soulever avec la protection de l'environnement. Ensuite, l'exigence de promotion du développement durable, si elle a valeur constitutionnelle⁵⁷, « n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit »⁵⁸ (sa méconnaissance ne peut donc, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution⁵⁹). Enfin, dans la décision du Conseil constitutionnel du 31 janvier 2020, déjà évoquée, et qui élève l'objectif de protection de l'environnement au rang constitutionnel, le juge constitutionnel retient une autre définition de l'exigence de promotion du développement durable, à savoir celle établie dans le préambule de cette Charte, et qui dispose ainsi : « [...] 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 ». C'est bien cette définition, qui ne mentionne pas la notion de développement économique, qui a été retenue par le Conseil constitutionnel, et non pas celle dont dispose l'article 6 de la Charte.

Nous faisons ainsi le constat qu'il n'existe pas de droit ou liberté de capter-altérer-profiler de la Terre spécifiquement protégé par nos normes de valeur constitutionnelle. Notre

⁵⁷ 2005-514 DC, 28 avril 2005, cons. 37

⁵⁸ 2012-283 QPC, 23 novembre 2012, cons. 22

⁵⁹ *ibid.*

droit constitutionnel ne fait donc pas de cette protection, pourtant au coeur de nos rapports collectifs à la Terre, une condition indispensable à la conservation de notre liberté et qu'il reviendrait au législateur de garantir.

Tachons donc maintenant d'étudier nos autres rapports collectifs au vivant qui seraient, quant à eux, constitutionnellement protégés.

III - L'exigence constitutionnelle de protection de notre rapport vital à la Terre comme condition de notre émancipation, individuelle et collective.

A - La double exigence constitutionnelle de protection.

Il convient ici non pas d'analyser la manière dont notre Constitution exige de protéger l'environnement mais de se questionner sur l'existence, ou non, d'un droit ou d'une liberté de valeur constitutionnelle, venant spécifiquement protéger le rapport de vitalité que nous, les hommes, avons avec la Terre, c'est-à-dire faisant de la protection renforcée de ce rapport une condition à la conservation de notre droit fondamental qu'est la liberté.

Il nous semble que la *protection* d'un tel *rapport de vitalité* se fait à la fois de manière directe et de manière indirecte, au sein de notre droit constitutionnel.

Cela se fait de manière indirecte, tout d'abord, au sein des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 qui disposent respectivement que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » puis qu'elle « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. ». De telles obligations, qui reposent *in fine* sur les lois que la collectivité s'impose à elle-même, évoluent donc en fonction des menaces pesant sur de telles garanties et obligations, et des moyens d'y remédier. Or il est clair, compte tenu des connaissances dont nous disposons quant aux menaces qui pèsent sur nos conditions de vie (« bonne ») sur Terre (cf. supra, introduction), que la protection de la santé et de la sécurité matérielle, et l'obligation, qui repose sur la Nation, d'assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement, dépendent de la protection du rapport vital que l'individu et la famille ont avec la Terre.

Une telle protection est donc rendue constitutionnellement obligatoire, même de manière indirecte, puisque de la protection du rapport vital que nous, humains, avons avec la

Terre, dépendent la garantie des droits protecteurs dont disposent les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution, lesquels figurent, en tout ou partie, au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit⁶⁰.

La protection du rapport collectif de vitalité que nous avons avec la Terre se fait également directement, au sein de la Charte de l'environnement. La Charte érige en effet le « droit » de « chacun » « de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » (art. 1er de la Charte). Or un tel droit est loin de se contenter de protéger l'environnement. Il exige, dans sa formulation et l'interprétation qui doit en découler, d'édicter des lois : d'une part qui reconnaissent que la société « participe » « [au] milieu » qu'elle entend protéger en même temps qu'elle se protège elle-même et « ne peut être pens[ée] indépendamment de [lui] »⁶¹ ; d'autre part, compte tenu du lien de dépendance ainsi établi dans la formulation de l'article 1er de la Charte, de protéger le rapport *vital* que l'homme a avec son environnement.

Reprenons alors à nouveau la définition, constitutionnelle, qui est donnée de la liberté, à l'article 4 de la DDHC : la liberté « consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ». L'article 5 ajoute : « La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société ». **L'on en déduit, comme cela a déjà été évoqué plus tôt dans cette étude, que si la loi n'assigne pas de fin aux libertés individuelles, il lui revient en revanche, d'après la Constitution, d'interdire les actions qui nuisent à la conciliation de leur exercice, c'est-à-dire aux droits d'autrui. En outre, et comme cela a déjà été explicité, certains de ces droits font l'objet d'une protection renforcée au sein du bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire que, s'agissant de ces droits explicitement protégés, il est d'ores-et-déjà considéré que leur protection est indispensable à la conservation de la liberté et il revient donc au législateur de garantir cette protection.** Il en est ainsi de la liberté de conscience, de la liberté de religion, de liberté d'aller et venir, du droit à un recours effectif, du droit à la protection sociale, de la liberté d'association, de la liberté syndicale, de la liberté d'enseignement, de la dignité de la personne humaine, du droit à la protection de la santé, du droit au respect de la vie privée etc. Et il en est désormais, depuis la proclamation de la Charte de l'environnement, du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

⁶⁰ 2011-123 QPC, 29 avril 2011 pour le 11ème alinéa ; 2010-39 QPC, 6 octobre 2010 pour le droit de mener une vie familiale normale tiré de l'alinéa 10, se pouvant de même que l'obligation pesant sur la Nation d'assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement pourrait l'être de même.

⁶¹ A. Supiot, Cours du Collège de France, Cours d'introduction du 31 janvier 2013 : Du gouvernement par les lois à la gouvernance par les nombres.

Il revient donc à la loi de garantir la protection de ce droit, désormais considéré comme une condition indispensable à la conservation du droit imprescriptible et naturel qu'est la liberté. **En somme, pour que nos institutions accomplissent leur but de conservation de la liberté tel que la Constitution leur impose de le faire, elles doivent garantir à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Et ce droit, quand bien même il est individualisé dans sa formulation, ne renvoie pas moins à la protection collective, qu'il nous revient d'assurer à travers les lois que nous nous donnons à nous-mêmes, du lien vital qui nous relie, tous, à la Terre. Ainsi, dans l'état actuel de notre droit constitutionnel, le législateur, qui se doit de défendre les actions nuisibles à l'exercice de la liberté, se doit de protéger notre rapport vital à la Terre avant que de favoriser notre rapport de captation-altération-profitabilité vis-à-vis de celle-ci, la protection de ce dernier n'étant quant à elle pas exigée par la Constitution.**

De cette exigence de protection de notre rapport vital à la Terre dépend également l'accomplissement d'autres exigences constitutionnelles que sont : le droit de chacun de se voir assurées par la Nation les conditions nécessaires à son développement, et le droit de chacun à la protection de sa santé et à la sécurité matérielle.

« Il ne s'agit donc pas d'affirmer qu'une liberté infinie dans un monde fini est impossible, mais que celle-ci ne se gagne que dans l'établissement d'une relation socialisatrice et durable avec le monde matériel »⁶², en édictant des lois qui soient conformes aux exigences de protection que nos normes constitutionnelles imposent ainsi de remplir.

B - La combinaison nécessaire avec d'autres exigences de protection (ou pourquoi notre Constitution nous interdit de tout changer du jour au lendemain).

Si les mesures prises dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie de Covid-19, qui entraînent la mise à l'arrêt de la majorité de nos activités de production (industrielles ou de services), pourraient laisser entendre que l'impératif de protection de notre rapport vital à la Terre serait à même d'être rempli de manière rapide, leurs effets nous rappellent pourtant que notre interdépendance sociale et les obligations qui pèsent sur la protection de notre autonomie sont inextricablement liées à la pratique, au quotidien, d'un rapport de captation-altération-profitabilité avec le vivant. En effet, elles soulèvent au grand jour que les activités qui dépendent de ce rapport pour exister fournissent une grande partie de nos emplois et permettent de prélever la majeure partie

⁶² P. Charbonnier, *ibid.*, p21.

de nos impôts (notamment les impôts sur la consommation et les cotisations sociales) lesquels financent, collectivement, nos services publics, notamment les services hospitaliers, les transports publics, et assurent également un approvisionnement en pétrole à un prix acceptable (en assurant la légitimité de notre monnaie sur le marché des changes), seul combustible capable d'assurer, encore aujourd'hui, un moyen de locomotion à même d'acheminer une grande partie des travailleurs sur le lieu de leur activité de subsistance.

L'arrêt brutal de ces activités, quand bien même elles reposent sur un rapport de prédation délétère vis-à-vis de la Terre, contreviendrait donc à plusieurs droits et libertés **que la Constitution garantit. Il en est ainsi du « droit pour chacun d'obtenir un emploi, tout en permettant l'exercice de ce droit pour le plus grand nombre »** découlant du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946⁶³, du droit à la protection sociale, comme l'exige le 11ème alinéa de la Constitution de 1946⁶⁴, du droit pour tous à la sécurité matérielle⁶⁵ ou à la protection de la santé⁶⁶. En outre, l'obligation qui repose sur la Nation d'assurer les conditions nécessaires au développement de l'individu et de la famille fait également partie des exigences de rang constitutionnel⁶⁷.

La protection de notre rapport vital à la Terre, exigence constitutionnelle qu'il revient au législateur de mettre en oeuvre afin de répondre à l'impératif général de conservation de notre liberté, ne peut donc se réaliser du jour au lendemain sans nuire aux autres droits que notre Constitution protège. L'accomplissement de cette exigence par le législateur doit donc être pensé corrélativement à ces autres impératifs.

Il s'agit donc, compte tenu du constat réalisé sur ce que la Constitution exige de protéger ou pas, de réfléchir à un plan de réformes qui réponde à l'ensemble de ces exigences et réinventant ainsi le contenu véritable de notre émancipation.

IV - Un exemple : la protection de notre rapport collectif vital à la Terre en matière alimentaire.

Notre rapport collectif vital à la Terre en matière alimentaire est diversement composé :

⁶³ 2010-98 QPC, 4 février 2011.

⁶⁴ 2010-8 QPC, 18 juin 2010.

⁶⁵ 2011-123 QPC, 29 avril 2011.

⁶⁶ 2012-248 QPC, 16 mai 2012.

⁶⁷ 2009-588 DC, 6 août 2009.

- 1) Nous devons être en mesure de nous procurer de la nourriture ;
- 2) Cette nourriture doit nous permettre de mener une vie saine, c'est-à-dire que nous devons être en capacité de protéger notre santé en même temps que nous nous alimentons (ou, a contrario, notre alimentation ne doit pas *de facto* nuire à notre santé) ;
- 3) Les méthodes que nous employons aujourd'hui pour nous procurer de la nourriture (les méthodes agricoles) ne doivent pas compromettre notre sécurité alimentaire de demain.
- 4) Nos méthodes agricoles ne doivent pas nuire à notre capacité à nous procurer de l'eau en quantité suffisante et qui ne présente aucun danger pour notre santé ; de même, elles ne doivent pas nuire à notre capacité à respirer un air sain ; enfin elles ne doivent pas nuire à la présence sur Terre d'une biodiversité indispensable à la poursuite de l'équilibre vital de nos milieux naturels.

Ces diverses composantes sont *toutes ensemble* protégées par la Constitution, à l'article 1 de la Charte de l'environnement qui dispose : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». **Lorsqu'une norme est adoptée qui concerne notre alimentation, elle se doit donc de respecter l'ensemble de ces composantes, c'est-à-dire de protéger notre rapport collectif vital à la Terre en matière alimentaire. Une norme prise dans ce domaine ne peut donc pas se contenter d'oeuvrer à la protection de l'environnement d'un côté tout en nuisant à notre rapport vital à l'environnement de l'autre.**

Elles sont également protégées par le droit à la protection de la santé (composantes 2) et 4)), le droit à la sécurité matérielle (composantes 1) et 3)) et l'obligation, qui repose sur la Nation, d'assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement (composantes 1) à 4)). En matière alimentaire, ces droits exigent donc du législateur qu'il protège en même temps le lien de dépendance vitale que nous avons avec l'environnement.

Ainsi en est-il par exemple lorsque l'Etat français met en oeuvre les mesures de subventionnement de la politique agricole commune (PAC). Le droit européen lui laisse en effet une marge de manoeuvre significative lors de l'application sur son territoire du consensus normatif européen adopté dans ce domaine. L'Etat français peut notamment ajuster le montant des aides directes prévues dans le premier pilier de la PAC aux fins de transférer jusqu'à 15% du montant de l'enveloppe initialement accordée à ce premier pilier, entièrement financé par l'UE, vers le deuxième pilier de la PAC, dédié quant à lui au développement rural et co-financé par le fonds européen FEADER et des subventions internes (Etat et régions notamment).

Ce deuxième pilier consiste dans une « politique européenne « à la carte » [permettant] une réelle orientation de la politique agricole par chaque État membre »⁶⁸. Il comprend des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), des aides spécifiques pour les zones à handicaps naturels (les ICHN ; dans ces zones présentant des contraintes géographiques (qui rendent plus complexe l'adoption de pratiques agricoles « conventionnelles » gourmandes en pesticides, engrais et en irrigation) qui leur « impose », en quelque sorte, d'adopter des méthodes d'agriculture extensive, bien plus respectueuse des milieux naturels et de leurs équilibres, est prépondérante), les aides à la conversion ou au maintien de l'agriculture biologique ou encore les aides à la “modernisation” des exploitations agricoles. Le droit européen impose de consacrer au moins 30% de l'enveloppe de ce second pilier aux mesures en faveur de l'environnement et du climat (hors ICHN) et au développement de l'agriculture biologique⁶⁹. Il n'est pas établi de plafond maximum quant à la part de l'enveloppe du 2ème pilier ainsi consacrée à de telles mesures (même si chaque mesure contient des plafonds d'octroi par exploitation, notamment à l'hectare), et qui constituent un soutien indispensable aux changements dont nous avons besoin pour protéger notre rapport collectif vital à l'environnement en matière alimentaire. En effet, ces mesures viennent compenser les pertes de revenus et les coûts supplémentaires engendrés par l'adoption de telles pratiques (qui entraînent de moindres rendements à l'hectare en cessant d'utiliser des engrais (lesquels risquent en revanche, dans un avenir proche, de condamner définitivement la fertilité de nos sols) ; la plantation de haies ; la plantation d'arbres pour le développement de l'agroforesterie ; la pratique de la polyculture-élevage ; l'alimentation du bétail à l'herbe plutôt qu'aux tourteaux de soja OGM importés du Brésil etc).

Actuellement, la France a transféré seulement 4,2% de l'enveloppe du premier pilier vers le second pilier (le taux était de 3,3% sur la période 2014-2017 et a été augmenté « de » 4,2% pour la période 2018-2020 sans que l'on comprenne avec certitude si cela signifie que le taux de 3,3% a été augmenté de 4,2 points ou s'il est passé à 4,2%⁷⁰). Le budget de la PAC octroyé par l'UE est ainsi réparti entre environ 7,5 milliards d'euros annuels pour les aides directes (premier pilier) et 1,7 milliards d'euros annuels pour le développement rural (second pilier) alors que ce montant pourrait monter jusqu'à 2,5 milliards d'euros annuels. De plus, à partir de 2014, l'élaboration des

⁶⁸ <https://www.senat.fr/rap/a17-109-1/a17-109-14.html>.

⁶⁹ Art. 59-6 du Règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

⁷⁰ Communiqué de presse du ministère de l'agriculture et de l'alimentation du 27 juillet 2017, « PAC : Stéphane Travert annonce le transfert de crédits du pilier I au pilier II » ; extraits : « Stéphane Travert, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, à l'issue d'une consultation large des organisations professionnelles agricoles, a décidé, en lien avec le Premier Ministre et les autres ministères concernés, un transfert à hauteur de 4,2% des montants des crédits du pilier I* de la PAC vers le pilier II*, pour satisfaire les besoins identifiés sur le pilier II d'ici 2020. [...]

programmes de développement rural est confiée aux régions⁷¹. Dans ce cadre, les « grandes orientations et principes retenus pour la France » en matière de développement rural sont : en premier lieu « la compétitivité de l'agriculture », ensuite la « gestion durable des ressources naturelles et [les] mesures en matière de climat » et enfin le « développement territorial équilibré des zones rurales »⁷². Il est demandé aux régions de consacrer au moins 32% de leur enveloppe, préalablement octroyée localement, aux mesures en faveur de l'environnement et du climat (hors ICHN) et au développement de l'agriculture biologique⁷³. Or les régions s'appuient, lors du choix des aides du second pilier qu'elles sélectionnent et répartissent pour leur territoire, sur un document de cadrage national qui présente les éléments communs à tous les programmes régionaux pour les mesures relatives à l'installation, à l'ICHN et aux MAEC (une sélection des MAEC proposées par l'UE a donc lieu). Ces mesures sont donc déjà largement encadrées au niveau national, seuls les soutiens aux « investissements physiques »⁷⁴ (qui concerne notamment la « modernisation » des bâtiments/infrastructures pour l'élevage) étant entièrement mis en oeuvre par les régions. De plus, s'agissant des MAEC et des aides à l'agriculture biologique (conversion et maintien), l'Etat, les communes, départements, régions et les Agences de l'eau sont au moins co-financeurs à hauteur de 25%. La ventilation de chaque budget régional du plan de développement rural régional (PDRR) dépend donc de ces accords de co-financement. Or il semble bien qu'une telle répartition du budget ait déjà été décidée au niveau gouvernemental. En effet, le *ministère* de l'agriculture parle à plusieurs reprises « d'enveloppes » consacrées à ces deux types de mesures (300 millions euros annuels pour les MAEC et 160 millions d'euros annuels pour l'agriculture biologique), si bien que l'on se demande comment les régions peuvent *effectivement* les faire passer en priorité, par exemple avant celles consacrées à la modernisation des installations⁷⁵. Ces dernières ont d'ailleurs vu leurs crédits doubler, toujours selon la volonté du même ministère. Elles s'inscrivent dans les « plans de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles » (PCEA), l'enveloppe annuelle qui leur est consacrée ayant doublé depuis la période précédente et s'élevant à 350 millions d'euros, avec comme priorité « essentielle » l'élevage. En outre, depuis 2014, d'une part les filières volailles et porcs sont désormais éligibles à ces crédits⁷⁶, d'autre part de tels crédits s'ajoutent aux aides couplées, c'est-à-dire aux aides liées à un certain produit et selon certaines quantités (faisant

⁷¹ Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en oeuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020.

⁷² *ibid.*

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ Art. 17 du Règlement (UE) n° 1305/2013, *ibid.*

⁷⁵ La PAC en un coup d'oeil, document du ministère de l'agriculture, p66/88, <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/97487?token=14db89a59039fed42e0fba06d7e10f01>

⁷⁶ Site du ministère de l'agriculture, https://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/07_maec_et_aides_pour_lab.pdf.

⁷⁷ La PAC en un coup d'oeil, *ibid.*, p14.

exception au virage de 1992, ces aides couplées ne pouvant représenter plus de 15% du budget PAC alloué par l'UE à l'Etat membre). Dédiées à 84% à l'élevage, leur enveloppe a elle aussi augmenté de 50% par rapport à la période antérieure (environ 1,03 milliard d'euros par an, au titre du 1er pilier). Notons pour finir que le gouvernement s'est arrogé l'entière définition de la part du FEADER consacrée à la couverture des risques de l'agriculteur en cas de perte de récolte, ce budget s'élevant ainsi à 674,50 millions d'euros pour la période 2015-2020. Il participe à deux mécanismes de soutien : d'une part, le programme national de gestion des risques et d'assistance technique (PNGRAT) qui subventionne jusqu'à hauteur de 65% la prime ou cotisation d'assurance (privée) multi-risque climatique souscrite par un exploitant agricole ; d'autre part, il abonde jusqu'à hauteur de 65% dans un fonds de mutualisation, en cas d'aléa sanitaire et d'incidents environnementaux, lorsque ce dernier indemnise un agriculteur effectivement touché. Ce budget gestion des risques, directement piloté par le ministère de l'agriculture, et non par les organismes de gestion régionaux, est *in fine* consacré à 85% au versement de primes ou cotisation aux assureurs privés, grevant ainsi significativement la part du budget du second pilier de la PAC restante et pouvant être notamment consacrée à des mesures agroenvironnementales (lesquelles évitent justement de faire appel à de tels services assurantiels puisqu'elles diminuent la dépendance des cultures à l'irrigation et favorisent l'adaptation du secteur agricole au changement climatique en augmentant sa résilience).

Ainsi, compte tenu du cadre normatif imposé par l'UE définissant les modalités d'octroi des aides publiques au secteur agricole et au développement rural, la France bénéficie, lors de leur application sur le territoire national, d'une marge de manoeuvre significative en vue d'améliorer la protection, qu'il lui incombe constitutionnellement d'assurer, de notre rapport vital à l'environnement en matière alimentaire, sur le fondement de l'article 1er de la Charte de l'environnement et des alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946. Elle pouvait notamment décider d'atteindre le plafond de transfert des aides du premier pilier vers le second pilier (15%). Elle pouvait également imposer aux régions de consacrer, lors de la définition de leur PDDR, une part bien plus importante de leur budget aux mesures en faveur de l'environnement et du climat (taux non plafonné par l'UE).

Les mesures d'application des normes européennes de la PAC au niveau national ne respectent donc pas, en matière alimentaire, l'impératif de protection de notre rapport

collectif vital à l'environnement. Autrement dit, ces mesures ne sont pas conformes à l'article 1er de la Charte de l'environnement⁷⁸.

⁷⁸ Cet exemple ne rentre pas dans les détails du contrôle de constitutionnalité qui pourrait être opéré, compte tenu notamment de l'interdiction qui est faite, tant au Conseil d'Etat qu'au Conseil constitutionnel, de contrôler la constitutionnalité des règlements européens. Il convient juste de noter, à cet égard, que le droit européen, s'il contient un principe de protection de l'environnement, ne contient pas de principe de protection de notre rapport vital à l'environnement, comme c'est le cas en droit français à l'article 1er de la Charte de l'environnement. Un tel contrôle est donc envisageable. En outre, il a beau s'agir de règlements, et non de directives, la marge de manoeuvre laissée aux Etats fait des mesures « d'application » prises (décret susmentionné, « cadrage national », « accord de partenariat France-UE » etc) des mesures réglementaires définissant des modalités d'octroi de subventions et donc sujette à recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

En outre, il pourra être envisagé de contrôler la constitutionnalité du règlement lui-même vis-à-vis du principe constitutionnel de protection de notre rapport vital à l'environnement, ce principe n'étant pas protégé par le droit européen.