



GAZETTE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

ACTUALITÉS..... p. 2

Rencontres professionnelles

Verre des anciens

Voyage d'études à Bruxelles

DROIT ADMINISTRATIF DE L'ENVIRONNEMENT..... p. 4

La grande transformation : retour sur l'actualité autour de l'adaptation aux changements climatiques

Réflexions sur le régime de lutte contre les conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire et environnementale

CONTENTIEUX DE L'ENVIRONNEMENT..... p. 14

PFAS: un état des lieux du contentieux administratif et judiciaire français

DROIT CONSTITUTIONNEL DE L'ENVIRONNEMENT..... p. 21

Décision du Conseil constitutionnel du 20 mars 2025 et loi d'orientation agricole : un recul évité dans un contexte de régressions environnementales

À l'ombre de la Charte, les générations futures prennent racine - Cons. const., 27 oct. 2023, n° 2023-1066, QPC

DROIT EUROPÉEN DE L'ENVIRONNEMENT.....p. 37

Les conflits d'intérêts et les agences européennes compétentes dans le domaine de l'environnement

PERSPECTIVES INTERNATIONALES..... p. 46

Le traité BBNJ aidera-t-il vraiment à protéger la biodiversité marine ?

ENTRETIENS AVEC NOS PROFESSEURS..... p. 53

Madame la Professeure Meryem Deffairi

Monsieur le Professeur Pierre-Étienne Bouillot

LES AUTEURS ET AUTRICES..... p. 57

**Vous êtes un ancien du Master de
droit de l'environnement des
Universités Paris 1
Panthéon-Sorbonne et Paris
Panthéon-Assas ? Vous voudriez
participer à la Gazette ?**

Contactez-nous à l'adresse :
veillejuridique.m2env@gmail.com



L'équipe de la Gazette est ravie de vous présenter ce nouveau numéro du deuxième trimestre 2025.

Dans ce vingt-sixième numéro, vous allez retrouver en exclusivité des entretiens avec deux membres de l'équipe enseignante du Master 2 de droit de l'environnement de Paris 1 et Paris Assas : Madame la Professeure Meryem Deffairi et Monsieur le Professeur Pierre-Étienne Bouillot. Nous tenons à les remercier chaleureusement pour le temps qu'ils nous ont accordé.

Nous vous souhaitons une bonne lecture !

L'équipe de la Gazette

ACTUALITÉS DE L'AJDE

Rencontres croisées sur le droit de l'environnement : entre engagement associatif et pratique professionnelle

Les étudiants du Master Droit de l'environnement ont récemment eu l'opportunité d'enrichir leur réflexion à travers deux rencontres marquantes.

Le 28 mars, les étudiants du Master 2 ont été accueillis par le cabinet UGGC Avocats pour un échange avec trois praticiens du droit de l'environnement : Maîtres Carine Le Roy-Gleizes, Alice Messin-Roizard et Antoine Juquin. À travers leurs parcours et leurs retours d'expérience, ils ont illustré la richesse et la complexité d'une matière à la fois technique, évolutive et profondément transversale. Une rencontre stimulante, soulignant combien la pratique du droit environnemental exige curiosité, rigueur et ouverture disciplinaire. Le Master adresse ses sincères remerciements au cabinet UGGC ainsi qu'au professeur Jean-Charles Rotoullé pour avoir rendu cet échange possible.

Le 8 avril, c'est avec l'association Notre Affaire à Tous que les étudiants des Master 1 et 2 ont pu dialoguer, dans le cadre d'une rencontre passionnante marquée par le lancement de l'Affaire du Siècle 2. Cette nouvelle action contentieuse, inédite par l'implication de co-requérants directement touchés par l'inaction climatique, a offert un éclairage précieux sur le rôle croissant de la société civile dans la construction d'une justice climatique. Parmi les intervenants, plusieurs anciens du Master, aujourd'hui engagés au sein de l'association, ont partagé leur parcours et leur conviction. Une phrase de Jérémie Suissa, délégué général, a particulièrement marqué les esprits : « *On peut avoir le plus bel édifice juridique, si on n'en fait pas un débat de société, il n'existe pas. Le juridique ne se suffit pas à lui-même.* »

Deux moments forts, complémentaires, qui rappellent que le droit de l'environnement s'écrit autant dans les prétoires que dans l'espace public.

C.B.

Verre des anciens - 3ème édition

Le lundi 7 avril 2025 s'est tenue au centre Panthéon la troisième édition du Verre des anciens du Master 2 en droit de l'environnement des universités Paris I Panthéon-Sorbonne et Paris II Panthéon-Assas. Ce moment de retrouvailles, devenu un rendez-vous incontournable, a permis aux différentes promotions de se rassembler autour d'un verre et d'un buffet fait maison dans une ambiance chaleureuse et conviviale.

Au-delà du plaisir de se retrouver, cet événement est l'occasion de renforcer les liens intergénérationnels, de partager les parcours professionnels de chacun.e et de consolider le réseau dynamique et solidaire de l'AJDE.

Un grand merci à toutes les personnes présentes et à celles qui ont œuvré pour faire de cette rencontre un moment aussi réussi !



ACTUALITÉS DE L'AJDE

Voyage de promotion à Bruxelles, une immersion autour des enjeux environnementaux et juridiques européens

Dans le cadre d'un projet porté par l'AJDE, les étudiants du Master 2 ont eu la chance d'échanger avec des acteurs clés des sphères européenne, judiciaire et associative engagés en faveur de la transition écologique :

- Rencontre au Parlement européen avec Madame l'eurodéputée Emma Fourreau et Monsieur Noé Gauchard, autour des travaux législatifs en cours sur l'écologie et la justice environnementale.
- Participation à une audience de la XIIIe chambre du Conseil d'État belge, présidée par Madame la Présidente Colette Debroux, en présence de Monsieur Xavier Hubinon (auditeur) et Monsieur Lionel Renders (conseiller d'État).
- Échanges enrichissants au Cabinet Cambier avec Maître Fabien Hans et Maître Alexandre Paternostre, autour des enjeux du contentieux environnemental.
- Rencontre avec Madame Noémie Jégou au sein de l'ONG EEB (European Environmental Bureau), sur leurs travaux de plaidoyer pour une politique environnementale européenne plus ambitieuse en matière de substances chimiques.

Un grand merci à toutes les personnes rencontrées pour leur accueil, leur disponibilité et le partage de leur expertise. Cette immersion a permis de mieux comprendre les rouages juridiques et institutionnels de la transition écologique à l'échelle européenne.



Évènements à venir

La **grande conférence** de l'AJDE portant sur les **victimes des pesticides** et leur cheminement vers la **réparation** aura lieu en septembre 2025.

Plus d'informations sont à venir.

DROIT ADMINISTRATIF

La grande transformation : retour sur l'actualité autour de l'adaptation aux changements climatiques

Dix ans après le triomphe de l'atténuation des changements climatiques avec les Accords de Paris sur le climat, l'adaptation à ceux-ci apparaît comme une solution porteuse, alors que tous les indicateurs environnementaux s'emballent et que l'idée d'un climat durablement modifié s'ancre dans les esprits. Des difficultés importantes ont été rencontrées par différents gouvernements pour mettre en œuvre des politiques ambitieuses d'atténuation ; en ce sens, le mouvement des Gilets Jaunes a montré les limites de mesures appréhendées avec des ornières, sans prendre en compte les incidences sociales des politiques d'atténuation. À l'inverse, les politiques d'adaptation apparaissent plus consensuelles. Là où pour l'atténuation, la nécessité d'un certain renoncement cristallise les débats, l'adaptation repose davantage sur des logiques de solidarité et de justice pour des personnes confrontées à une réalité palpable (catastrophes naturelles, transformation de leur environnement). Opposer ces deux leviers d'action constitue un écueil bien dommageable. Concentrer ses forces et sa volonté politique sur l'un au détriment de l'autre nous exposerait à des conséquences tout aussi néfastes que celles qui cherchaient à être combattues. Face à la réalité climatique actuelle, l'atténuation constitue le pendant de l'adaptation et vise versa.

L'adaptation aux changements climatiques (ci-après ACC) est définie par le GIEC comme « le processus d'ajustement au climat réel ou attendu et à ses effets, afin de modérer les dommages ou d'exploiter les opportunités bénéfiques » [1]. Cette définition intègre de manière plus ou moins opportune les « bénéfices » qui pourraient découler des changements climatiques ; une certaine lecture de leurs effets peut faire émerger des « gagnants » de cette grande transformation. Romain Felli a pu souligner en quoi, aux yeux d'une partie des néo-libéraux, les changements climatiques constituent une opportunité pour configurer l'économie capitaliste en cherchant à en tirer parti [2].

Cette adaptation porte en elle une certaine ambiguïté et un paradoxe, soulevant la question suivante : « comment peut-on penser le problème de l'adaptation d'un organisme ou d'un système à son environnement, puisque cet environnement ne lui préexiste pas et que c'est lui qui le fait surgir ? » [3]. En effet, les sociétés contemporaines sont amenées à s'adapter à des changements qu'elles ont elles-mêmes contribué à faire advenir. En cela, l'ACC porte en elle une forte dimension politique, par les implications et les choix qu'elle nécessite de faire. Au-delà de ces considérations, s'intéresser en droit à cette thématique nécessite d'envisager les obligations et responsabilités qui pourraient en découler ainsi que les outils juridiques pertinents, dans l'esprit d'une « responsabilité de préparer » les changements climatiques présents et à venir [4].

L'ACC frappe par son polycentrisme. Tirer ce fil déstabilise au regard du nombre et de la diversité des domaines susceptibles d'être mobilisés, au même titre que l'atténuation des changements climatiques. De la prévention des risques au monde des assurances, en passant par le domaine agricole ou l'urbanisation, l'avenir des stations de montagne, des incidences sur le monde ferroviaire, ... autant de secteurs différents nécessitant l'adoption de politiques cohérentes. Les rapports thématiques associés au rapport public de la Cour des comptes de 2024 [5] illustrent bien cette polycentricité.

À ce titre, il est possible de constater une diversité de textes, plans et documents relatifs à l'ACC. Après en avoir fait une recension sommaire, avec un focus sur le 3e plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC), il sera possible d'appréhender leur contentieux, marqué par une actualité récemment renouvelée.



Image : © Simon Jupin-Bosser

DROIT ADMINISTRATIF

Une diversité textuelle peu contraignante

En 2024, l'adaptation au changement climatique était dans tous les esprits, de toutes les institutions, en France et en Europe [6]. L'ancien ministre de la Transition écologie et de la cohésion des territoires Christophe Béchu en a fait un sujet central de son action entre 2022 et 2024.

Au niveau européen, une Stratégie d'adaptation de l'Union européenne s'applique, renouvelée en 2021 par la Commission [7] après une première mouture adoptée en 2013. En 2024, un rapport spécial de la Cour des comptes européenne a fait l'actualité en visant à « *évaluer le cadre d'adaptation au changement climatique de l'UE et le financement octroyé par celle-ci, ainsi que leur contribution à la lutte contre les effets du changement climatique sur le territoire de l'Union* » [8].

En France, la Cour des comptes a pu consacrer son rapport public annuel à « *l'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique* » [9], en réalisant un travail thématique important sur les différents domaines concernés par les politiques d'adaptation.

L'adoption du PNACC-3, le 10 mars 2025, est venue ajouter une pierre à cet édifice. Dans la continuité du PNACC-1 (2011-2015) et du PNACC-2 (2018-2022), le PNACC-3 formule 51 mesures et annonce « *plus de 200 actions concrètes* » afin de répondre aux cinq axes retenus par le plan : protéger la population, assurer la résilience des territoires, des infrastructures et des services essentiels, adapter les activités humaines, protéger notre patrimoine naturel et culturel et mobiliser les forces vives de la nation. Ce plan a fait l'objet d'une consultation du public ayant particulièrement mobilisé [10].

Les mesures retenues se fondent sur le scénario fixé par la Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) [11] ; celle-ci envisage un réchauffement moyen de la température du pays de + 4°C par rapport à la période 1850-1900.

De manière notable, le Haut conseil pour le climat (HCC) s'est auto-saisi pour rendre un avis sur le PNACC [12]. Celui-ci pointe notamment la nécessité « *[d']Inscrire le PNACC et la TRACC aux niveaux législatif et réglementaire, en particulier dans le code de l'environnement et dans les dispositions relatives à la prévention et à la gestion des risques naturels sensibles au climat (ex. dans les PPR, PPRi) et dans l'ensemble des documents territoriaux* ». Ou encore, il recommande de « *conditionner à la mise en œuvre de normes et d'actions d'adaptation au changement climatique, l'obtention d'autorisations réglementaires et d'aides publiques pour les projets dans les domaines sensibles à l'évolution du climat* ». La valeur juridique du PNACC 3 pose ainsi question quant à son effectivité. C'est sur cette base qu'émerge un nouveau contentieux lancé par l'association Notre Affaire à Tous (NAATS) et les organisations de l'Affaire du Siècle.

Un épineux contentieux annoncé, symbole d'évolution de la stratégie contentieuse de Notre Affaire à Tous

À l'orée de sa mise en œuvre, le 3e PNACC pourrait déjà subir les foudres d'une annulation pour excès de pouvoir. Le 7 avril 2025, l'ONG Notre Affaire à Tous (NATS) a annoncé engager un recours gracieux contre ce plan [13], qui mènera sans doute à un contentieux pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Ce nouveau dossier mené par NAATS porte, à différents égards, une mutation de la stratégie contentieuse jusqu'alors poursuivie [14]. L'Affaire du Siècle visait à engager la responsabilité de l'État dans le cadre d'un contentieux de pleine juridiction, devant un tribunal administratif. En l'espèce, il s'agirait d'un recours pour excès de pouvoir, porté directement devant le Conseil d'État. Cette dernière donnée présenterait un avantage significatif, permettant à l'affaire d'offrir le niveau d'exposition offert par une affaire portée devant la plus haute juridiction administrative.

DROIT ADMINISTRATIF

Dans le cas présent, NATS mise sur une incarnation citoyenne de la problématique. Figurent parmi les requérants Jérôme, agriculteur dont « *la ferme située à Rumilly dans le Pas-de-Calais, a été inondée huit fois en quatre mois* » ou encore Racha, habitant Mayotte qui a connu un nombre important de coupures d'eau ces dernières années. Mettre en avant de cette façon des citoyen·nes sinistrés·es pourrait spontanément renvoyer à un recours en responsabilité engagé contre l'État. Or il s'agit bien d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le 3e PNACC. L'adage selon lequel un recours pour excès de pouvoir est un procès fait à un acte et « *dont la résolution s'opère à partir de ses seuls éléments, appréciés à l'aune de la légalité administrative* » [15] est bousculé par une telle stratégie contentieuse. Cette démarche peut s'inscrire dans un mouvement de subjectivisation du contentieux de l'excès de pouvoir [16], alors même qu'il est question d'un document de planification, de portée générale.

Dans le cadre du recours gracieux, [17] sont mobilisés un certain nombre de moyens revenant sur les règles d'engagements internes, européens et internationaux souscrits par la France et caractérisant, selon les demandeurs, une obligation de l'État « *d'assurer l'adaptation au changement climatique* » (p. 3). À l'aune de cette obligation, le cadre juridique actuel serait insuffisant ; « *le PNACC 3 ne permettra pas de garantir, à lui seul, l'adaptation de la France au changement climatique* ». (p. 94)

Avec l'implication de requérants individuels, se posera nécessairement la question d'un point de vue procédural, de l'intérêt à agir des requérant·es, susceptible de se poser dans des termes analogues à l'affaire *Damien Carême*, qui avait vu son intérêt à agir écarté, y compris devant la CEDH [18]. L'enjeu climatique est diffus et la capacité à prouver un lien certain et non hypothétique entre l'atteinte aux intérêts particuliers et la carence d'un État en la matière peut se révéler être une opération délicate.

Les amateurs et amatrices de chroniques du contentieux de l'exécution des décisions de la justice administrative trépignent déjà à l'idée de voir s'ouvrir un nouveau feuilleton, après celui des *Amis de la Terre* [19] sur la pollution de l'air, ou de l'*Affaire du siècle* et les objectifs d'atténuation du changement climatique [20]. Le présent contentieux diffère dans la mesure où il s'agit d'un contentieux de l'excès de pouvoir où l'office du juge administratif ne s'appréhende pas de la même façon ; celui-ci dispose tout de même d'un ensemble d'outils qui pourraient lui permettre d'aller au-delà d'une simple annulation. Dans une perspective plus pragmatique, l'ouverture d'une nouvelle séquence contentieuse interroge ; passé l'effet d'annonce (avec l'annulation d'un acte administratif comme ce pourrait être le cas en l'espèce, ou l'engagement de la responsabilité de l'État comme cela a pu être le cas pour l'*Affaire du siècle*), la lisibilité des décisions de justice consécutives peut être parfois délicate et conduire à un essoufflement rapide de la mobilisation autour de ces thématiques. Reste à voir si la reconfiguration de la stratégie contentieuse portée par NATS portera ses fruits.

Comme cela a pu être abordé, ce n'est pas les textes qui font défaut mais bien leur caractère contraignant. Une fois encore, le juge administratif est appelé à mettre l'État devant ses responsabilités. Les conséquences de cette nécessité d'adapter notre société aux changements climatiques se font déjà sentir de manière particulièrement prosaïque, avec les difficultés assurantielles auxquelles font face les collectivités territoriales. Sans revenir sur les réserves que l'on pourrait exprimer sur ce type de contentieux, le développement d'une certaine conscience climatique du juge administratif née avec les contentieux précités offre une lueur d'espoir.

S. J.-B.

DROIT ADMINISTRATIF

[1] GIEC, *Annex II: Glossary*, « *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* », 2022 ; ma traduction.

[2] Romain Felli, *La grande adaptation : climat, capitalisme et catastrophe*, Paris, Éditions du Seuil, collection « Anthropocène », 2016.

[3] Olivier Godard, « Cette ambiguë adaptation au changement climatique », *Natures Sciences Sociétés*, n° 3, vol. 18, 2010, p. 287-297.

[4] Sabine Lavorel, « La « responsabilité de préparer », nouveau paradigme juridique face à l'urgence climatique? », *Revue juridique de l'environnement*, n° HS1, 2021, p. 97-116.

[5] Cour des comptes, 12 mars 2024, *L'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique*, disponible [ici](#).

[6] Marie-Christine de Montecler, 2024, *année de l'adaptation au changement climatique*, AJDA 2024. 136.

[7] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, 2021.

[8] Cour des comptes européenne, 16 décembre 2025, *Synthèse du rapport spécial 15/2024: Adaptation au changement climatique dans l'UE – Les actions ne sont pas à la hauteur des ambitions*, disponible [ici](#).

[9] Cour des comptes, 12 mars 2024, *op. cit.*

[10] Une synthèse des contributions a été dressée : v. Adrien, Kras JT 2025, n°283, p.8, *Environnement - Synthèse de la consultation publique sur le plan d'adaptation national*

[11] Plus d'informations sur la TRACC [ici](#).

[12] HCE, *Avis sur le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3) : une première étape pour garantir la résilience et la protection des populations*, mars 2025, disponible [ici](#).

[13] Notre Affaire à Tous, communiqué de presse, 8 avril 2025, disponible [ici](#).

[14] V. sur la question des stratégies contentieuses en matière climatique Marta Torre-Schaub et Luca d'Ambrosio (dir.), *Les dynamiques du contentieux climatique: usages et mobilisations du droit*, Paris, Éditions Mare & Martin, coll. « Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne », 2021.

[15] Jean Sirinelli, *La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir*, RFDA 2016. 529,

[16] *Ibid* [15].

[17] Disponible [ici](#).

[18] CEDH, Grande Chambre, *Carême c/ France*, n° 7189/21, 9 avril 2024, § 88.

[19] CE, 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, n° 428409.

[20] TA Paris, 3 février 2021 et 14 octobre 2021, *Associations Oxfam France, Notre Affaire à Tous, Greenpeace France, Fondation pour la Nature et l'Homme*, n° 1904967, n° 1904968, n° 1904972, n° 1904976.

DROIT ADMINISTRATIF

Réflexions sur le régime de lutte contre les conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire et environnementale

En matière d'expertise sanitaire et environnementale, l'adoption d'un cadre juridique s'est faite en réaction aux scandales sanitaires : en 1996, à la suite de l'affaire de la vache folle, l'Union Européenne a adopté la décision n°97/579/CE du 23 juillet 1997 [1]; en 2010, en conséquence de l'affaire du Médiateur, la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 est adoptée [2].

Les révélations du journal Le Monde sur l'utilisation d'articles scientifiques, financés par les lobbies américains, pour enrayer l'adoption de mesures au niveau européen pour réglementer et interdire l'utilisation des perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées (PFAS) [3], pourrait-elle insuffler une nouvelle réflexion sur l'insuffisance du régime existant ?

La Charte nationale de l'expertise sanitaire pose aujourd'hui des principes d'impartialité, de transparence, de pluralité, de contradictoire, tandis qu'un dispositif de gestion des conflits d'intérêts est mis en place. Néanmoins, au regard des nombreux cas de conflit d'intérêts avérés, dont les PFAS ne sont qu'un exemple, l'effectivité d'une telle réglementation est remise en cause. Il convient d'analyser ce régime pour identifier ses insuffisances, mais aussi pour pointer les limites du droit à pouvoir encadrer un tel domaine.



Image : Chercheuse au travail dans son laboratoire, via [Wikimedia Commons](#), par axventura. CC BY 4.0.

I. Un arsenal juridique incomplet face aux conflits d'intérêts dans l'expertise sanitaire et environnementale

Les révélations des Monsanto Papers et les pratiques de *ghostwriting* ont mis en lumière les stratégies d'influence de certaines industries pour préserver leurs intérêts. Face à la puissance des lobbies, le législateur œuvre depuis plusieurs décennies pour renforcer la transparence et l'impartialité des expertises scientifiques. Prévenir les conflits d'intérêts n'est pas seulement une exigence juridique : c'est une véritable mission d'intérêt général [4]. En effet, tout lien d'intérêt, s'il n'est pas encadré, peut compromettre l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité d'un expert [5].

Dès le début des années 2010, des instruments juridiques et des institutions dédiées ont vu le jour. La loi du 29 décembre 2011, qui renforce la sécurité sanitaire des médicaments [6], pose un principe fondamental : la transparence des liens d'intérêts dans le secteur sanitaire. Ce principe se traduit par des obligations généralisées de déclaration publique, accessible à tous. L'indépendance et l'impartialité des experts devient aussi le cœur du décret du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire [7].

La loi de 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, dite loi Blandin [8], va plus loin, en instituant la Commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement. Cette commission est consultative et dispose de faibles ressources, ce qui ne lui permet pas d'exercer son importante mission d'intérêt général relative à l'implication de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques [9]. La loi de modernisation de notre système de santé de 2016, dite loi Touraine [10], instaure un nouvel acteur dans le dispositif de prévention des conflits d'intérêts spécifique à la santé : un déontologue. Présent au sein des agences sanitaires et du Comité économique des produits de santé, il contrôle les déclarations publiques d'intérêts des experts, et préconise des mesures d'organisation nécessaires au regard des obligations légales [11].

Ce cadre global de lutte contre les conflits d'intérêts s'est progressivement structuré, définissant des droits, des devoirs, et des garde-fous au sein même des politiques internes des institutions sanitaires.

DROIT ADMINISTRATIF

Toutefois, un autre défi majeur persiste : celui du biais de financement. Les risques sont assez perceptibles : les sources de financement des experts ne doivent pas être organisées de manière à influencer ses conclusions scientifiques. Conscient de ce risque, le législateur a réagi dès 1993 avec la loi anti-cadeaux, qui interdit toute forme d'avantage — aussi bien du côté de l'industrie que des professionnels de santé, y compris les étudiants. Cette logique a été renforcée par le Sunshine Act américain de 2010, qui impose une déclaration publique de tout paiement supérieur à 10 dollars effectué au profit de médecins ou d'établissements de santé. En France, cette transparence a inspiré la loi Bertrand de 2011, instaurant l'obligation pour les industriels de déclarer leurs liens avec les professionnels de santé.

Malgré ces avancées notables, le champ environnemental reste le parent pauvre de cette régulation. Contrairement au secteur sanitaire, les experts en environnement ne sont soumis à aucune obligation généralisée de déclaration d'intérêts. Pourtant, les enjeux économiques y sont tout aussi cruciaux. Dans l'Union européenne, la participation active des acteurs privés à l'élaboration des normes est un principe bien établi, au point que Sophie Wiesenfeld y voit un « lieu privilégié pour les lobbies de se faire entendre ». D'où la nécessité impérieuse d'instaurer des comités d'expertise véritablement indépendants, pour faire contrepoids à cette influence.

Un point sensible réside dans le financement des études d'impact environnemental. Actuellement, c'est le porteur de projet lui-même qui rémunère le bureau d'étude chargé d'évaluer les conséquences environnementales de son installation [12]. Cette proximité financière pose un risque évident de partialité. Bien que la charte d'engagement des bureaux d'étude, instaurée en 2019, tente de pallier ce biais, les garanties restent limitées. Les Autorités environnementales [13], seules instances susceptibles de formuler un avis, ne disposent ni des moyens ni du droit de mener leurs propres contre-expertises. Elles doivent se contenter des éléments fournis... par le pétitionnaire lui-même.

Ainsi, face aux enjeux croissants de la transition écologique, un encadrement plus rigoureux des conflits d'intérêts dans le champ environnemental s'impose comme une priorité. Adapter les règles à la spécificité de cette matière, c'est aussi restaurer la confiance dans la parole scientifique et les décisions publiques.

Le ministre a fait appel de cette décision et la cour administrative d'appel a annulé le jugement du tribunal administratif au motif que la création de la cellule Déméter « *correspond à un acte d'organisation du service, pris par le ministre de l'Intérieur dans le cadre de son pouvoir réglementaire* », et que la question de sa régularité relevait donc « *de la compétence du Conseil d'État en premier et en dernier ressort* », et non de celle du tribunal administratif [5]. C'est ainsi que le 7 novembre 2024, le Conseil d'État a rendu sa décision dans laquelle il annule le jugement du tribunal administratif de Paris déclarant illégales certaines activités de la cellule. A la suite de cette décision, de nombreuses voix, dont celle de Lionel Brun-Valicon, coresponsable du groupe de travail "Environnement, écologie et droits de l'homme" à la Ligue des Droits de l'Homme, ont fait savoir leur inquiétude quant à l'atteinte qu'elle porterait à la liberté d'expression, à la liberté d'association ainsi qu'à la liberté d'informer [6].

L'un des problèmes soulevés par les associations au sujet de la cellule Déméter réside dans la convention de partenariat signée par la FNSEA et les Jeunes Agriculteurs. Les associations soutenaient que celle-ci constitue une atteinte à l'exigence de neutralité du service public, et que la réponse du Conseil d'État en la matière est peu satisfaisante. En effet, il écarte cette irrégularité au motif qu'une annexe à la note-express mentionne également la Coordination rurale et la Confédération paysanne. Il est difficile de comprendre dans quelle mesure la mention de ces syndicats agricoles dans une annexe garantirait la neutralité du service public, quand la FNSEA et les Jeunes Agriculteurs font eux partie intégrante de l'action de la cellule.

DROIT ADMINISTRATIF

II. La distinction entre lien et conflit d'intérêts : bon sens ou affaiblissement du cadre juridique ?

Le cadre global de lutte contre les conflits d'intérêts opère une distinction entre les liens d'intérêts et les conflits d'intérêts. Selon la charte de l'expertise sanitaire, là où la notion de lien d'intérêt recouvre les « *intérêts [ou] activités, passés ou présents, d'ordre patrimonial, professionnel ou familial, de l'expert en relation avec l'objet de l'expertise qui lui est confiée.* » Le conflit d'intérêts « *naît d'une situation dans laquelle les liens d'intérêts d'un expert sont susceptibles, par leur nature ou leur intensité, de mettre en cause son impartialité ou son indépendance dans l'exercice de sa mission d'expertise au regard du dossier à traiter* » [14]. Tous les liens d'intérêts sont donc susceptibles de devenir des conflits d'intérêts lorsqu'ils deviennent trop importants.

Faute de procédure commune de contrôle des déclarations d'intérêts, les agences chargées de réaliser une expertise disposent d'une marge de manœuvre pour apprécier l'influence que peuvent revêtir les différents liens d'intérêts au cas de chaque espèce [15]. Ce régime est contesté par certains acteurs associatifs du monde de la santé [16].

La distinction est aussi reconnue par le juge administratif depuis une décision du Conseil d'État du 22 juillet 2015 [17]. En l'espèce, des membres de la commission de transparence, ayant participé à des travaux financés par des laboratoires concurrents à ceux faisant l'objet d'un avis, étaient présents dans la salle lors des délibérations, mais se sont abstenus de participer. Le Conseil d'État considère ainsi que cette seule présence n'a pu « *influencer les positions prises par les autres membres de la commission de la transparence ; qu'elle n'a, dans ces conditions, pas entaché d'irrégularité l'avis que la commission a rendu* ».

Cette décision démontre, ainsi qu'il est souligné dans les conclusions de M. Decout-Paolini sous cette affaire, que l'appréciation légale d'un conflit d'intérêts s'éloigne de l'approche « objective » et « subjective » soutenue par la Cour européenne des droits de l'Homme relative à l'impartialité du tribunal [18]. Là où une approche purement objective impliquerait le déport de tout expert présentant des liens d'intérêts objectifs, le Conseil d'État invite à une appréciation au cas par cas du comportement et du rôle de l'expert présentant de tels liens.

Cette jurisprudence peut aussi être rapprochée de l'appréciation portée par le juge administratif dans le cadre de sa jurisprudence Danthony. Les avis et expertise ayant pour objectif « *d'éclairer le décideur et d'étayer sa prise de décision en santé et en sécurité sanitaire* », la légalité de ces actes ne peut être donc appréciée que par le truchement de la décision adoptée à la suite de l'expertise, en tant qu'élément de la procédure. Il revient ainsi au juge administratif d'interpréter concrètement les situations de conflits d'intérêts, l'absence de transparence, de contradictoire ou de pluralité. Comme le résume Camille Broyel, « *l'impact potentiel d'un vice ne se constate pas ; il se décide* » [19].

On pourrait donc conclure que cette jurisprudence affaiblit l'affirmation des principes en ce que les agences, puis le juge administratif, possèdent une marge d'appréciation importante dans la détermination d'un lien d'intérêt exerçant une influence sur le sens de l'avis rendu.

Néanmoins, on peut s'interroger sur le fait de savoir si le régime juridique qui encadre l'expertise sanitaire n'a pas justement pour objectif d'opérer une balance entre la liberté professionnelle de l'expert et la prévention des risques liés aux conflits d'intérêts et à l'absence de déontologie.

DROIT ADMINISTRATIF

Les experts font en effet preuve de partialité dans l'exercice de leur fonction sans que celle-ci ne remette en cause la qualité de l'expertise. Loin d'une conception dite « moderne » de la science où cette dernière pourrait rapporter une vérité objective et incontestable, il est aujourd'hui admis que la science est imprégnée de considérations sociales, économiques, politiques propres à chaque expert indépendamment de ses qualités académiques. Serge Gutwirth et Eric Naïm-Gesbert parlent alors d'un « pluralisme des vérités » [20].

La charte de l'expertise sanitaire, consciente des divergences scientifiques inhérentes à l'expertise, garantit que « *chaque expert est libre d'exprimer son opinion, dans le cadre de l'expertise, sur tout point qu'il juge utile de commenter* ». La liberté d'opinion scientifique ne pourrait-elle néanmoins pas apparaître comme un alibi pour justifier une position biaisée relevant d'un conflit d'intérêts ?

Les principes de pluralisme et de contradictoire apparaissent alors comme des instruments utiles pour prévenir des dérives. La charte de l'expertise sanitaire privilégie ainsi l'expertise collective « *lorsque l'objet de l'expertise est particulièrement complexe ou nécessite une approche pluridisciplinaire* » [21]. L'exigence de transparence est renforcée par l'article L. 1451-1-1 du code de santé publique, qui dispose que les audiences doivent être publiées et qu'un procès-verbal doit être rédigé.

Nonobstant les critiques qui peuvent alors être portées à la jurisprudence administrative sur l'appréciation de l'impartialité, les principes directeurs de l'expertise scientifique démontrent la sensibilité de ces enjeux, entre prévention des conflits d'intérêts et garantie de la liberté d'opinion scientifique.

III. Le recours à l'expertise privée en santé environnementale : entre contraintes économiques et enjeux d'indépendance

L'expertise occupe une place croissante dans l'action publique, en ce qu'elle permet aux décideurs de fonder leurs choix sur une connaissance approfondie et plurielle des enjeux. En mobilisant diverses sources d'information et en s'appuyant sur les compétences de spécialistes des domaines concernés, elle contribue à éclairer et à renforcer l'efficacité des décisions publiques. Les experts influencent inévitablement la prise de décision ; il est donc essentiel d'encadrer leur rôle pour ne pas risquer d'infléchir la logique démocratique.[22] Pourtant, les décideurs publics semblent avoir de plus en plus recours à l'expertise privée, c'est-à-dire à des acteurs non publics, ce qui soulève des enjeux d'indépendance et de légitimité des décisions. Les experts devraient en effet être indépendants, tant à l'égard des pouvoirs publics que des acteurs privés.

Sur la question de la place des lobbys dans le régime de l'expertise, le cas du modèle européen est un bon exemple du besoin de financement et d'expertise publics. Dans l'Union européenne, l'association des différentes parties prenantes dans l'élaboration des normes (législatives ou réglementaires) est reconnue comme un principe cardinal, le traité de Lisbonne mentionnait alors un « dialogue ouvert » entre les institutions et la société civile à son article 8. Les groupes d'experts, qui assistent la Commission européenne dans l'élaboration des normes relatives à des sujets techniques ou complexes, sont ainsi composés d'experts indépendants, d'États parties, mais aussi des parties prenantes. Sophie Wiesenfeld parle alors de « lieu privilégié pour les lobbys de se faire connaître et faire connaître leur vision »[23] . La mise en place de comité scientifique et d'expertise indépendante et institutionnellement encadrés est donc nécessaire pour faire contrepoids à cette participation active des industriels. Pourtant, Jean Comte, journaliste du site Contexte explique dans le livre « Au cœur du lobbying européen » que faute de moyens financiers et humains suffisants, la Commission recourt à l'expertise des groupes d'intérêt à tous les niveaux de l'élaboration de la loi.

DROIT ADMINISTRATIF

Le récent scandale relatif aux substances per- et polyfluoroalkylées (PFAS) remet ces problématiques à l'ordre du jour. En effet, les firmes sont progressivement devenues propriétaires légitimes de l'expertise sur les substances chimiques, dont certains PFAS, et de la gestion de leurs risques, et la place du politique semble s'effacer peu à peu.

Le règlement REACH [24] a pour objectif de recenser et de contrôler la fabrication, l'importation et la mise sur le marché des substances chimiques dans l'Union européenne dans le but de protéger la santé humaine et l'environnement face aux risques chimiques, tout en améliorant la compétitivité et l'innovation. Le grand défi de ce règlement a été de renverser la charge de la preuve : les industriels sont responsables de la collecte des données, de l'évaluation et de la gestion des risques. Ensuite, les autorités (l'ECHA)[25] procèdent à l'évaluation des substances sur la base de ces informations. « No data, no market », est la devise : si les industriels ne rapportent pas d'informations, ils n'obtiendront pas d'autorisation, la charge de l'expertise leur revient. Ce mécanisme créé en fait une asymétrie d'informations : les industriels en possèdent toujours plus que les experts publics, notamment sur le plan toxicologique. Faute de moyens et de données, les experts publics sont tenus de se référer aux données socio-économiques, et finissent par céder des autorisations de mise sur le marché ou des dérogations. La production des données scientifiques a été déléguée par les États et appartient désormais en grande partie aux acteurs privés [26]. C'est dans ce contexte que les producteurs de PFAS ont pu utiliser légalement ces substances et sont aujourd'hui à l'origine « du problème de pollution le plus grave jamais rencontré » [27]. Mais l'insuffisance des données ne concerne pas que les polluants éternels : environ un tiers des substances chimiques les plus utilisées en Europe seraient non conformes à la réglementation européenne en raison, en partie, du recours à « l'expertise privée » créé par le règlement REACH [28].

Cet avènement de la régulation industrielle n'est pas une spécificité de ce règlement, ou encore de l'Union européenne, puisqu'il existe aussi en matière de pesticides. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a, depuis 2014, la compétence de délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytosanitaires. Cette agence française d'expertise scientifique est la référence en matière d'indépendance : elle s'appuie sur une évaluation collective, transparente, fondée sur la publication des liens d'intérêts et le respect d'une charte déontologique stricte. Pourtant, un glissement institutionnel est en cours avec la Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur [29], qui prévoit la création d'une instance dévolue aux produits phytosanitaires, composée principalement de représentants des firmes et des milieux agricoles. Ces derniers ne devraient pas intervenir en tant que tels comme des experts, mais leur rôle d'arbitrage des dossiers influencerait inévitablement la prise de décision en matière de produits phytosanitaires. [30] De nombreuses autorités publiques peinent à maintenir le cap de l'indépendance face à des intérêts puissants, particulièrement en santé environnementale.

C.B, A.J, et S.P.

[1] Instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire.

[2] Créant les principes directeurs de l'expertise sanitaire (articles L. 1452-1 et L. 1452-2 du code de la santé publique) et prévoit l'adoption d'une charte nationale de l'expertise sanitaire.

[3] Stéphane Horel, Catharina Felke et Emilie Rosso, *Quand l'industrie manipule la science pour empêcher l'interdiction des PFAS*, Le Monde, 16 janvier 2025. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2025/01/16/quand-l-industrie-manipule-la-science-pour-empêcher-l-interdiction-des-pfas_6501702_4355770.html.

[4] Sara Brimo, *La santé environnementale : une approche juridique*, Dalloz, 2023, p. 198-199.

DROIT ADMINISTRATIF

[5] Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire, III-A.

[6] Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé

[7] Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire, prévue à l'article L. 1452-2 du code de la santé publique

[8] Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte

[9] Denis Zmirou-Navier, *Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement (cnDAspe), déjà 5 ans et encore tant à faire !*, Environnement, Risques & Santé, n°6.

[10] Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

[11] Magali Guegan et Maurice-Pierre Planel, Quels contrôles des déclarations d'intérêts ? Santé : la transparence en question(s), Presses de l'EHESP, 2018, p. 27-36.

[12] Article R. 122-1 du code de l'environnement : « *L'étude d'impact préalable à la réalisation du projet est réalisée sous la responsabilité du ou des maîtres d'ouvrage.* »

[13] Articles R. 122-6 à R. 122-8 du code de l'environnement

[14] *Ibid* [7].

[15] *Ibid* [11].

[16] Voir l'intervention de Jean-Sébastien Borde, table ronde sur la prévention des conflits d'intérêts et gestion des liens d'intérêts, commission des affaires sociales du Sénat, 20 janvier 2016 : « *il n'est pas concevable que des agences sanitaires chargées d'émettre des recommandations sur un produit de santé s'appuient sur des travaux d'experts ayant un quelconque lien avec l'industrie pharmaceutique* ».

[17] CE, 22 juillet 2015, n° 361962, Publié au recueil Lebon.

[18] Rémi Decout-Paolini, conclusions.

[19] Camille Broyelle, L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte administratif, JCP A, 2012, n° 2089.

[20] Serge Gutwirth et Éric Naim-Gesbert, *Science et droit de l'environnement : réflexions pour le cadre conceptuel du pluralisme de vérités*, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 1995, Volume 34(1), p. 33-98.

[21] Décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire, II-B

[22] J. Chevallier « Le rôle des experts dans la prise de décision publique: confiscation de la décision ou instrumentalisation de l'expertise ? » p.1

[23] Dans sa thèse « Les groupes d'intérêt au sein de l'Union Européenne: nouveaux vecteurs de démocratisation? » p. 86.

[24] Le règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, dit règlement REACH (pour Registration, Evaluation, Authorization, and Restriction of Chemicals : enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques)

[25] Agence européenne des produits chimiques créée par REACH le 18 décembre 2006

[26] Sur ce point, voir "toxiques légaux : comment les firmes chimiques ont mis la main sur le contrôle de leurs produits" Henri Boullier, à propos du DEHP, du trichloréthylène et du sulfate de nickel.

[27] "La contamination par les PFAS est le problème de pollution le plus grave jamais rencontré", Le Monde, 17 janvier 2025.

[28] S. Mandard « Un tiers des substances chimiques les plus utilisées en Europe non conformes à la réglementation » Le Monde, 12 octobre 2018

[29] La proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a été rejetée en première lecture à l'Assemblée nationale, et est actuellement devant la Commission Mixte Paritaire.

[30] Tribune « Sécurité sanitaire : « En affaiblissant l'Anses, on fragilise le principe même d'une expertise indépendante », Le Monde, 18 mai 2025

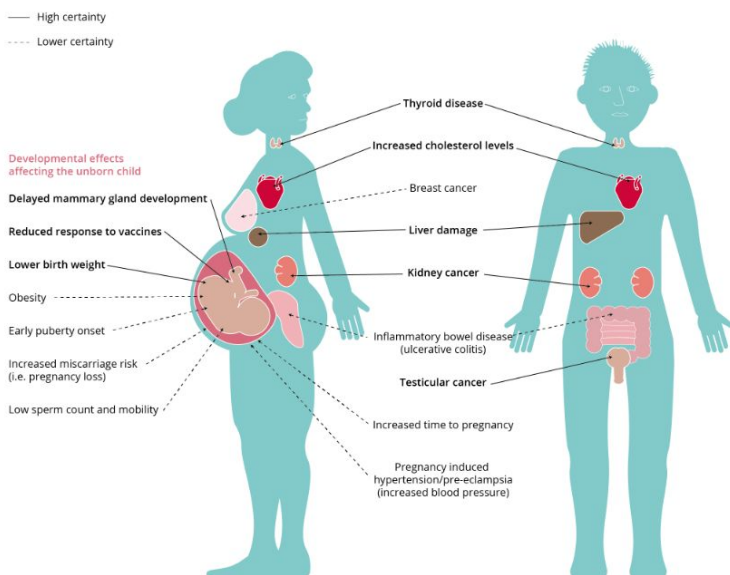
CONTENTIEUX

PFAS: un état des lieux du contentieux administratif et judiciaire français

Avec des révélations en cascade via notamment le documentaire *Toxic Bodies* de Camille Étienne en mars 2024 [1] ou plus récemment les révélations sur l'eau de Paris [2], la pollution aux PFAS est un sujet phare de l'actualité.

Définition et identification. Selon l'ANSES, les per et polyfluoroalkylés (plus communément appelés PFAS) sont des substances chimiques qui partagent principalement la caractéristique d'une très grande persistance dans l'environnement, raison pour laquelle ils sont également connus sous le nom de « produits chimiques éternels » - *forever chemicals* [3]. On dénombre entre 4 000 et 10 000 substances répertoriées selon les méthodes d'évaluation. Les sources de contamination sont multiples : utilisation dans les textiles, papiers, peintures, produits d'imprimerie, produits médicaux et pharmaceutiques, pesticides, produits ménagers, cosmétiques, etc., et se transmettent par tous les milieux, comme les animaux (notamment les produits de la mer consommés par l'Homme), l'air et l'eau. À l'échelle internationale, certains PFAS sont déjà jugés très problématiques - comme le PFOS (sulfonate de perfluorooctane) et le PFOA (acide perfluorooctanoïque) - et ont été fortement restreints, voire interdits. En effet, pour l'Homme, ils peuvent entraîner des problèmes de santé importants, tels que des cancers, des maladies thyroïdiennes, ou encore une réduction de la fertilité [4].

Figure 1. Effects of PFAS on human health



La contamination par les PFAS constitue une problématique d'envergure mondiale, bien que les risques sanitaires et environnementaux associés à ces composés soient encore imparfaitement connus [5]. Dans ce contexte, plusieurs initiatives législatives ont émergé ces dernières années afin d'encadrer leur usage et leur présence dans l'environnement.

Union européenne. Une proposition de directive de 5 États membres est en cours d'examen par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). En parallèle, la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH) prévoit une réglementation des PFAS pour la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine [6]. Le règlement REACH impose quant à lui l'enregistrement des substances chimiques et la fourniture de données de sécurité par les fabricants, y compris pour certains composés PFAS [7]. Par ailleurs, le règlement sur les polluants organiques persistants (POP) interdit la mise sur le marché de certains PFAS identifiés comme particulièrement préoccupants [8]. Enfin, deux règlements adoptés respectivement en 2011 et en 2023 restreignent l'utilisation de PFAS dans les matériaux plastiques destinés au contact alimentaire et dans certaines denrées alimentaires d'origine animale [9] [10]. Ces dispositions témoignent de l'émergence progressive d'un cadre réglementaire européen relatif aux PFAS, bien qu'il demeure encore limité tant dans son champ d'application que dans sa portée.

France. À l'échelle nationale, un plan d'action interministériel a été défini en 2024 pour mieux prendre en compte les risques que présentent l'ensemble des molécules de cette famille [11]. Toutefois, c'est la loi dite « PFAS », promulguée et publiée au Journal officiel le 27 février 2025, qui marque une avancée significative [12]. Celle-ci interdit l'usage des « polluants éternels » dans trois catégories de produits : les cosmétiques, les textiles d'habillement, et les produits de fartage pour skis. Elle introduit également une redevance environnementale sur les rejets industriels de PFAS dans les milieux aquatiques, fondée sur le principe du pollueur-payeur, dont l'application est prévue à partir du 1er janvier 2026.

Droit comparé. Depuis juillet 2020, le Danemark a interdit l'utilisation des PFAS dans les emballages alimentaires, devenant ainsi le premier pays européen à adopter une telle mesure. En mai 2024, le pays a également instauré un plan national d'action visant à encadrer et réduire l'usage de ces substances [13].

CONTENTIEUX

À l'échelle internationale, des initiatives similaires ont vu le jour : aux États-Unis, par exemple, l'État du Maine a adopté en juillet 2021 une législation interdisant, à compter de 2030, l'utilisation de tous les produits contenant des PFAS, à l'exception des cas où leur usage est considéré comme « inévitable » [14]. Par ailleurs, plusieurs États ont établi des seuils réglementaires pour la présence de PFAS dans l'eau et les sols (notamment le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède), dans les textiles (Norvège), ou encore dans les ustensiles de cuisine (Danemark), selon les données de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) [15].

Le contentieux lié aux PFAS dépasse également les frontières françaises : en Italie, aux Pays-Bas et en Belgique, des poursuites judiciaires ont été engagées. Par exemple, la société américaine 3M a été contrainte de verser 571 millions d'euros en réparation des dommages causés par la pollution de son site industriel de Zwijndrecht, en Belgique [16].

Il convient toutefois de souligner que ces actions demeurent relativement récentes à l'échelle réglementaire.

Pour rappel, le droit judiciaire privé est « l'ensemble des règles qui permettent au titulaire d'un droit de faire respecter ses prérogatives en recourant aux tribunaux de l'ordre civil » [17]. Le terme « droit judiciaire privé » tend à remplacer celui de « procédure civile ». Le contentieux administratif a quant à lui pour objet principal le règlement des litiges survenant à l'occasion d'une activité administrative [18].

Face aux enjeux environnementaux et sanitaires posés par les PFAS, le contentieux administratif et judiciaire apparaît comme un levier fondamental. Il permet, d'une part, de contraindre les entreprises à répondre de leurs responsabilités environnementales, et, d'autre part, de susciter une mobilisation accrue des pouvoirs publics en faveur d'un renforcement du cadre réglementaire. L'analyse de ces contentieux offre ainsi une perspective pertinente pour évaluer l'effectivité des mécanismes juridiques existants, tout en mettant en lumière les limites du droit dans le traitement d'une pollution diffuse, persistante et souvent complexe à circonscrire.

Dès lors, une question centrale émerge : *dans quelle mesure les voies contentieuses, qu'elles soient judiciaires ou administratives, constituent-elles des instruments efficaces pour encadrer la gestion des PFAS en France ?*

I. Le contentieux administratif des ICPE comme levier d'encadrement et de régulation des PFAS

Pour rappel, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) désignent l'ensemble des activités industrielles ou agricoles susceptibles de présenter un risque pour la santé humaine ou pour l'environnement, telles que définies à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Ces installations sont soumises à un régime juridique spécifique, impliquant leur déclaration, leur enregistrement ou, dans certains cas, l'obtention préalable d'une autorisation environnementale.

En l'absence de réglementation spécifique encadrant les PFAS, les recours engagés à l'encontre des autorisations administratives relatives à leur emploi reposent actuellement sur les dispositions applicables aux ICPE. Ces actions contentieuses s'appuient notamment sur l'exigence de réalisation d'une étude d'impact en cas de modification substantielle d'une installation existante (A). De plus, sans encadrement spécifique, le juge administratif tend à apprécier de manière arbitraire l'incidence notable sur l'environnement de la pollution de PFAS (B).

A. Le fondement sur la nécessité de réaliser une nouvelle étude d'impact lors d'une modification substantielle d'une ICPE

Dans le cadre de la délivrance des autorisations d'exploitation, les projets industriels susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement ou sur la santé humaine sont soumis à une évaluation environnementale, laquelle comprend une étude d'impact, conformément à l'article L. 122-1 du Code de l'environnement. Par ailleurs, l'article L. 122-2 du même code prévoit que : « Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet (visé au I de l'article L. 122-1) est fondée sur l'absence d'étude d'impact, le juge des référés, saisi d'une demande de suspension de la décision attaquée, y fait droit dès que cette absence est constatée. »

CONTENTIEUX

C'est sur ce fondement juridique que reposent les recours intentés contre l'entreprise Daikin, implantée à Pierre-Bénite. Cette commune, située dans la région lyonnaise, se trouve au cœur de la vallée de la chimie, devenue l'épicentre du contentieux national relatif aux PFAS [19]. La société chimique Daikin exploite son usine depuis 2003 et c'est en 2021 que celle-ci présente, devant la préfecture du Rhône, un dossier portant création d'une nouvelle unité de production et de stockage - dite de « pré-compound » - ayant pour objet d'incorporer des additifs aux plaques de polymères fabriquées sur le site.

En février 2024, l'extension de l'installation est autorisée par arrêté préfectoral. Celui-ci prévoit notamment une augmentation des rejets de substances chimiques dans l'atmosphère et accorde à l'exploitant un délai de 36 mois pour présenter un plan de substitution destiné à limiter ces émissions. Cette décision fait l'objet d'un recours contentieux de la part de plusieurs associations. Ces dernières invoquent notamment l'absence d'étude d'impact pour l'unité de pré-compound, qu'elles considèrent comme une modification substantielle de l'ICPE. Elles fondent leur recours sur l'article L. 122-2 du Code de l'environnement, aux fins d'obtenir la suspension, puis l'annulation de l'arrêté préfectoral [19]. Pour mémoire, l'article R. 181-46 du Code de l'environnement définit la notion de modification substantielle comme toute modification apportée à une ICPE susceptible d'avoir un impact significatif sur l'environnement ou la santé humaine, ce qui implique la nécessité de mener une nouvelle évaluation environnementale conformément à l'article L. 181-14 du même code.

Par une ordonnance en date du 20 juin 2024, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon ordonne la suspension de l'arrêté d'autorisation [20]. Il estime qu'une étude d'impact préalable était requise, en raison, d'une part, des émissions potentielles de bisphénol AF — une substance appartenant à la famille des PFAS — dans un secteur densément peuplé déjà fortement contaminé depuis plusieurs décennies, et, d'autre part, de l'effet cumulatif des rejets liés à cette nouvelle installation, considérés au regard des modifications successives déjà intervenues depuis l'autorisation initiale, ainsi que des émissions de l'entreprise Arkema, voisine immédiate de Daikin. Ces éléments caractérisent, selon le juge, une modification substantielle du projet.

À la suite de cette décision, la société Daikin dépose, le 22 août 2024, un nouveau dossier intégrant des mesures correctives, notamment l'installation de filtres et de systèmes de traitement des effluents gazeux visant à réduire significativement les pollutions émises.

Ainsi, ce contentieux illustre le rôle structurant du droit de l'environnement dans l'encadrement des activités industrielles, en imposant des obligations de prévention et de précaution en matière de pollution.

B. La démonstration d'une appréciation arbitraire par le juge administratif de l'incidence notable sur l'environnement de la pollution de PFAS

Le 15 octobre 2024, la préfète du Rhône autorise, par un nouvel arrêté, la mise en œuvre du projet révisé de la société Daikin, en y assortissant des prescriptions complémentaires visant à encadrer les émissions industrielles [21]. Cependant, à la fin du mois de décembre, plusieurs associations ainsi que des habitants des communes environnantes déposent une requête en référé devant le tribunal administratif de Lyon afin d'obtenir la suspension de l'arrêté préfectoral. À l'appui de leur demande, ils invoquent l'absence d'étude d'impact, qu'ils estiment pourtant requise au regard de l'article L. 122-2 du Code de l'environnement.

Par une ordonnance rendue le 23 janvier 2025, le juge des référés rejette la demande de suspension [22]. Il estime en effet que les nouvelles installations mises en place par Daikin permettent de réduire à un niveau négligeable les émissions de poussière (de l'ordre de 2 grammes par an), sans qu'il soit établi que celles-ci contiennent effectivement du bisphénol AF. Par ailleurs, le système de traitement des effluents gazeux intégré au projet réduit significativement les émissions de composés organiques volatils (COV), lesquelles demeurent en deçà des seuils fixés par l'autorisation initiale. En conséquence, le tribunal considère que le projet n'engendre pas d'incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine et ne constitue pas une modification substantielle de l'ICPE. Il en conclut qu'une nouvelle évaluation environnementale n'était pas requise.

Cette décision suscite néanmoins certaines critiques. En effet, le juge procède ici lui-même à une appréciation des incidences environnementales du projet dans le cadre d'un examen au cas par cas, sans que les études scientifiques sur lesquelles il fonde son raisonnement soient expressément mentionnées dans l'ordonnance.

CONTENTIEUX

Il convient également de souligner que le juge ne prend pas en considération les pollutions historiques du site, bien que la problématique des PFAS soit marquée par des phénomènes de bioaccumulation, ce qui soulève des interrogations quant à l'exhaustivité de son analyse. Comme le souligne la juriste italienne Claudia Marcolungo, l'absence de matrices environnementales précises pour évaluer l'ampleur des contaminations aux PFAS complique fortement leur appréhension par le droit. Ces substances sont en effet caractérisées par leur persistance, leur mobilité, leur bioaccumulation, leur bioamplification et leur toxicité, ce qui les rend particulièrement difficiles à encadrer juridiquement [23]. En outre, ce n'est que très récemment que les études d'impact environnemental ont commencé à intégrer la problématique des PFAS [24]. Ainsi, à ce jour, très peu d'autorisations d'exploitation ont été délivrées en tenant compte de la présence ou de l'usage de ces substances dans les procédés industriels.

Il apparaît dès lors que, si le droit des ICPE offre théoriquement un levier pour lutter contre la pollution aux PFAS, son efficacité demeure limitée en l'absence d'un encadrement législatif plus précis. Un tel encadrement permettrait de ne pas laisser aux juridictions administratives la charge d'évaluer des enjeux scientifiques et sanitaires complexes qui excèdent leur champ d'expertise.

II. Le contentieux judiciaire et son potentiel de sanction de la pollution aux PFAS

En ce qui concerne l'aspect judiciaire du contentieux des PFAS, deux grandes stratégies ont vu le jour ces dernières années : l'utilisation de la voie pénale, grâce au référé pénal environnemental ainsi que la plainte contre X (A), et plus récemment, la recherche de responsabilité civile, via, entre autres, l'assignation en référé expertise (B).

A. La recherche de responsabilité pénale des émetteurs de PFAS, un bilan infructueux

En parallèle des recours administratifs, les habitants de la vallée de la chimie ont aussi tenté d'utiliser la voie judiciaire. Sous l'égide de l'association Notre Affaire à Tous, une dizaine d'associations et de syndicats ainsi que quarante-sept victimes ont déposé un référé pénal environnemental contre Arkema France le 25 mai 2023 [25].

Le but était de faire cesser au plus vite la pollution chimique émise par l'usine. Les plaignants ont fait part de deux types de demandes : d'un côté, limiter immédiatement les rejets aqueux contenant du PFAS à 1kg par mois (la limite administrative autorisée étant bien plus élevée), d'un autre, réaliser des mesures afin de mieux cerner la pollution actuellement émise. Cette dernière demande comprendrait une vaste campagne de mesures de la contamination dans les sols, l'air, l'eau potable des écoles, ou encore un monitoring médical complet adapté aux PFAS des victimes requérantes durant six mois, aux frais du pollueur [26].

Le référé pénal environnemental, inscrit à l'article L. 216-13 du Code de l'Environnement est un outil juridique utile pour rapidement arrêter une pollution, car il permet au Juge des Libertés et de la Détention (JLD) d'intervenir pour faire cesser des atteintes à l'environnement en ordonnant toute mesure utile, y compris la suspension ou l'interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale. Cependant, ce moyen comporte aussi des limites, qui remettent en question son utilité. Tout d'abord, l'accès au JLD est limité comme celui-ci ne peut intervenir que sur ordre du procureur de la République, qui lui-même peut soit agir d'office ou soit à la demande de l'autorité administrative, la victime ou une association agréée de protection de l'environnement. En pratique, cela signifie que les requérantes dans l'affaire des PFAS n'ont pas pu introduire leur référé directement devant le juge, elles ont dû attendre que le procureur de la République valide le bien-fondé de leur démarche et transmettre la requête au juge.

Le référé pénal environnemental présente un autre obstacle majeur, l'appel contre une décision portant sur celui-ci ne peut être exercé que par « la personne concernée ou le procureur de la République » [27]. En l'espèce, le tribunal judiciaire de Lyon avait rejeté la requête de référé pénal environnemental, estimant qu'au jour de sa décision, le non-respect des prescriptions imposées à l'exploitant n'était plus caractérisé [28]. Les plaignants ont donc voulu faire appel de la décision, mais la cour d'appel de Lyon, dans un jugement du 11 janvier 2024, a déclaré l'appel irrecevable [29]. En effet, les juges ont interprété l'article L. 216-3 de manière stricte, décidant que la personne concernée signifiait celle visée par la plainte et non pas le plaignant. En d'autres termes, il serait impossible pour les personnes introduisant un référé pénal environnemental de porter appel à un jugement de première instance. Cette lecture littérale de la loi a été confirmée par la Cour de Cassation le 14 janvier 2025 [30].

CONTENTIEUX

La jurisprudence autour de l'utilisation du référé pénal environnemental (pour combattre la pollution aux PFAS) dépeint donc un outil juridique peu efficace : les associations de protection de l'environnement ou victimes ne peuvent ni saisir directement le JLD, ni faire appel de ses décisions sur le sujet. Certaines associations parlent même d'un recours effectif à la justice questionnable.

L'analyse du contentieux pénal autour des PFAS ne peut pas être complète sans mention d'une autre procédure juridique récemment mise en lumière: la plainte contre X. Pour rappel, lors de cette procédure, encadrée par les articles 15-3 et 40 du Code de Procédure Civile, le plaignant dépose une plainte sans connaître ou être certain de l'identité de la personne contre qui il veut porter plainte. Cette procédure ne dépend pas de la nature de l'infraction, et est ouverte à toute personne victime, en laissant à l'enquête le soin d'identifier l'auteur des faits. Dans la vallée de la Chimie, on note deux affaires utilisant ce procédé. Le maire de Pierre-Bénite a d'abord porté plainte contre X en mai 2022, ce qui a permis l'ouverture d'une information judiciaire, dont l'instruction a été confiée à l'Office Centrale de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique (OCLAESP) de Lyon [31]. En octobre 2023, une plainte collective contre X (32 communes du Sud de Lyon et une communauté de commune) a été aussi émise, pour quatre qualifications pénales : mise en danger de la vie d'autrui, délit spécifique aux substances et préparations chimiques, délit d'écocide, et pollution des eaux souterraines et de surface [32].

L'outil de la plainte contre X est également critiquable dans le contentieux des PFAS, surtout en ce qui concerne la difficulté de prouver la responsabilité du pollueur. En effet, la pollution aux PFAS étant bioaccumulable, il est difficile de déterminer avec certitude un lien de causalité d'une usine, plutôt qu'une autre, avec cette pollution diffuse [33]. Enfin, comme la procédure nécessite une enquête approfondie, certains critiquent sa lenteur, ce qui souligne l'importance d'avoir une procédure d'urgence fonctionnelle, or ceci ne semble pas être le cas pour le contentieux des PFAS.

B. La recherche de responsabilité civile via l'assignation en référé expertise, une source d'espoir pour contrer la pollution aux PFAS

Les victimes de pollution aux PFAS ont aussi essayé de prouver la responsabilité civile des entreprises polluantes de la région. Plus précisément, le 19 mars 2024, la métropole de Lyon (avec la régie Eau Publique du Grand Lyon ainsi que le Syndicat mixte d'eau potable Rhône-Sud) a assigné en référé expertise les entreprises Arkema et Daikin [34]. Ce type de référé est prévu à l'article 145 du Code de Procédure Civile, et permet de demander au juge de désigner un expert pour éclairer les faits d'un litige potentiel ou existant. En l'espèce, il est intéressant pour la métropole de Lyon de demander ce référé afin de recueillir des éléments de preuve sur la responsabilité des deux industriels dans la pollution aux PFAS. Établir le lien de causalité entre leurs activités et les préjudices sur l'eau potable de la vallée permettra ensuite de demander une réparation des préjudices. En effet, selon le président de la métropole, le coût de traitement de la pollution de l'eau par les PFAS s'élève aux alentours des 5 millions d'euros d'investissement [35].

Cette bataille juridique a porté fruit, avec une ordonnance du juge des référés, le 2 août 2024, faisant droit à la demande de référé expertise [36]. Le juge a ordonné le lancement d'une expertise indépendante pour évaluer la responsabilité des industriels Daikin et Arkema. Pour ce faire, il a nommé un collège d'experts, chargé de rendre un rapport d'ici au 31 décembre 2025. Les experts pourront exiger des documents des entreprises et se rendre sur les lieux afin de quantifier les émissions historiques des PFAS, ainsi que donner leur avis sur les dates à partir desquelles les entreprises ont eu connaissance des effets potentiellement néfastes sur l'environnement.

L'ordonnance donnant droit au référé expertise est une grande victoire dans la lutte contre la pollution aux PFAS, car cette enquête permettra d'obtenir rapidement une analyse technique et factuelle impartiale de la situation, qui permettra d'éclairer de manière décisive des éléments contestés dans le litige, tel que les sources, la durée ou encore l'ampleur de la contamination. De plus, cela permet de compenser l'échec du référé pénal environnemental intenté en 2023. En effet, les plaignants demandaient aussi qu'une étude des risques sanitaires liés aux PFAS soit effectuée, demande à laquelle le juge n'avait pas fait droit. Enfin, le fait que le juge valide le recours à une procédure d'urgence souligne l'importance du sujet, envoyant un signal positif aux victimes des PFAS.

CONTENTIEUX

Il est finalement important de mentionner le lancement d'une nouvelle procédure collective en civile, par Notre Affaire Tous, le collectif PFAS contre terre et le cabinet Kaizen Avocat, afin de demander une réparation pour les victimes [37]. Celle-ci deviendrait la plus grande action en justice d'Europe contre les PFAS et servirait à indemniser les victimes (au sujet des dommages subis et de la décontamination de la région) ainsi qu'à matérialiser le risque de contentieux pour les entreprises, toujours dans une recherche d'application du principe pollueur-payeur.

Il semble donc que la multiplication de ces voies de recours juridiques, malgré une efficacité parfois discutable, oblige les autorités à prendre le sujet au sérieux. Ce contentieux grandissant a sans aucun doute contribué à l'adoption récente de la loi sur les PFAS et permet aussi d'exercer une pression croissante sur les industriels pour que ceux-ci réduisent leurs émissions chimiques polluantes.

L.G.
et I.O.

[1] Avant l'orage, *Toxic Bodies*, Youtube, 23 mars 2024. Disponible [ici](#).

[2] Stéphane Mandard et Stéphane Foucart, *PFAS dans l'eau potable : la régie parisienne va porter plainte pour « faire payer les pollueurs »*, la Loire-Atlantique constate les dégâts, Le Monde, 13 février 2025. Disponible [ici](#).

[3] ANSES, *PFAS: Mieux connaître les expositions et les dangers*, 25 mai 2024. Disponible [ici](#).

[4] Agence Européenne pour l'Environnement, *Emerging chemical risks in Europe - PFAS*, EEA Briefing, 12 décembre 2019 et modifié le 25 mai 2023. Disponible [ici](#).

[5] Agence Européenne pour l'Environnement, *PFAS pollution is widespread in Europe but risks are still poorly understood*, 12 décembre 2019. Disponible [ici](#).

[6] Directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (EDCH), 2020. Disponible [ici](#).

[7] Règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n°1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, 18 décembre 2006. Disponible [ici](#) (notamment: art 2 et 68).

[8] Règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants, 22 juin 2019. Disponible [ici](#).

[9] Règlement (UE) n°10/2011 de la Commission du 14 janvier 2011 concernant les matériaux et objets en matière plastique destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, 14 janvier 2011. Disponible [ici](#).

[10] Règlement (UE) 2023/915 de la Commission du 25 avril 2023 concernant les teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires et abrogeant le règlement (CE) no 1881/2006, 25 avril 2023. Disponible [ici](#).

[11] Plan d'actions interministériels sur les PFAS, Gouvernement français, avril 2024. Disponible [ici](#).

[12] Loi n°2025-188 du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylés et polyfluoroalkylées, 27 février 2025.

[13] Justin Boucher, *Denmark to ban PFAS in paper and board in 2020*, Food Packaging Forum, 3 septembre 2019. Disponible [ici](#).

[14] États-Unis, État du Maine, *An Act to Stop Perfluoroalkyl and Polyfluoroalkyl Substances Pollution*, LD 1503, 15 juillet 2021. Disponible [ici](#).

[15] Hugues Ayphassorho et Alby Schmitt, *Analyse des risques de présence de per- et polyfluoroalkyles (PFAS) dans l'environnement*, IGEDD, Rapport n°014323-01, Décembre 2022. Disponible [ici](#).

[16] Charline Gillot, *Lutter contre les pollutions, sanctionner les pollueurs, réparer les dommages : Étude comparative sur le contentieux anti-PFAS en Europe et aux États-Unis*, Université Lyon III Jean Moulin, dirigé par Tom Drevard, septembre 2023.

[17] Jean Larguier, Philippe Conte et Christophe Blanchard, *Droit judiciaire privé - Procédure civile*, Les mémentos Dalloz, 20e éd., Lefebvre Dalloz, septembre 2010.

[18] Alix Perrin, *Contentieux administratif*, Les mémentos Dalloz, 3e éd., Lefebvre Dalloz, décembre 2023.

[19] Julien Bayou, *PFAS: le scandale des « polluants éternels » en France et l'Affaire de Pierre-Bénite*, 14 novembre 2024. Disponible [ici](#).

[20] TA Lyon, ordonnance n°2405279 du 20 juin 2024.

CONTENTIEUX

[21] Arrêté préfectoral complémentaire n°DDPP-DREAL 2024-196 imposant des prescriptions complémentaires à la société DAIKIN CHEMICAL France pour l'installation exploitée chemin de la Volta à Oullins-Pierre-Bénite, 15 octobre 2024.

[22] TA Lyon, ordonnance n°2412963 du 23 janvier 2025.

[23] Claudia Marcolungo, *PFAS: la questione normativa e amministrativa degli inquinanti eterni*, Rivista Giuridica, 3 avril 2024. Disponible [ici](#).

[24] *Ibid* [16]

[25] Notre Affaire à Tous, *communiqué de presse*, 5 juin 2023. Disponible [ici](#).

[26] Notre Affaire à Tous, *Guide d'information citoyen : tous et toutes impactés.es par les PFAS, ensemble pour obtenir réparation de nos préjudices*, janvier 2025. Disponible [ici](#).

[27] Article 216-13 Code de l'Environnement ; Arnaud Gossement, *Référé pénal environnemental : les associations de protection de l'environnement ne sont pas parties à la procédure (Cour de cassation)*, Gossement Avocats Actualité, 23 janvier 2025 [consulté en ligne le 02 mars 2025]. Disponible [ici](#).

[28] TJ Lyon, ordonnance n°22152000076 du 16 novembre 2023 ; Cabinet Kaizen Avocats, *PFAS à Lyon : la juge rejette le référé pénal environnemental posé contre Arkema*, Actuel HSE - Kaizen Avocats blog, 22 novembre 2023. Disponible [ici](#).

[29] CA Lyon, 11 janvier 2024, n° 2023/02415.

[30] Cour de cassation, 14 janvier 2025, pourvoi n° 23-85.490.

[31] *Ibid* [26].

[32] Chloé Lassel, *PFAS : affaire Arkema, la partie émergée de l'iceberg*, Décideurs Juridiques, 4 juin 2024. Disponible [ici](#).

[33] *Ibid* [23]

[34] Métropole Grand Lyon, *Pollution aux perfluorés : la Métropole de Lyon assigne Arkema et Daikin devant le tribunal judiciaire de Lyon*, communiqué de presse, 19 mars 2024. Disponible [ici](#).

[35] *Ibid* [34]

[36] TJ Lyon, référés civils, n° 24/00538 du 02 août 2024 ; Métropole Grand Lyon, *Pollution aux PFAS : La Métropole de Lyon se félicite de l'expertise ordonnée par le tribunal judiciaire de Lyon*, communiqué de presse, 06 août 2024. Disponible [ici](#).

[37] Cabinet Kaizen Avocats, *Action juridique PFAS - ensemble pour obtenir réparation de vos préjudices*. Disponible [ici](#).

DROIT CONSTITUTIONNEL

À l'ombre de la Charte, les générations futures prennent racine - Cons. const., 27 oct. 2023, n°2023-1066, QPC

Les vingt ans de la Charte de l'environnement ont été l'occasion de souligner son regain de vitalité. La décision constitutionnelle du 27 octobre 2023 s'affirme comme un jalon structurant dans l'ancrage juridique des générations futures.

Le Conseil constitutionnel était amené à apprécier, à la suite d'une QPC transmise par le Conseil d'État le 3 août 2023 [1], la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 542-10-1 du Code de l'environnement. Celles-ci encadrent les modalités de création d'une installation de stockage en couches géologiques profondes des déchets radioactifs, en l'espèce dans le cadre du projet Cigéo, situé à Bure. La QPC invoquait une atteinte au droit des générations futures de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, ainsi qu'au principe de solidarité intergénérationnelle, fondée sur une lecture des articles 1er à 4 de la Charte de l'environnement, couplée à celle des alinéas 1er et 7 de son Préambule. Elle faisait également appel au principe de fraternité entre les générations, tiré du Préambule de la Constitution et des articles 2 et 72-3 de celle-ci, lus en articulation avec le Préambule de la Charte [2].

La décision commentée « s'inscrit dans un contexte historique d'effervescence et de densification normative du droit/ des droits des générations futures à l'échelle globale » [3] (I), et consacre ces dernières comme bénéficiaires du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé (II), ouvrant ainsi la voie à de nouvelles perspectives juridiques (III).

I. Une affirmation croissante du droit des générations futures

La mention des générations futures foisonne en droit positif. En pleine « densification normative » [4], la notion de « générations futures » cède la place à celle de « droit des générations futures » [5]. Ce mouvement se manifeste tant dans le cadre international (A), qu'en droit français [6] (B).

A. L'essor transnational du droit des générations futures

La prise en compte par le droit des générations futures s'illustre, en premier lieu, au niveau constitutionnel. En 2023, soixante-deux Constitutions [7] incluent une référence explicite aux générations futures [8]. Si celles-ci relèvent, dans l'ensemble, de la matière environnementale, les formulations retenues présentent une grande diversité [9]. Le terme « intérêt » est préféré à celui de « droit » des générations futures [10] dont la mention se fait plus rare, attestant d'une certaine frilosité quant à la portée que pourrait recouvrir ce choix. Au-delà des constitutions, les législations nationales intègrent progressivement la référence aux générations futures. Le Pays de Galles en offre un exemple notable avec l'adoption du « *Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015* », qui impose aux services publics une obligation d'agir dans une perspective de durabilité [11].

Dépasant le seul cadre constitutionnel et législatif, le juge [12] s'empare de cette notion dans les divers ordres juridiques [13].



Image : Techniciens déposant des déchets contenant des transuraniens dans une unité pilote près de Carlsbad au Nouveau-Mexique. Via [Wikimedia commons](#). Par DOE Photo. Domaine public.

DROIT CONSTITUTIONNEL

Le 29 mars 2023, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé par consensus à la Cour internationale de Justice (CIJ) de rendre un avis consultatif sur les obligations juridiques des États, en droit international, en matière de protection du climat, ainsi que sur les conséquences de leurs actions ou omissions vis-à-vis des générations actuelles et futures [14]. Les audiences publiques se sont tenues en décembre 2024 à La Haye, rassemblant une centaine d'États et plusieurs organisations internationales. Le prononcé de l'avis consultatif est attendu d'ici la fin de l'année.

Au niveau régional, de façon novatrice, la CourEDH a intégré dans sa jurisprudence climatique une mention des générations futures [15]. La Cour précise que « *pour éviter de faire peser une charge disproportionnée sur les générations futures, il faut prendre des mesures immédiatement et fixer des objectifs de réduction intermédiaires appropriés pour la période lors de laquelle la neutralité nette devra être atteinte* » [16].

Dans d'autres ordres juridiques nationaux [17], la Cour suprême des Philippines reconnaît dès 1993 le droit à agir des enfants et le principe d'une responsabilité intergénérationnelle [18]. En 2018, dans le cadre d'une décision rendue par la Cour suprême de justice de Colombie [19], la protection de la forêt amazonienne et du climat est admise au bénéfice tant des générations présentes que futures, fondée sur la reconnaissance d'un droit à un environnement sain ainsi que sur les droits de la nature protégés par la Constitution [20]. Les générations futures sont consacrées en tant que sujets de droit [21]. L'existence d'une « justice intergénérationnelle » est affirmée.

En Europe, si le juge néerlandais s'était déjà fondé, dans les arrêts rendus dans l'affaire *Urgenda Foundation*, sur la notion de générations futures pour admettre l'intérêt à agir des requérants [22], la décision du Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne du 24 mars 2021 [23] a permis l'identification d'une « obligation de protection de l'État contre les dangers du changement climatique » ainsi qu'un « devoir objectif de protection » à l'égard des générations futures [24], sur le fondement de l'article 20a de la Constitution. Pour la première fois, « une juridiction constitutionnelle invalide partiellement une loi Climat pour non-respect des libertés futures » [25].

Cette décision a ouvert la voie à une reconnaissance juridique de la notion de générations futures en Europe. Qualifiée d'« irrésistible » [26] pour le juge, les générations futures sont l'objet d'un véritable « dialogue juridique mondial » [27], qui irrigue progressivement les systèmes juridictionnels, en particulier dans le champ du contentieux climatique [28]. Cette dynamique est portée par la société civile, à l'origine d'un usage renouvelé du droit qui favorise une plus grande perméabilité des normes juridiques aux considérations intergénérationnelles [29]. Le Conseil constitutionnel a lui aussi emprunté cette voie.

B. La réception progressive en droit français

La Charte de l'environnement [30] a permis la consécration constitutionnelle de la notion de générations futures. Le septième alinéa du Préambule, dans le sillage du rapport Brundtland [31], dispose : « *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* ». Le Préambule, à l'instar des dispositions de la Charte, a valeur constitutionnelle [32].

Si la notion de générations futures a été élevée au rang constitutionnel en 2005, c'est une loi de 1991 [33] qui comportait pour la première fois une telle mention à propos de la gestion des déchets radioactifs [34]. L'article 1er de la loi disposait : « *La gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue doit être assurée dans le respect de la protection de la nature, de l'environnement et de la santé, en prenant en considération les droits des générations futures* » [35]. Une nouvelle loi adoptée en 2006 [36] a permis la définition du régime juridique d'un centre de stockage en couches géologiques profondes, dont la possibilité de mise en œuvre avait été reconnue par les recherches antérieures initiées en 1991. Était indiqué que « *[l]a recherche et la mise en œuvre des moyens nécessaires à la mise en sécurité définitive des déchets radioactifs sont entreprises afin de prévenir ou de limiter les charges qui seront supportées par les générations futures* » [37]. Il convient d'observer que la simple mention des générations futures s'est substituée à celle de « droits des générations futures ».

DROIT CONSTITUTIONNEL

Une loi de 2016 [38] est ensuite venue étoffer ces dispositions, dont est issu l'article L.542-10-1 du code de l'environnement [39], renvoyé en l'espèce devant le Conseil constitutionnel. En dehors de la gestion des déchets radioactifs, en matière environnementale donc, différentes lois éparses disposent également de la notion de générations futures [40].

La présente décision constituerait une troisième étape [41], le Conseil constitutionnel ayant déjà eu à traiter des générations futures, associées à l'article 1er de la Charte, à deux reprises. Dans une première décision du 13 août 2021 [42], les requérants faisaient valoir que plusieurs dispositions de la loi déferée conduisaient la France à s'écarter de sa trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ils soutenaient également que l'insuffisance de soutien institutionnel et l'absence de perspectives stratégiques en matière de recherche et de développement environnemental étaient de nature à compromettre gravement la capacité des générations futures à vivre dans un environnement sain, privant ainsi ces dernières des garanties légales qui leur seraient dues. Le Conseil constitutionnel avait rappelé qu'il ne disposait pas d'un pouvoir d'injonction à l'égard du législateur et apprécié que le moyen soulevé était imprécis, de telle sorte qu'une méconnaissance de l'article 1er ne pouvait être admise.

Dans une seconde décision, rendue le 12 août 2022 [43], le Conseil constitutionnel a été saisi sur le fondement de l'article 1er et du septième alinéa du Préambule de la Charte de l'environnement, à l'occasion du contrôle de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 relative aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Concernant le relèvement des plafonds d'émission de gaz à effet de serre prévu pour les terminaux méthaniers flottants et certaines installations de production d'électricité fonctionnant aux énergies fossiles, le Conseil a formulé une réserve d'interprétation subordonnant cette dérogation à l'existence d'une « *menace grave sur la sécurité d'approvisionnement* » [44] en énergie. Toutefois, s'il convenait de s'assurer de « ne [...] pas compromettre la capacité des générations futures (...) à satisfaire leurs propres besoins » [45], « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* » [46], « *au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique* » [47].

II. Un bénéfice encadré

Afin de se prononcer sur la question qui lui était soumise, le Conseil constitutionnel rappelle l'article 1er de la Charte et le septième alinéa de son Préambule [48] avant d'affirmer : « *Il découle de l'article 1er de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard* » [49]. L'apport notable de ce considérant (A) s'avère circonscrit (B).

A. La reconnaissance d'un bénéfice

À la lecture de ce considérant, les bénéficiaires du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé comprennent désormais les générations présentes, futures et les « autres peuples ». Il s'agira ici de se concentrer sur la dimension transgénérationnelle de l'article 1er, sans évoquer sa dimension transfrontière [50], également constitutive d'une innovation de la décision commentée.

Grâce à une méthode d'interprétation novatrice, la décision commentée opère, pour la première fois [51], une délimitation du seuil de prise en compte des générations futures ainsi qu'une précision de leurs besoins [52]. Le Conseil constitutionnel explicite sa démarche en recourant à la méthode de l'interprétation « à la lumière de », appliquée ici à l'article 1er de la Charte lu au prisme du considérant 7 de son préambule. Cette technique d'interprétation croisée, susceptible d'être qualifiée d'« interactions herméneutiques » [53], avait déjà été appliquée de manière prudente dans une décision antérieure [54]. Pour la première fois, le Conseil constitutionnel en fait une utilisation explicite [55].

Si une telle technique d'interprétation peut à juste titre être saluée pour l'élargissement qu'elle opère de la portée normative du Préambule de la Charte au bénéfice des générations futures, elle n'en soulève pas moins un certain nombre d'interrogations.

DROIT CONSTITUTIONNEL

En premier lieu, il convient de souligner le manque de précision concernant les modalités de mise en œuvre, ce qui laisse une liberté d'interprétation au Conseil constitutionnel [56]. Cette latitude est d'autant plus accentuée par le manque de clarté des dispositions du Préambule [57]. Une seconde interrogation tient au caractère « très contrasté » [58] des dispositions du préambule. L'issue pourrait s'avérer différente en matière de protection de l'environnement si cette technique était mobilisée avec le 6e considérant, lequel dispose que « *la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* ». Toutefois, d'autres considérants apparaissent porteurs de potentialités, notamment le 3e qui dispose que « [...] l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains » et le 5e, selon lequel « [...] *la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* ». Cette ambivalence souligne la possible « réversibilité » de l'interprétation de l'article 1er par l'emploi de la technique « à la lumière de » [59].

En outre, les générations futures ne sont érigées au rang de bénéficiaires que sous réserve du franchissement d'un certain seuil : celui d'une atteinte « grave et durable » à un environnement équilibré et respectueux de la santé. Une telle exigence cumulative, érigée en seuil de considération, n'est guère surprenante en droit de l'environnement. À titre d'illustration, cela rappelle le nouvel article L.231-3 du Code de l'environnement, issu de la loi Climat et Résilience de 2021 [60], consacrant le délit d'écocide. Le délit d'écocide est constitué si les infractions prévues aux articles L.231-1 et L.231-2, commises de manière intentionnelle, sont à l'origine d'atteintes « *graves et durables à la santé, à la flore, à la faune ou à la qualité de l'air, du sol ou de l'eau* » [61]. La détermination d'un tel seuil évoque également les conditions d'application de l'article 5 de la Charte sur le principe de précaution, qui dispose d'un dommage susceptible d'affecter « *de manière grave et irréversible l'environnement* ». Par ailleurs, en l'espèce, le choix de l'adjectif « durable » étonne [62]. Pourquoi pas « irréversible » ? Présent au sein de l'article contesté et souvent associé aux générations futures, ce choix semblait couler de source [63]. Quoi qu'il en soit, une atteinte durable touche davantage de situations qu'une atteinte irréversible, ce qui crée un seuil de considération des générations futures plus étendu.

S'agissant des besoins des générations futures, il est précisé que « *le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard* » [64]. Bien que cela demeure ambigu et laisse place à une large marge d'interprétation, il en résulte une interrogation fondamentale : « *est-ce que les conditions dont les générations futures héritent les condamnent à une vie inférieure ? Inférieure à quoi ? La réponse doit être : à une certaine vision de ce qui est essentiel à l'homme* » [65].

Enfin, il est à noter que les générations futures sont ici bénéficiaires, mais pas titulaires du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. La distinction est majeure, dans la mesure où dans le second cas cela équivaldrait à conférer aux générations futures le statut de sujet de droit. En adoptant une interprétation qui renforce la portée objective de l'article 1er, la décision suggère que l'appréciation du caractère équilibré et respectueux de la santé de l'environnement implique également une prise en compte de la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Il en découle une obligation pour le législateur de garantir la préservation de leur liberté de choix. Ainsi, « *même si les générations futures n'ont pas de droit à proprement parler, les générations présentes ont bien des devoirs, qui se rattachent à une responsabilité objective* » [66]. Sur ce point, le Conseil s'aligne sur la décision allemande de 2021 précitée [67], laquelle avait également privilégié une conception objective du droit des générations futures en consacrant un « *devoir de protection* » [68].

B. Le maintien de limitations

Si le Conseil constitutionnel innove, il maintient sa jurisprudence quant aux limitations susceptibles d'être apportées à l'article 1er de la Charte [69].

Tout d'abord, la Haute juridiction rappelle que celles-ci doivent être « *liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » [70]. À ce sujet, le Conseil reprend l'interprétation nouvelle de l'article 1er qu'il vient d'énoncer en précisant qu'« *en permettant le stockage de déchets radioactifs dans une installation souterraine, ces dispositions sont, au regard de la dangerosité et de la durée de vie de ces déchets, susceptibles de porter une atteinte grave et durable à l'environnement* ».

DROIT CONSTITUTIONNEL

Le seuil de considération des générations futures est franchi. Le Conseil constitutionnel constate néanmoins que le législateur a entendu encadrer le stockage des déchets dans des conditions de nature à prévenir les risques de dissémination radioactive à long terme, en assurant la protection de l'environnement et de la santé. Ce faisant, le législateur a poursuivi des objectifs à valeur constitutionnelle [71]. Fidèlement à sa ligne jurisprudentielle antérieure [72], il s'en suit « *qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi, ne sont pas, en l'état des connaissances scientifiques et techniques, manifestement inappropriées à ces objectifs* » [73].

Il appartient ensuite au juge constitutionnel d'apprécier si les garanties légales prévues par l'article L. 542-10-1 permettent une protection de l'environnement, de la santé et une prévention des contraintes susceptibles de peser sur les générations à venir satisfaisantes. Sur ce point, le Conseil reprend les dispositions de l'article L. 542-10-1, dans ses grandes lignes [74], en se contentant de dresser un aperçu du régime instauré [75]. Sont notamment évoqués, le principe de réversibilité et ses modalités de mise en œuvre, les conditions de création des centres de stockage, les règles relatives à leur fonctionnement et à leur suivi, ainsi que les dispositions encadrant la fin de leur exploitation. « *Sans vraiment dire en quoi ces dernières sont suffisantes* » [76], ce contrôle formel s'étale sur une dizaine de considérants avant que le Conseil affirme « *compte tenu des garanties mentionnées précédemment, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences de l'article 1er de la Charte de l'environnement tel qu'interprété à la lumière du septième alinéa de son préambule* » [77].

III. Une portée juridique évolutive

Cette décision se distingue par l'étendue significative de sa portée. Celle-ci s'avère double : immédiate dans ses effets (A), imminente dans ses prolongements (B).

A. La portée immédiate

À la suite de la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État statuant au fond a repris l'interprétation nouvellement consacrée, validant à son tour l'utilité publique du projet ainsi que la prise en compte jugée suffisante des intérêts des générations futures [78].

Peu de temps après, le tribunal administratif de Strasbourg fait également application de la nouvelle interprétation à travers la suspension d'un arrêté du préfet du Haut-Rhin prolongeant l'autorisation du stockage de déchets industriels en couches géologiques profondes, pour une durée illimitée, accordée à la société des Mines de Potasse d'Alsace sur le territoire de la commune de Wittelsheim. Statuant en premier lieu sur la condition d'urgence, le juge des référés considère qu'elle est remplie, au regard de plusieurs éléments : l'absence de démonstration du caractère réversible des travaux de confinement, leur imminence, l'incertitude entourant la nature exacte des déchets entreposés, et enfin, leur localisation à seulement cinq cents mètres sous la nappe phréatique d'Alsace [79]. S'agissant du doute sérieux quant à la légalité de l'acte, le tribunal affirme que « *les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 1er de la Charte de l'environnement, éclairé par le septième alinéa de son préambule, de celle de l'article L. 211-1 du code de l'environnement et de ce qu'il n'est pas justifié que les déchets stockés dans le bloc 15 ne peuvent être déstockés sont propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de cet arrêté* » [80].

Toutefois, par une décision du 16 février 2024, le Conseil d'État a annulé l'ordonnance rendue en première instance, en jugeant que la condition d'urgence n'était pas remplie, sans se prononcer sur la légalité de l'arrêté préfectoral [81].

La promptitude avec laquelle le juge s'est approprié cette nouvelle interprétation illustre l'émergence d'un nouveau cadre de lecture des normes environnementales, révélateur d'un basculement normatif [82].

DROIT CONSTITUTIONNEL

B. La portée imminente

La présente décision marque l'entrée dans une nouvelle ère juridique. Celle-ci témoigne de l'accélération d'un double mouvement : la « juridicisation » [83] des générations futures, et leur judiciarisation au sein du contentieux environnemental [84]. La première se traduit par l'« acquisition d'effets juridiques tangibles » [85] des générations futures. La seconde se manifeste par la saisine croissante des juridictions par la société civile, les mobilisant comme un nouvel outil juridique, en témoigne le contentieux relatif au stockage des déchets industriels [86].

La reconnaissance juridique croissante des générations futures, révélée par ce double mouvement, traduirait un changement de paradigme [87] qui soulève des interrogations, tant sur les acteurs concernés par cette évolution, que sur les pans du droit qu'elle affecte.

Les personnes concernées

À l'issue de cette décision, un « devoir de protection » des générations futures « tend à se formuler incombant aux États et, en leur sein, des législateurs particulièrement » [88]. Si ce devoir s'impose aux personnes publiques, il n'est pas certain que les personnes privées puissent durablement s'en affranchir. Toute personne devrait, dès lors, se préoccuper des générations futures, à l'instar de l'obligation de vigilance à laquelle chacun est tenu en matière d'atteintes environnementales susceptibles de résulter de son activité, ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision M. Michel Z [89]. Cette dernière a permis de reconnaître que la Charte pouvait être source d'obligations en droit privé [90]. Nul ne saurait méconnaître le droit constitutionnel, placé au sommet de la hiérarchie des normes.

Une autre voie d'accès à la prise en compte par chacun des intérêts des générations futures se dessine à l'intersection entre la fondamentalisation du contentieux environnemental [91] et celle du droit des générations futures [92]. En 2021 et 2022, les Nations unies ont reconnu, par deux résolutions successives [93], le droit à un environnement sain comme un droit humain, face aux menaces environnementales pesant sur l'exercice effectif des droits fondamentaux, présents et à venir. Les contentieux relatifs aux générations futures tendent à s'inscrire dans le champ des droits humains, permettant de relier les droits des générations présentes à ceux des générations futures [94],

illustrant « une déclinaison environnementale et transgénérationnelle des droits fondamentaux » [95].

Si les droits fondamentaux produisent indéniablement des effets verticaux, en imposant aux États des obligations positives [96], un effet horizontal indirect s'esquisse à l'égard des personnes privées [97], en particulier dans le cadre de contentieux visant des entreprises [98]. Le devoir de protection des générations futures pourrait ainsi trouver sa place dans cette dynamique jurisprudentielle. « Certains raisonnements qui avaient fait mouche à l'égard des États se déportent parfois à la charge des entreprises » [99].

Les branches du droit mobilisées

En premier lieu, la matière constitutionnelle. Il s'agirait d'élargir l'effectivité du 7^e considérant du Préambule. Si la lecture herméneutique a été mobilisée pour l'interprétation de l'article 1^{er}, rien n'exclut que le Conseil constitutionnel étende cette approche à d'autres dispositions de la Charte, notamment l'article 5 relatif au principe de précaution, déjà empreint d'une perspective de long terme [100].

Au-delà, « cette QPC impulse, assurément, une dynamique de transformations systémiques qui a vocation à toucher l'ensemble du droit » [101].

À titre d'illustration, des pistes de réflexion commencent à émerger en droit civil [102]. Ainsi, la Professeure Judith Rochfeld souligne que « face à une telle évolution, majeure, le Code civil se trouve à un tournant : [...] on peut dès lors s'interroger sur la capacité du code, ainsi que de ses lecteurs et interprètes, à continuer d'en faire abstraction » [103]. Dans une perspective transgénérationnelle, plusieurs concepts fondamentaux pourraient être repensés. Différentes propositions sont effectuées [104]. Par exemple, les limitations du caractère absolu du droit de propriété pourraient être remodelées, afin d'intégrer non seulement ne pas « nuire à l'autrui immédiat », mais également pour ne pas nuire à l'autrui « du futur », en présence de risques d'atteintes irréversibles ou graves et durables [105]. De même, la définition du préjudice écologique à l'article 1247 du Code civil ne se limiterait plus à une « atteinte non négligeable aux éléments ou fonctions des écosystèmes, ou aux bénéfices collectifs tirés de l'environnement par l'homme », mais s'étendrait à l'hypothèse d'« une atteinte irréversible aux bénéfices collectifs tirés par les générations futures de l'environnement » [106].

DROIT CONSTITUTIONNEL

En définitive, les générations futures et la découverte des droits dont celles-ci bénéficient seraient « *une invitation à penser le temps long* » [107], à l'origine d'une « *disqualification de l'indifférence, du temps court et de l'immédiateté* » [108].

M.L.

[1] CE, 2 août 2023, n°467370.

[2] Cons. const., 27 oct. 2023, n°2023-1066, QPC, §.2.

[3] Emilie Gaillard, « Vers la reconnaissance d'un droit des générations futures ? - Réflexions autour de la QPC n°2023-1066 relative au stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde », *Revue Energie - Environnement - Infrastructures* n°12, Décembre 2023, comm. 93.

[4] Voir. Émilie Gaillard, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures*, LGDJ, 2011.

[5] Émilie Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *Les Cahiers de la Justice*, 2019/3 N° 3, 2019, page 441.

[6] François Guy, Trébulle « Environnement et développement durable - Le Droit de l'environnement et le renouvellement du droit », *Revue Energie Environnement Infrastructures* n°1011, Novembre 2024, dossier 9, § 21.

[7] Laurence Gay, « Environnement et changement climatique : le Conseil constitutionnel fait entrer en scène les générations futures », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 134/2023, p. 461.

[8] Voir. par exemple, « Constitution de l'Égypte (articles 34, 46, 78) ; Constitution de l'Iran (article 50) ; Constitution du Malawi (article 13, d), iii) ; Constitution du Maroc (article 35) ; Constitution du Mozambique (article 117, 2, d)) ; et de façon plus indirecte, Constitution de Norvège (article 110b) : « Toute personne a droit à un environnement salubre ainsi qu'à un milieu naturel dont soient préservées la capacité de production et la diversité. Les ressources naturelles devraient être utilisées dans une perspective à long terme et englobant tous leurs aspects, afin de garantir ce droit également pour les générations à venir » et Constitution de Tunisie (article 129 qui établit une Instance du développement durable et des droits des générations futures) », *In. GAY Laurence, Op. cit.*

[9] Laurence Gay, *Op. cit.*

[10] Voir. Alinéa 3 de l'article 9 de la Constitution italienne, introduit en 2022 : « protège l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, également dans l'intérêt des générations futures [...] » Loi constitutionnelle n° 1 du 11 février 2022, G.U., du 22 février 2022, Série générale - n° 44, p. 1. *In.*, GAY Laurence, *Op. cit.*

[11] La loi sur le bien-être des générations futures du Pays de Galles de 2015, disponible [ici](#).

[12] Cela concerne tout type de juge - constitutionnels, civils, pénaux, administratifs - Voir. Sonya Djemni-Wagner, Sophie Dumas-Lavenac, Sabrina Lavric, Julie Leonhard, « Le Conseil constitutionnel et les générations futures », *Revue française de droit constitutionnel*, Juin 2024, n° 138, p. 504.

[13] Loïc Peyen, « Les générations futures et le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé : bénéficiaires, mais non titulaires », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 8 janvier 2024, n° 1, 4 p.

[14] Assemblée générale des Nations Unies, « Demande d'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les obligations des États à l'égard des changements climatiques », 4 avr. 2023, doc. 1/RES/77/276.

[15] CEDH, 9 avril 2024, n°53600/20 aff. KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c/Suisse, § 420. ; Síoífra O'Leary, « La contribution récente de la CEDH à la protection de l'environnement et des générations futures », Titre VII, n° 13, *L'environnement*, novembre 2024, disponible [ici](#).

[16] CEDH, 9 avr. 2024, n° 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et a. c/ Suisse, § 549. *in* François Guy Trébulle, *Op. cit.*, §22.

[17] Voir également, Tribunal fédéral suprême, 4 juill. 2022, ADPF 708, PSB et al c. Brésil (sur le Fonds pour le climat), Álvarez et al v. Peru - Climate Change Litigation, disponible [ici](#) ; Youth Verdict v. Waratah Coal - Climate Change Litigation, disponible [ici](#) ; Voir. plus généralement, Émilie Gaillard, FORMAN M. David, *Legal Actions for Future Generations*, Peter Lang, 2020.

[18] Cour suprême des Philippines, 30 juillet 1993, Oposa v. Factoran, G.R. n°101083.

[19] Cour suprême de justice de Colombie, 5 avril 2018, Lozano Barragán and Others v. Presidency of the Republic of Colombia and Others, STC4360-2018.

[20] Sonya Djemni-Wagner, avec la collaboration de Victoria Vanneau, *Etude - Droit(s) des générations futures, Institut des Etudes et de la Recherche sur le Droit et la Justice*, Avril 2022, p.49.

[21] *Ibid.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

[22] Suprême Cour suprême des Pays-Bas, 12 décembre 2019, Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2019:2006, 19/00135.

[23] Trib. Constit. allemand, 24 mars 2021, BVerfG 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

[24] Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, « Le Conseil constitutionnel et les intérêts des générations futures - à propos de Cons. const., 27 oct. 2023, n°2023-1066, QPC », La Semaine Juridique Edition Générale n°49, 11 déc. 2023, doctr. 1428, §5.

[25] Émilie Gaillard, « L'historique déclinaison transgénérationnelle des devoirs fondamentaux envers les générations futures par le tribunal fédéral constitutionnel allemand », Revue Energie - Environnement - Infrastructures n°7, Juillet 2021, comm. 61.

[26] Michel Pinault, « 4e rencontre quadrilatérale des Cours latines, Rome, 22-24 juin 2023 », Titre VII [en ligne], n° 11, Santé et bioéthique, octobre 2023, in Sonya Djemni-Wagner, *Op. cit.*, p. 504.

[27] Sonya Djemni-Wagner, Sophie Dumas-Lavenac, Sabrina Lavric, Julie Leonhard, *Op. cit.*, p. 504.

[28] Voir. Pacte pour l'avenir, 20 septembre 2024, disponible [ici](#).

[29] Sonya Djemni-Wagner, Sophie Dumas-Lavenac, Sabrina Lavric, Julie Leonhard, *Op. cit.*, p. 504.

[30] Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n° 51 du 2 mars 2005.

[31] Brundtland, G.H. (1987) Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Geneva, UN-Documents A/42/427, disponible [ici](#).

[32] Cons. const., 19 juin 2008, n° 2008-564, DC.

[33] Loi n°91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, JORF n°1 du 1er janvier 1992.

[34] Article 1er de la Loi n°91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, JORF n°1 du 1er janvier 1992 : « La gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue doit être assurée dans le respect de la protection de la nature, de l'environnement et de la santé, en prenant en considération les droits des générations futures ».

[35] *Ibid.*

[36] Loi n°2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, JORF n° 149 du 29 juin 2006.

[37] Article L. 542-1 du code de l'environnement tel qu'issu de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, JORF n° 149 du 29 juin 2006.

[38] Loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue, JORF n°172 du 26 juillet 2016.

[39] Voir. aujourd'hui nouvelle version depuis le 1er janvier 2025.

[40] Voir. Par exemple l'article 1er de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 portant engagement national pour l'environnement issue du « Grenelle de l'environnement ».

[41] Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, *Op. cit.*, §6.

[42] Cons. const., 13 août 2021, n° 2021-825 DC, Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

[43] Cons. const., 12 août 2022, n°2022-843 DC, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

[44] Cons. const., 12 août 2022, *Op. cit.*, §. 12 et 22.

[45] *Ibid.*

[46] *Ibid.*

[47] Cons. const., 12 août 2022, *Op. cit.*, §. 11 et 21.

[48] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.4. et 5.

[49] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.6.

[50] Voir. GAY Laurence, *Op. cit.*

[51] En France, voir *sinon*, Trib. Constit. allemand, 24 mars 2021, BVerfG 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

[52] Judith Rochfeld, « La « juridicisation » des générations futures dans le Code civil ? », La Semaine Juridique Edition Générale n° 1050, 16 décembre 2024, p.40, §.4.

[53] Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, *Op. cit.*, §7.

[54] Cons. const., 12 août 2022, n°2022-843, DC.

[55] Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, *Op. cit.*, §7.

[56] Loïc Peyen, *Op. cit.*

[57] Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, *Op. cit.*, §7.

[58] « la difficulté vient de ce que l'interprétation « à la lumière de » peut prendre appui sur des dispositions très contrastées du préambule », *Ibid.*

[59] *Ibid.*

[60] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

DROIT CONSTITUTIONNEL

[61] Pour ce qui est des articles L.231-1, « des effets nuisibles graves et durables sur la santé, la flore, la faune », article L.231-2 : « une dégradation substantielle de la faune et de la flore ou de la qualité de l'air, du sol ou de l'eau ».

[62] Judith Rochfeld, Laurent Fonbaustier, *Op. cit.*, §9.

[63] *Ibid.*

[64] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.6.

[65] K. H. Whiteside, Retour à Jonas : Le défi éthico-politique des générations futures dans la pensée environnementale, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 32, avr. 2020, citée par Sonya Djemni-Wagner, avec la collaboration de Victoria Vanneau, *Etude - Droit(s) des générations futures, Institut des Etudes et de la Recherche sur le Droit et la Justice*, Avril 2022, p. 30. in Judith Rochfeld, « La « juridicisation » des générations futures dans le Code civil ? », *Op. cit.*, §.9.

[66] Loïc Peyen, *Op. cit.*

[67] *Voir Supra.*

[68] Trib. Constit. allemand, 24 mars 2021, BVerfG 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20.

[69] Cons. const., 10 déc. 2020, n° 2020-809 DC, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, § 14.

[70] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.7.

[71] Cons. const., 31 janvier 2020, n°2019-823, QPC, Union des industries de la protection des plantes.

[72] Cons. const., 21 juin 2023, n° 2023-851 DC Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, § 28.

[73] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.11.

[74] Loïc Peyen, *Op. cit.*

[75] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.12 à 19.

[76] Loïc Peyen, *Op. cit.*

[77] Cons. const., 27 oct. 2023, *Op. cit.*, §.21.

[78] CE, 1er déc. 2023, n° 467331 et 467370, Assoc. Meuse Nature Environnement et autres.

[79] TA Strasbourg, 7 nov. 2023, n° 2307183, Assoc. Alsace Nature et a, §.5.

[80] TA Strasbourg, 7 nov. 2023, *Op. cit.*, §.6.

[81] CE, 16 févr. 2024, n° 489591.

[82] Emilie Gaillard, « Vers la reconnaissance d'un droit des générations futures ? - Réflexions autour de la QPC n°2023-1066 relative au stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde », *Op. cit.*

[83] Judith Rochfeld, « La « juridicisation » des générations futures dans le Code civil ? », *Op. cit.*

[84] Sonya Djemni-Wagner, avec la collaboration de Victoria Vanneau, *Op. cit.*, p. 57-89. ; Emilie Gaillard (dir.), *Promotion du rôle de l'avocat dans le droit des générations futures*, Commission Perspective et Innovation : Rapp. CNB, 10 mars 2023. ; Emilie Gaillard, FORMAN David M. (eds.), *Legal Actions for Future Generations*, Peter Lang, 2020.

[85] Judith Rochfeld, *Op. cit.*, §2.

[86] *Voir Supra.*

[87] Emilie Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *Les Cahiers de la Justice*, 2019/3 N° 3, 2019, page 441.

[88] Judith Rochfeld, *Op. cit.*, §1.

[89] Cons. const., 8 avril 2011, n°2011-116, DC, M. Michel Z. et autre.

[90] *Voir. not.* François Guy Trébulle, « Juger la conduite des entreprises et leur rapport aux risques auxquels elles contribuent », *RLDA 7913, n° spécial, Le juge et le devoir de vigilance*, févr. 2024 ; François Guy Trébulle, « L'entreprise au défi de la durabilité, considérations au soleil levant », in *Florilèges du droit de L'environnement* sous la direction de Jean-Pierre Boivin et Christian Huglo, p. 571-605.

[91] *Voir. not.* Julien Betaille, « Ce que la Charte de l'environnement a d'Européen », in Hélène Gaudin (dir.), *La Constitution européenne de la France*, Paris, Dalloz, 2017, p. 35-49.

[92] Emilie Gaillard, « L'entrée dans l'ère du droit des générations futures », *Op. cit.*

[93] Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, Résolution 48/13, du 8 octobre 2021 ; Assemblée générale des Nations unies, Résolution du 28 juillet 2022, disponible [ici](#).

[94] Sonya Djemni-Wagner, avec la collaboration de Victoria Vanneau, *Op. cit.*, p. 79.

[95] Emilie Gaillard, *Op. cit.*

[96] *Voir. not.*, CEDH, 9 avril 2024, n°53600/20 aff. KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c/Suisse.

[97] François Guy Trébulle, « Affaire Shell : un éclairage sur la possible responsabilité climatique des entreprises ? », *Revue Energie - Environnement - Infrastructures* n°2, Février 2025, p. 57-62.

[98] CA La Haye, 12 nov. 2024, n° 200.302.332/01, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099 : JCP E 2024.

[99] Judith Rochfeld, « Le capitalisme à l'épreuve du droit des générations futures », *Revue européenne du droit*, Groupe d'études géopolitiques, Numéro 4, été 2022, page 166.

DROIT CONSTITUTIONNEL

[100] Judith Rochfeld, Christian Huglo, « Une Charte pour le futur ? - La Charte de l'environnement, après vingt ans... », journée d'étude sous la direction scientifique de François Guy Trébulle et Agnès Roblot Troizier, 11 avril 2025.

[101] Émilie Gaillard, « Vers la reconnaissance d'un droit des générations futures ? - Réflexions autour de la QPC n°2023-1066 relative au stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde », *Op. cit.* ; Voir. Émilie Gaillard, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures ?*, *Op. cit.*

[102] Judith Rochfeld, « La « juridicisation » des générations futures dans le Code civil ? », *Op. cit.*

[103] *Ibid.*

[104] Judith Rochfeld, *Op. cit.*, Émilie Gaillard, *Générations futures et droit privé. Vers un droit des générations futures ?*, *Op. cit.*

[105] Judith Rochfeld, *Op. cit.*, §15.

[106] *Ibid.*

[107] Propos conclusifs de François Guy Trébulle, « La Charte de l'environnement, après vingt ans... », journée d'étude sous la direction scientifique de François Guy Trébulle et Agnès Roblot Troizier, 11 avril 2025.

[108] *Ibid.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

Décision du Conseil constitutionnel du 20 mars 2025 et loi d'orientation agricole : un recul évité dans un contexte de régressions environnementales

La loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture, parue au Journal officiel du 25 mars 2025, a pour but d'améliorer l'attractivité de la profession agricole et la compétitivité du secteur [1]. Suite au remaniement profond du texte par le Sénat le 20 février dernier, qui avait largement allégé les contraintes réglementaires et environnementales pesant sur les exploitants [2], le Conseil constitutionnel a été saisi pour établir un contrôle a priori de la loi par un groupe de plus de soixante députés (de la France Insoumise et des Écologistes) [3]. Bien que sa décision du 20 mars 2025 valide plusieurs dispositions polémiques, les Sages ont censuré dix-huit articles, dont dix cavaliers législatifs [4].

Il faudra donc se demander en quoi la décision du Conseil constitutionnel permet de protéger l'état précaire du droit de l'environnement, dans un contexte général de recul [5] de la matière.



I. Une inconstitutionnalité détaillée paralysant plusieurs dispositions anti-environnementales

Les Sages appliquent systématiquement les principes constitutionnels aux dispositions de la loi (A), et effectuent un contrôle détaillé concernant les dispositions anti-environnementales de la loi (B).

A. Une censure de dispositions contraires à la préservation de l'environnement sur des fondements généraux

Le projet de loi prévoyait à son article premier de modifier l'article L.1 du Code rural et de la pêche maritime afin qu'il dispose que « *les normes réglementaires en matière d'agriculture ne peuvent aller au-delà des exigences minimales des normes européennes, sauf lorsqu'elles sont spécialement motivées et évaluées avant leur adoption et qu'elles ne sont pas susceptibles d'engendrer une situation de concurrence déloyale* ». Le Conseil Constitutionnel a jugé que cette disposition méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs protégé par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il interdisait au pouvoir réglementaire d'adopter des dispositions dépassant les exigences posées par des directives ou règlements européens, ce qui revient à lui interdire de faire usage de ses compétences garanties par l'article 37 de la Constitution.

L'article 2 de la loi visait pour sa part à insérer un nouvel article au sein du Code rural prévoyant que « *les politiques publiques et les textes réglementaires ayant une incidence sur l'agriculture et la pêche s'inspirent du principe de non-régression de la souveraineté alimentaire* ». Selon ce principe, la protection du potentiel agricole de la Nation ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment [6]. Le Conseil constitutionnel estime que ce principe de non-régression s'impose au pouvoir législatif et réglementaire. Pour assurer le respect de ce principe, une évaluation des politiques publiques et textes réglementaires serait menée afin de vérifier leur respect de cette notion de potentiel agricole de la Nation [7]. Ces dispositions méconnaissent donc le principe de séparation des pouvoirs ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, consacré par la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

DROIT CONSTITUTIONNEL

Ce principe de non-régression de la souveraineté alimentaire avait déjà été évoqué par le Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) comme un outil potentiel de développement opérationnel de la promotion de la souveraineté alimentaire [8], qui serait notamment intervenu au sein des arbitrages fonciers en la matière. La question se serait néanmoins posée de l'articulation de ce nouveau principe avec le principe de non-régression en matière environnementale [9]. Ce dernier vise à ce que la protection de l'environnement ne fasse que l'objet d'une amélioration constante au vu des connaissances scientifiques. Il aurait dès lors fallu espérer que le principe de non-régression de la souveraineté alimentaire prenne une acception plus matérielle, en se limitant à l'objectif principal de garantie de la préservation des surfaces agricoles à usage alimentaire [10]. **L'avenir ne nous dira pas comment auraient été articulés l'amélioration du potentiel agricole de la Nation avec celui de la protection de l'environnement.**

En outre, l'article 4 de la loi prévoyait d'ajouter un nouvel alinéa à l'article L.121-10 du Code de l'urbanisme relatif aux constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, afin d'autoriser des constructions dans les communes insulaires métropolitaines dans des espaces proches du rivage. Le Conseil constitutionnel censure cet article qui institue une différence de traitement injustifiée ne reposant ni sur une différence de situation ni sur un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi [11].

Enfin, en matière de pisciculture, l'article 48 de la loi sur la souveraineté alimentaire affirmait que le principe de non-régression environnemental ne s'opposait pas à une dispense du régime IOTA pour certaines piscicultures, dès lors qu'elles pourraient tout de même être soumises au régime ICPE [23]. Cette disposition aurait eu pour résultat de soustraire l'ensemble des piscicultures à la législation sur l'eau, alors qu'il est avéré que ces piscicultures ont des effets sur l'environnement et les milieux aquatiques, étant notamment productrices importantes de pollutions organiques. En supprimant ces activités de la nomenclature sans le remplacer par un autre moyen de protection, le législateur a privé de garanties légales les exigences constitutionnelles découlant des articles 1er et 3 de la Charte de l'environnement [24].

B. Une censure partielle en matière de droit répressif de l'environnement

En matière de dérogation espèces protégées, le Conseil procède à une annulation de dispositions qui auraient fait reculer la protection de la biodiversité. L'article 31 de la loi était le plus décrié par les associations [12], perçu par plusieurs comme une régression importante du droit de l'environnement [13]. Cet article prévoyait d'adapter le régime de répression des atteintes prévu à l'article L.415-3 du Code de l'environnement, en instituant une double présomption de non-intentionnalité [14].

Une première présomption d'absence d'intentionnalité vise les délits d'atteinte aux espèces protégées, à leurs habitats naturels ou à des sites d'intérêt géologique. La qualification de délits pour ces atteintes, actuellement punie de trois ans d'emprisonnement et 150 000€ d'amende, se serait alors limitée aux seuls faits « *commis de manière intentionnelle ou par négligence grave* » [15].

Une seconde présomption de non-intentionnalité concerne en outre les faits « *répondant à l'exécution d'une obligation légale ou réglementaire ou à des prescriptions prévues par une autorisation administrative* », ou correspondant « *à l'exercice des activités prévues par des documents de gestion mentionnés à l'article L.122-3 du code forestier* ». Cette présomption est fondée sur l'erreur [16], pourtant cause d'exonération de responsabilité extrêmement restrictive, et aurait eu pour conséquence d'écarter toute procédure pénale pour des faits délictuels non-intentionnels. En outre, la difficulté d'apporter la preuve de l'intentionnalité ou de la négligence grave aurait marqué une régression certaine de la protection des espèces protégées. Le Conseil constitutionnel estime que ces dispositions méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines protégé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, et constitue une différence de traitement injustifiée entre les personnes bénéficiant de la non-intentionnalité et ce n'en bénéficiant pas, justifiant la censure de l'article [17].

DROIT CONSTITUTIONNEL

Toutefois, l'allègement des sanctions pénales prévues à ce même article pour les destructions ni intentionnelles ni liées à une négligence grave ont été promulguées dans la version finale de la loi. L'article L.171-7-2 du Code de l'environnement prévoit que les destructions non-intentionnelles passent de 3 ans d'emprisonnement et 150 000€ d'amende pénale, à une amende administrative maximale de 450€, qui pourra être levée si un stage de sensibilisation à la protection de l'environnement est réalisé à part en cas de récidive [18]. La difficulté de démontrer l'intentionnalité ou la négligence grave fait l'objet de vifs débats dans la doctrine, qui seront tranchés avec le temps. En outre, cette disposition est jugée inconventionnelle par certains [19], car elle irait à l'encontre de la Directive du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, qui affirme la nécessité de prévoir des « sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, qui correspondent à la gravité des infractions et peuvent exprimer davantage la désapprobation de la société que le recours aux sanctions administratives » [20]. Il faut néanmoins nuancer les effets de cette disposition, qui ne concerne que les personnes physiques, alors que la majorité des exploitants sont des personnes morales [21]. Ces stages seraient de plus un moyen concret d'appliquer le principe d'éducation à l'environnement garanti par l'article 8 de la Charte de l'environnement.

En matière de contrôle des installations classées, le Conseil constitutionnel a également censuré plusieurs dispositions. L'article 35 de la loi prévoyait l'instauration d'une présomption de bonne foi de l'exploitant lors des contrôles opérés dans l'exploitation agricole, la priorisation des procédures alternatives aux poursuites, et une impossibilité de sanctionner l'exploitant lorsque le manquement constaté repose sur une norme en contradiction avec une autre norme, à un nouvel article L.123-3 du Code rural. Le Conseil Constitutionnel censure ces différentes dispositions, les deux premières étant jugées dénuées de portée normative, tandis que la troisième l'est pour inintelligibilité de la loi [22].

Si la loi d'orientation agricole a été purgée de plusieurs dispositions anti-environnementales par la décision du Conseil constitutionnel, elle permet certains progrès, qui s'inscrivent néanmoins dans un mouvement global de régression du droit de l'environnement.

II. Une loi s'inscrivant dans un contexte de régression des protections environnementales

Si une partie de la loi a permis une avancée certaine dans la protection des haies (A), cette mesure fait figure d'exception au sein du contexte global de mise à mal du droit de l'environnement (B).

A. Un nouveau dispositif de protection des haies, singularité environmentaliste de la loi

Alors que les dispositions anti-environnementales de la loi étaient nombreuses, mais ont pour la plupart été jugées inconstitutionnelles [25], le dispositif novateur de protection des haies encourage les particuliers à développer une démarche plus écologique. Ce nouveau dispositif vise à protéger et développer le linéaire de haies, en répondant à la demande de simplification des dispositions applicables à ces espaces [26]. Il est marqué par la volonté de reconnaître le caractère dynamique de la haie ainsi que sa multifonctionnalité, et s'inscrit dans un contexte récent de protection de ces réservoirs de biodiversité, face à leur disparition progressive depuis le milieu du 20^e siècle. 70% des haies ont en effet disparu du bocage français depuis 1950 [27], alors que 18% des espèces animales ont disparu et 78% des habitats naturels sont dans un état de conservation défavorable [28].

La loi d'orientation agricole introduit une nouvelle section au sein du Code de l'environnement, consacrée à la protection et à la gestion durable des haies, et définit juridiquement ce qui est compris par la notion. La haie est désormais définie à l'article L.412-21 du Code de l'environnement comme étant « une unité linéaire de végétation, autres que des cultures, d'une largeur maximale de vingt mètres et qui comprend au moins deux des éléments parmi les trois suivants : Des arbustes, des arbres, d'autres ligneux ». Un régime de déclaration et d'autorisation unique préalable est en outre créé en cas de projet de destruction de haie. L'article L.412-22 du Code de l'environnement impose désormais une formalité déclarative en préfecture pour tout projet de destruction de haie, même si celle-ci n'est pas précisément protégée par un texte spécial [29], pour laquelle l'administration, dans un délai de 4 mois, s'opposera ou demandera la formulation d'une demande d'autorisation de détruire.

DROIT CONSTITUTIONNEL

L'article L.412-25 du Code de l'environnement crée pour sa part un mécanisme de compensation inspiré de l'objectif zéro artificialisation nette. Toute destruction de haie entraîne ainsi une mesure compensatoire de replantation d'un linéaire au moins égal à celui disparu.

Toutefois, ce nouveau régime, qui sera encore étoffé par décret, reste marqué par une importante complexité, et des incertitudes persistent. La délimitation de ce qui sera considéré comme constituant une destruction de haies est notamment incertaine [30]. La destruction s'entend de la suppression définitive du linéaire, mais les interventions relevant de pratiques locales usuelles n'y seront pas soumises [31].

En outre, une cartographie juridique des haies protégées est instaurée par la loi, outil concret pour l'appropriation par les acteurs de la gestion de ce patrimoine. Une partie de la doctrine regrette néanmoins l'absence de dispositif financier incitatif pour accompagner cette réforme innovante en matière de haies, par exemple par un crédit d'impôt, malgré le rôle des aides de la PAC pour encourager une gestion durable des haies [32].

Néanmoins, ces avancées en matière de protection des haies doivent être mises en perspective avec le contexte général en matière d'évolutions législatives du droit de l'environnement.

B. Des perspectives préoccupantes pour le droit de l'environnement

Si la décision du Conseil constitutionnel concernant la loi d'orientation agricole a permis d'éviter certaines atteintes au régime de protection de l'environnement, la loi de mars 2025 s'inscrit dans un contexte législatif plus global de régression au droit de l'environnement.

La proposition de loi Duplomb-Ménonville, visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, déposée au Sénat le 1er novembre 2024, a été rejetée à l'Assemblée nationale le 26 mai, et est actuellement examinée en commission mixte [33]. Elle s'inscrit dans le cadre des revendications de certains syndicats agricoles dénonçant les normes environnementales et les entraves à l'usage de certains pesticides, et continue à creuser l'opposition regrettable entre environnement et agriculture [34]. Cinq articles visent ainsi à diminuer le « recours aux normes dans le domaine agricole » en défaisant les réglementations existantes.

Un des points les plus inquiétants de cette proposition de loi tient à la possibilité de réintroduire l'acétamipride, dernier néonicotinoïde vendu dans l'Union européenne [35], mais interdit en France depuis la loi biodiversité de 2016 [36]. Les études scientifiques sont claires sur les effets de ces molécules sur l'environnement et la santé. Attaquant le système nerveux des insectes, ils sont non-discriminants et portent donc autant atteinte aux insectes néfastes aux cultures qu'aux pollinisateurs, ce qui perturbe les chaînes alimentaires des espèces auxiliaires aux cultures. Ils sont également persistants dans les sols et migrent vers les milieux aquatiques [37]. L'utilisation des néonicotinoïdes est pourtant interdite par principe en France [38]. Si l'évitement des distorsions concurrentielles entre pays dans les filières de production est à la base de la justification de cette réintroduction, d'autres solutions permettraient tout autant de rééquilibrer la concurrence. D'abord en cherchant politiquement à obtenir la fin de la commercialisation de tout néonicotinoïde au sein du marché unique européen. Ensuite, par la possibilité de mettre en œuvre les clauses de sauvegarde des articles 53 et 54 du règlement 178/02 de 2002, permettant l'interdiction d'importation de denrées dès lors qu'elles sont traitées et présentent des risques sérieux pour la santé ou l'environnement [39], ce que la France a par exemple déjà mis en œuvre concernant les cerises traitées au diméthoate.

La proposition de loi reprend en outre une proposition de loi du député Jean-Luc Fugit sur la pulvérisation par drone de produits phytopharmaceutiques. La directive européenne 2009/128/EC sur l'utilisation durable des pesticides fixe les règles en matière de pulvérisation aérienne à son article 9. Elle dispose à son 1er alinéa que « Les États membres veillent à ce que la pulvérisation aérienne soit interdite. ». Certaines dérogations à cette interdiction sont néanmoins prévues. L'article L.253-8 du Code rural prévoit ainsi une dérogation à l'interdiction en cas de « danger sanitaire grave qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens, la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques pour lutter contre ce danger peut être autorisée temporairement par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture et de la santé ». La loi Egalim avait ainsi autorisé en 2018 une expérimentation de 3 ans afin d'en déterminer les bénéfices [40]. Or, sur les 74 essais menés, l'ANSES a estimé que seuls 7 étaient valides [41].

DROIT CONSTITUTIONNEL

L'ANSES conclut sur la nécessité de disposer de plus de données et de meilleure qualité et donc de poursuivre les expérimentations. La généralisation de cette pratique prévue par la proposition de loi Duplomb pourrait donc être jugée contraire au principe de précaution, les expérimentations n'ayant pas permis de démontrer l'existence d'un avantage manifeste pour la santé et l'environnement.

Concernant la réduction des pouvoirs de l'autorité nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), l'article L.1313-1 du Code de santé publique confie l'homologation des produits phytosanitaires à l'ANSES. Elle vérifie dans ce cadre le respect des conditions d'autorisation prévues à l'article 29 du règlement européen 1107/2009 concernant les effets nocifs sur la santé humaine ou animale, les effets sur les végétaux, et les effets sur l'environnement. La proposition de loi prévoit de conférer au ministre de l'Agriculture le pouvoir de suspendre une décision du directeur général de l'ANSES en la matière, sur la base de fondements économiques. Cette mesure risquerait d'entrer en contradiction avec le droit européen en la matière, en allant au-delà du règlement [42]. En outre, elle viendrait doubler le dispositif de l'article L.1313-5 du Code de la santé publique, qui prévoit déjà la possibilité pour le ministre de l'Agriculture de demander une nouvelle évaluation du dossier de l'ANSES.

En matière de gestion de l'eau et des zones humides, la proposition de loi projette d'accorder une présomption de raison impérieuse d'intérêt public majeur pour l'autorisation des ouvrages de stockage d'eau. Cet intérêt public majeur se fonde notamment sur le principe de non régression de la souveraineté alimentaire consacrée par la loi d'orientation agricole puis censurée par le Conseil constitutionnel. Mais cette consécration risquerait de fragiliser les garanties de préservation des milieux et des espèces protégées. Cela garantit le premier critère d'obtention de la dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées prévue à l'article L.411-2 du Code de l'environnement, et limiterait le risque contentieux par la réduction des moyens d'annulation. Toutefois, cette disposition pourrait être jugée inconstitutionnelle et contraire à l'esprit de la Directive Habitats de 1992 [43]. Le contexte européen de présomption de RIIPM pour les ouvrages de stockage d'eau étant bien moins clair qu'en matière d'éoliennes, par exemple, qui ont pour leur part bénéficié d'une présomption de RIIPM dans la loi du 10 mars 2023 sur l'accélération du développement des énergies renouvelables, qui s'inscrivait dans la continuité d'un règlement européen de décembre 2022 [44].

La régression de la législation environnementale ne résoudra pas les difficultés rencontrées par les agriculteurs, mais contribuera au contraire à les aggraver, car l'agriculture et la biodiversité sont deux enjeux interdépendants [45]. Il faut donc chercher des solutions n'opposant pas les intérêts en présence, mais cherchant à les concilier face à cette fragilisation croissante des intérêts environnementaux.

S.A.

[1] Liaisons sociales, *Les mesures sociales de la loi agricole*, éditions Lamy, n° 63/2025, 2 avril 2025.

[2] Romain David, *La loi d'orientation agricole en partie censurée* : « Le travail du Sénat a été extrêmement préservé », Public Sénat, 21 mars 2025, disponible [ici](#).

[3] Camille Girardin Lang, *Loi d'orientation agricole : le Conseil constitutionnel censure près d'un tiers des articles*, Actu environnement, 21 mars 2025, disponible [ici](#).

[4] *Ibid* [3].

[5] Anne Faitz, *Le droit de l'environnement, un « droit au rabais » ?*, Les Echos, 14 mai 2025.

[6] Camille Girardin Lang, *op. cit.*, disponible [ici](#).

[7] Conseil Constitutionnel, *Communiqué de presse, Décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025*, 20 mars 2025, disponible [ici](#).

[8] Rapport n° 22107 du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, p. 20.

[9] Article L.110-1 du Code de l'environnement

[10] Rapport n° 22107 du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux, p. 21.

[11] Conseil Constitutionnel, *communiqué de presse, Décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025*, 20 mars 2025, disponible [ici](#).

[12] L. Radisson, *Une loi d'orientation agricole au parfum de régression environnementale*, Actu Environnement, 20 février 2025, disponible [ici](#).

[13] Agence France Presse, *Loi d'orientation agricole : les défenseurs de l'environnement dénoncent une régression "sans précédent"*, France info, 19 février 2025.

[14] Séverine Nadaud, *l'article 13 de la loi d'orientation agricole*, recueil Dalloz, n°13, 3 avril 2025, p.624.

[15] *Ibid* [14].

[16] *Ibid* [14].

DROIT CONSTITUTIONNEL

[17] Camille Girardin Lang, *Loi d'orientation agricole : le Conseil constitutionnel censure près d'un tiers des articles*, Actu environnement, 21 mars 2025, disponible [ici](#).

[18] Séverine Nadaud, *l'article 13 de la loi d'orientation agricole*, recueil Dalloz, n°13, 3 avril 2025, p.624.

[19] notamment pour Séverine Nadaud et Benoît Grimonprez

[20] Directive 2024/1203 du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal

[21] Benoît Grimonprez, *Loi d'orientation pour la souveraineté agricole : presque rien sur presque tout*, Semaine Juridique Notariale et Immobilière, n° 17, 25 avril 2025, p.1079

[22] Olivier Cizel, *Loi souveraineté alimentaire : le Conseil constitutionnel retoque nombre de dispositions environnementales*, Veille permanente espace rural et environnement, Editions législatives, 1 avril 2025

[23] Dictionnaire permanent environnement et nuisances, *Nomenclature eau*, Editions législatives, Lefebvre Dalloz, §66.

[24] Conseil Constitutionnel, *Communiqué de presse, Décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025*, 20 mars 2025, disponible [ici](#)

[25] Olivier Cizel, *Loi souveraineté alimentaire : le Conseil constitutionnel retoque nombre de dispositions environnementales*, Veille permanente espace rural et environnement, Editions législatives, 1 avril 2025.

[26] *Ibid* [25].

[27] Catherine de Menthère, Patrick Falcone, Vincent Piveteau, Xavier Ory, *La haie, levier de planification écologique*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture, et des espaces ruraux, avril 2023, disponible en ligne

[28] Jean-Luc Tavernier, *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, INSEE, édition 2024. Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7728903>.

[29] Benoît Grimonprez, *Loi d'orientation pour la souveraineté agricole : presque rien sur presque tout*, Semaine Juridique Notariale et Immobilière, n° 17, 25 avril 2025, p.1079.

[30] *Ibid* [29].

[31] Nouvel article L.412-27 Code de l'environnement

[32] Olivier Cizel, *Loi souveraineté alimentaire : un nouveau dispositif unifié de protection des haies*, Veille permanente espace rural et environnement, Editions législatives, 1 avril 2025

[33] Dossier législatif *Proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur*, Sénat, disponible [en ligne](#).

[34] Dorian Guinard, *La proposition de loi Duplomb : de l'or pour l'agriculture ?*, Semaine juridique administrations et collectivités territoriales, n°8, 24 février 2025

[35] *Ibid* [34].

[36] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité.

[37] Générations futures, *Proposition de loi "Duplomb" : un texte en faveur d'un modèle agricole chimiquement intensif et non durable*, 20 novembre 2024, disponible [en ligne](#)

[38] Article L.254-8 Code rural et de la pêche maritime

[39] Dorian Guinard, *La proposition de loi Duplomb : de l'or pour l'agriculture ?*, Semaine juridique administrations et collectivités territoriales, n°8, 24 février 2025

[40] article 82 de la loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

[41] Service d'appui scientifique et technique de l'ANSES, *Note d'appui scientifique et technique de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à « l'expérimentation de l'utilisation de drones pour la pulvérisation de produits phytopharmaceutiques »*, 1e juillet 2022

[42] Générations futures, *Proposition de loi "Duplomb" : un texte en faveur d'un modèle agricole chimiquement intensif et non durable*, 20 novembre 2024, disponible [en ligne](#)

[43] Dorian Guinard, *La proposition de loi Duplomb : de l'or pour l'agriculture ?*, Semaine juridique administrations et collectivités territoriales, n°8, 24 février 2025

[44] Règlement 2022/2577 du 22 décembre 2022, établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables

[45] Séverine Nadaud, *l'article 13 de la loi d'orientation agricole*, recueil Dalloz, n°13, 3 avril 2025, p.624

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Les conflits d'intérêts et les agences européennes compétentes dans le domaine de l'environnement

Un consensus existe dans la doctrine concernant le phénomène de prolifération des agences européennes depuis les deux dernières décennies. En effet, certains auteurs évoquent une « agencification » [1] de l'UE, d'autres une « agency fever » [2], et cette tendance est vérifiable statistiquement : on observe une multiplication par trois de leur nombre entre 2000 et actuellement [3]. De plus, leur prise d'ampleur en nombre se traduit aussi par une augmentation de leurs pouvoirs de prise de décision et de supervision. La Commission européenne elle-même reconnaît que le recours aux agences pour l'exécution de tâches essentielles fait partie intégrante du mode de fonctionnement de l'Union européenne, ces agences appartenant désormais au paysage institutionnel de l'Union [4].

Les agences européennes ont des profils variés : bien qu'elles soient des « acteurs clés de l'expertise et de la régulation des risques » [5], leur ancienneté et leur implantation géographique connaissent des variations. Une incertitude réelle existe quant à leur définition formelle, étant absentes des traités excepté celui de Lisbonne, qui mentionne seulement leur existence sans détailler les conditions de leur création et leur portée [6]. Cela ne permet pas par conséquent de les comptabiliser d'une façon uniforme (leur nombre varie de 29 à 35 agences selon les sources).

Les agences européennes sont organisées en quatre catégories : les agences exécutives, existant pour une durée déterminée et siégeant à Bruxelles (exemples : l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement, CINEA), les agences de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les agences EURATOM (exemple : l'Agence Fusion for Energy, F4E) et les agences de régulation.

Agences européennes

Agences exécutives

- 6 agences, dont l'agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HaDEA) et l'agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA)
- existent pendant une durée déterminée (actuellement jusqu'au 31 décembre 2028)
- chargées de gérer des missions spécifiques liées aux programmes de l'UE

Agences de régulation/décentralisées

- plus de 30 agences, dont l'agence européenne des médicaments (EMA) et l'agence européenne pour l'environnement (AEE)
- créées pour une durée indéterminée
- contribuent à mettre en œuvre les politiques de l'UE

Agences de la politique étrangère et de sécurité commune

- 3 agences, dont l'agence européenne de défense
- chargées d'aider l'UE et ses États membres à mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune

Agences EURATOM

- 2 agences, dont l'agence d'approvisionnement d'Euratom
- créées pour soutenir la réalisation des objectifs du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

Le modèle d'agences que nous retenons dans le contexte de cet article est celui des agences de régulation, dites agences décentralisées (car dispersées dans différentes zones de l'Union européenne). Nous faisons ce choix car la quasi-totalité des agences européennes liées à l'environnement sont décentralisées. Voici une liste des agences européennes que nous avons retenues comme ayant une compétence liée à l'environnement.

Les agences européennes liées à l'environnement

Energie

- Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)
Ljubljana (Slovénie) - 2011
- Fusion for Energy (F4E)
Barcelone (Espagne) - agence d'Euratom - 2007
- Agence d'approvisionnement d'Euratom Luxembourg - agence d'Euratom - 1960

Climat

- Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA)
Bruxelles (Belgique)
- agence exécutive (= temporaire)
Créée en 2021

Agence européenne pour l'environnement (AEE)

Copenhague (Danemark) - 1990

Santé

- Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)
Parme (Italie) - 2002
- Agence européenne des médicaments (EMA)
Amsterdam (Pays-Bas) / (Londres avant 2019) - 1995
- Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA) - Bilbao (Espagne) - 1994

Biodiversité

- Office communautaire des variétés végétales (OCVV) - Angers (France) - 1995
- Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA) - Vigo (Espagne) - 2005
- Agence de l'Union européenne pour le programme spatial (EUSPA) - Prague (République tchèque) - 2004

Industrie

- Agence européenne des produits chimiques (ECHA)
Helsinki (Finlande) - 2007

Comme il est possible de le constater, seule la CINEA est une agence exécutive (donc à durée déterminée, en l'espèce jusqu'au 31 décembre 2028). Celles restantes sont des agences décentralisées.

Bien que les agences décentralisées n'obéissent pas toutes à un régime juridique commun, la plupart d'entre elles suivent une Approche Commune publiée par la Commission [7], même si ce texte n'est pas contraignant. Les agences décentralisées bénéficient d'une personnalité juridique propre et peuvent être financées de plusieurs manières possibles : financées par l'UE, partiellement autofinancées, ou autofinancées. En-dehors de ces dernières, les agences décentralisées disposent d'un budget propre au sein du Budget de général de l'UE [8].

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Bien que les agences décentralisées n'obéissent pas toutes à un régime juridique commun, la plupart d'entre elles suivent une Approche Commune publiée par la Commission [7], même si ce texte n'est pas contraignant. Les agences décentralisées bénéficient d'une personnalité juridique propre et peuvent être financées de plusieurs manières possibles : financées par l'UE, partiellement autofinancées, ou autofinancées. En-dehors de ces dernières, les agences décentralisées disposent d'un budget propre au sein du Budget de général de l'UE [8].

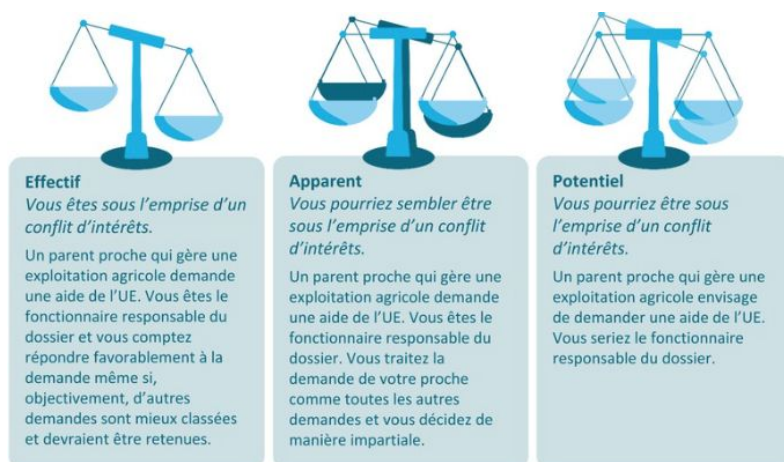
Les agences décentralisées sont parfois nées en réponse à une crise sanitaire prenant en défaut les administrations existantes (par exemple, la crise de la vache folle a précipité la création de l'EFSA en 2002) [9]. Leur but premier est de fournir des expertises scientifiques et techniques très poussées afin d'aider les institutions européennes et les Etats membres dans la prise des décisions. Il est donc crucial qu'elles gardent leur indépendance, qu'elles ne soient soumises d'aucune manière à une influence politique, et qu'elles préviennent les conflits d'intérêts. Cela est d'autant plus important que le risque est décuplé : les experts membres des Comités scientifiques des agences décentralisées ont souvent un emploi en parallèle dans le secteur public ou privé [10].

Cette indépendance des agences de l'UE est affirmée dans l'article 298 du TFUE : « 1. *Dans l'accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante.* » En anglais, l'article prévoit que « *in carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union...* », mentionnant donc clairement les agences. La Commission Européenne elle-même souligne qu'il est particulièrement important que « *les agences aient une réelle autonomie dans leur organisation interne et dans leur fonctionnement pour que leur contribution soit effective et crédible. L'indépendance de leurs évaluations techniques et/ou scientifiques est leur réelle raison d'être* » [11].

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, la notion est tout d'abord définie par l'OCDE comme impliquant « *un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* » [12].

De son côté, le Conseil de l'Europe entend par « intérêts privés » : « *tout avantage pour lui-même, à sa famille, à ses proches, à ses amis et aux personnes ou organisations avec lesquelles il entretient ou a entretenu des relations commerciales ou politiques* » [13].

L'OCDE précise ainsi qu'il existe 3 situations présentant les caractères de conflits d'intérêts : les conflits d'intérêts effectifs, apparents et potentiels.



Nous examinerons dans cet article comment le droit de l'Union européenne fait face aux risques de conflits d'intérêts dans ses agences décentralisées environnementales. Nous verrons d'abord que le droit de l'Union européenne prévoit un encadrement peu homogénéisé (I), pour ensuite constater que les conflits d'intérêts persistent mais qu'une marge d'amélioration existe (II).

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

I. Un dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts existant mais peu homogénéisé

A. Un large encadrement de la notion de conflits d'intérêts dans les textes

Les conflits d'intérêts font l'objet d'une réglementation minimale au niveau international (OCDE), mais le droit de l'Union européenne énonce lui aussi des règles à suivre pour prévenir les conflits d'intérêts.

Les 2 principaux textes sont le Statut des fonctionnaires de l'Union européenne [14] de 2014 et le Règlement financier du Budget général de l'UE, dont la dernière modification date de 2018 [15]. Ces deux textes sont généraux et contraignants, et sont donc ceux auxquels les agences décentralisées doivent se conformer.

Le Statut des fonctionnaires de l'UE est applicable à tous les agents des institutions et organes de l'UE, qu'ils soient contractuels ou des agents temporaires [16]. Son article 11 énonce que « *L'autorité investie du pouvoir de nomination examine si le candidat a un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance ou tout autre conflit d'intérêt* » : il n'est donc fait mention que de l'intérêt personnel et semble ne concerner que les conflits effectifs. Cette vision est confirmée par l'article 11 bis qui ne mentionne que l'intérêt « *personnel, notamment familial ou financier* ». En présence de ce dernier, le fonctionnaire doit informer immédiatement l'autorité qui l'a nommé, qui pourra décharger le fonctionnaire de ses responsabilités dans l'affaire en question.

Le Règlement financier du Budget général de l'UE s'applique à toute exécution du budget et peut donc concerner les agences décentralisées. Son article 61 précise que « *[Les acteurs financiers] ne prennent aucune mesure à l'occasion de laquelle leurs propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux de l'Union. Ils prennent en outre les mesures appropriées pour éviter un conflit d'intérêts dans les fonctions relevant de leur responsabilité et pour remédier aux situations qui peuvent, objectivement, être perçues comme un conflit d'intérêts.* » Cette définition incluerait donc les conflits effectifs et apparents. De plus, l'article établit « *qu'il y a un conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1, est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre intérêt personnel direct ou indirect.* »

Il s'agit donc d'une large définition qui englobe tous les types de d'intérêts possibles, y compris les intérêts nationaux, ce que ne fait pas le Statut des fonctionnaires. Compte tenu de l'organisation de l'UE, les risques de conflits entre les intérêts de l'UE, de ses agents et des États-membres sont en effet beaucoup plus nombreux qu'au niveau international.

Ces textes généraux s'appliquent ainsi à tous les fonctionnaires de l'Union européenne, ainsi qu'à toute exécution du budget général de l'UE. Ils s'imposent donc aux agences de manière générale, mais celles-ci sont aussi soumises à des textes plus spécifiques propres à leur statut.

L'Approche Commune relative aux agences de l'UE, qui a été publiée en 2012 par la Commission, prévoit qu'une « *politique de prévention et de gestion des conflits d'intérêts concernant le Directeur* » doit être adoptée et appliquée dans toutes les agences [17].

Les lignes directrices émises par la Commission en 2013 sont plus précises, bien que non-contraignantes [18]. Le choix a été fait de procéder avec un outil appelé la déclaration d'intérêts. On constate historiquement que les déclarations d'intérêts sont longtemps restées peu standardisées, avec des règles variables en fonction des agences [19]. Les lignes directrices de la Commission prévoient cependant que la déclaration d'intérêts doit être faite au moment du recrutement, et doit être mise à jour au moins une fois par an.

La notion de conflit d'intérêt est plus étendue que dans les textes généraux et englobe un champ de situations différentes [20]. D'une part, parce que de nombreuses activités et types d'intérêts doivent être mentionnés dans la déclaration d'intérêts : les activités passées et les intérêts financiers de la personne concernée, ainsi que pour ses proches, les activités actuelles de la personne, ainsi que « *tout autre intérêt pertinent* ». D'autre part, est formulé de façon vague et avec l'utilisation du conditionnel, pour certains cas les plus graves, le fait de prendre en compte les situations qui « *pourraient créer un conflit d'intérêts* », ou les situations présentant des « *risques de conflit d'intérêts* ».

De plus, les agences décentralisées de l'UE liées à l'environnement gardent, malgré ces textes, des régimes juridiques assez variables les unes par rapport aux autres.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

B. Une application des normes variable d'une agence à l'autre

Les lignes directrices de 2013 avaient pour but d'harmoniser les politiques des agences, encore très variées à l'époque. On constate toutefois de façon assez évidente qu'une large place est laissée à l'ajustement des procédures en cas de conflits d'intérêts selon chaque agence.

En effet, la Commission prévoit des mesures plus strictes pour les agences les plus exposées aux risques de conflits d'intérêts : « *Selon leur risque d'exposition aux conflits d'intérêts...* », « *Au-delà d'un certain seuil minimum d'exposition aux risques...* » : la note de bas de page précise que ce seuil minimal est à déterminer par chaque agence pour elle-même.

Par ailleurs, un rapport du Parlement européen publié en 2020 [21] pointe du doigt le fait que 21 agences exigent une mise à jour annuelle de la déclaration d'intérêts de ses membres, contre 10 agences qui ne l'exigent pas [22].

Nous allons prendre l'exemple de 3 agences décentralisées liées à l'environnement : l'ECHA, l'EFSA et l'AEE. L'ECHA est l'Agence européenne des produits chimiques; Son rôle est d'établir des expertises scientifiques et techniques pour aider les institutions dans la prise de décision. L'EFSA est aussi une agence qui rend des expertises pour aider à la prise de décision, mais elle est compétente dans le domaine de la sécurité des aliments. L'EEA (ou AEE) est l'Agence européenne pour l'Environnement et c'est la plus ancienne agence environnementale européenne. Elle a pour mission de mettre des informations et des données environnementales à disposition du public, ou encore d'évaluer l'efficacité des politiques environnementales européennes.

La comparaison de ces 3 agences rend apparente une forme d'hétérogénéité des régimes des agences européennes en matière de conflit d'intérêts. Les lignes directrices de 2013 ont beau tenter d'harmoniser le régime juridique des agences décentralisées, il reste que de nombreuses différences persistent.

	ECHA	EFSA	AEE
Peut prendre des décisions contraignantes	OUI	NON	NON
Intérêts à déclarer	Les intérêts tombant dans le domaine d'activité réglementaire de l'ECHA.	Les intérêts tombant dans les missions de l'EFSA.	Les intérêts liés ou pouvant être liés au domaine d'activité de l'AEE.
Personnes concernées par la soumission d'une déclaration d'intérêts	- Experts dans les comités internationaux. - Experts externes. - Membres de la Chambre de recours (Board of appeal). - Fonctionnaires.	- Experts dans les comités internationaux. - Experts externes (mais leur déclaration ne sera pas évaluée).	- Membres du Conseil d'administration de l'AEE. - Membres du Comité scientifique.
Etendue des intérêts à déclarer dans le temps	Sur les 5 dernières années.	Sur les 5 dernières années.	Sur les 5 dernières années.
Fréquence des déclarations d'intérêts	- Au moment du recrutement. - Chaque année - Avant chaque réunion. - A chaque changement de poste.	- Au moment du recrutement. - Chaque année.	- Au moment du recrutement. - Chaque année. - Pour les fonctionnaires : à chaque changement de poste.
Modèle de déclaration d'intérêts	Basée sur une hiérarchisation des intérêts et sur des critères d'exclusion pour les postes-clés.	Basée sur certains critères d'exclusion, mais approche plus discrétionnaire que l'ECHA.	Pas de critères d'exclusion ni de hiérarchisation. Offre seulement des mesures d'atténuation des conflits d'intérêts ex : renoncer à l'intérêt personnel conflictuel, se retirer de la sélection ou de l'évaluation.

Tableau établi sur la base des données présentes dans le rapport du Parlement européen de 2020

Ces différences de politiques relatives aux conflits d'intérêts sont nécessaires au regard des différences de fonctions de chaque agence : les agences avant tout dédiées à l'expertise scientifique et technique (comme l'ECHA ou l'EFSA) obéissent à des normes plus strictes que les agences plus générales comme l'AEE. La raison l'expliquant est que le recours aux experts, et a fortiori aux experts externes, augmente l'exposition aux risques de conflits d'intérêts.

L'encadrement des conflits d'intérêts passe par la prévention (au moyen des déclarations d'intérêts), mais aussi par la gestion de ces conflits. Cette deuxième étape est matérialisée par l'analyse et l'évaluation, par l'autorité compétente, des déclarations d'intérêts des agents. Pour cette phase, différents éléments imposent une différence de régimes (en plus du recours ou non aux experts déjà mentionné) : les missions de l'agence, sa taille et sa structure, ainsi que son pouvoir ou non de prendre des décisions contraignantes.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le Parlement européen reconnaît donc que le régime d'analyse et d'évaluation des déclarations d'intérêts doit être différencié et ajusté pour chaque agence. Il considère cependant qu'elles doivent toutes suivre une approche globale pour leur système de gestion, afin de garantir une certaine cohérence dans le processus décisionnel. Par exemple, l'agence peut prévoir, entre autres, de ne pas nommer une personne au poste de rapporteur, lui interdire de participer à une décision ou un vote, ou encore à la délibération qui a mené à la décision [23].

En fonction de ce que les agences choisissent, leur régime de prévention/gestion des conflits d'intérêts peut aller de strict à très discrétionnaire. Cette absence d'harmonisation du régime juridique ne doit pas mener à affaiblir le dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts, or, c'est ce qui en résulte parfois.

II. Un dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts à l'efficacité relative et à l'amélioration possible

A. Une efficacité relative révélée par la forte persistance des conflits d'intérêts

Un constat flagrant est la relativité de l'efficacité du dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts. En effet, on observe une persistance des conflits d'intérêts dans de nombreuses agences.

La plus notable en la matière est l'EFSA. En effet, le Corporate Europe Observatory (CEO) a publié un rapport en 2017 [24] montrant qu'environ la moitié (46%) des experts de l'EFSA ont un conflit d'intérêt avec l'industrie de l'agriculture. 26,5% de ces experts ont un conflit d'intérêt financier direct (réception d'argent), 30,3% ont un conflit d'intérêt financier indirect et 16% ont un conflit d'intérêt financier direct et indirect [25]. Une chronologie détaillée des scandales liés à des conflits d'intérêts au sein de l'EFSA a été publiée par le CEO [26] : on en compte une quarantaine entre 2012 et 2019, un nombre notable. Ainsi, à titre d'exemple, la moitié du groupe de l'EFSA travaillant sur les perturbateurs endocriniens en 2012 avaient des conflits d'intérêts [27], la moitié des scientifiques travaillant sur les pesticides dans la nourriture pour l'EFSA en 2014 avaient des conflits d'intérêts, et la moitié des experts de l'EFSA travaillant sur l'évaluation d'une technologie controversée en matière de génétique avaient des conflits d'intérêts avec des entreprises qui développaient en réalité cette même technologie [28].

Cependant, entre le rapport produit par le CEO de 2013 et celui produit en 2017, on constate une amélioration légère des cas d'experts au sein de l'EFSA possédant des conflits d'intérêts : on évolue en effet de 59% de cas de conflits d'intérêts à 46% [29].

L'affaire la plus importante illustrant les conséquences majeures d'un conflit d'intérêts au sein des agences (en l'occurrence, l'EFSA et l'ECHA) sur laquelle il est nécessaire de se pencher est celle du glyphosate. Le centre international de recherche sur le cancer a classifié le glyphosate comme « *probablement cancérigène* » [30]. Or, conformément au règlement européen concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, les substances cancérigènes doivent être retirées du marché de l'UE [31]. Cependant, le comité d'évaluation des risques de l'ECHA a estimé qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves que le glyphosate cause le cancer [32], tout comme l'EFSA [33]. De nombreux acteurs tels des ONG et des experts indépendants ont soulevé la présence de conflits d'intérêts derrière cette décision, notamment liée aux études industrielles de Monsanto, le groupe américain du secteur agricole qui a développé l'herbicide au glyphosate, citées par l'EFSA [34] et à la présence d'experts ayant défendu l'industrie chimique au sein du comité de l'évaluation des risques de l'ECHA [35]. Finalement, le glyphosate a été autorisé pour 10 années supplémentaires en novembre 2023 par la Commission, cette dernière explicitant qu'elle se fonde sur les « *évaluations de sécurité de l'EFSA et de l'ECHA* » [36]. Cette affaire s'oppose ainsi aux actions menées par les ONG et à une certaine volonté des citoyens européens, qui avaient présenté une initiative citoyenne européenne « *interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques* », et illustre bien les conséquences d'un conflit d'intérêts sur la santé publique et sur la confiance qu'accordent les citoyens aux agences [37].

De plus, comme on l'a vu dans le tableau, la lutte contre les conflits d'intérêts doit inclure les intérêts passés et futurs et ne pas se limiter aux intérêts présents. Malgré cela, le phénomène documenté de revolving doors (littéralement traduit par « *portes tournantes* », pantouflage en français) est une manifestation réelle des lacunes de l'encadrement des conflits d'intérêts. Ce phénomène décrit les membres de la fonction publique de l'UE qui quittent leur poste pour occuper des postes dans le secteur privé, dans des entreprises ou des lobbies qu'ils avaient auparavant réglementés ou des personnes qui rejoignent la fonction publique de l'UE en provenance du secteur privé [38].

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Cela peut entraîner des conflits d'intérêts réels ou potentiels et peut nuire à la confiance du public dans les institutions de l'UE [39]. Le Médiateur européen, dont la mission est d'enquêter sur les cas de mauvaise administration commis par les institutions de l'Union, a examiné plusieurs cas de pantouflage. Ainsi, il a notamment enquêté en 2010 sur le passage d'un ancien membre du personnel de l'EFSA vers une société de biotechnologie, cette enquête ayant été possible suite au dépôt d'une plainte d'une ONG [40]. Le médiateur a estimé que l'EFSA n'avait pas suffisamment appliqué les règles concernant la prévention des conflits d'intérêts découlant d'une situation de pantouflage et lui a émis des recommandations. La procédure s'est achevée en 2013 avec la conclusion par le Médiateur que bien que l'EFSA a mis en œuvre certaines des recommandations, elle ne s'y est pas pleinement conformée [41]. On voit ainsi que la prévention et la sanction du pantouflage présente des lacunes.

Enfin, un élément important empêchant une gestion effective des conflits d'intérêts est l'insuffisance de la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'UE. Ces derniers sont définis comme « *les personnes qui signalent (au sein de l'organisation concernée ou à une autorité extérieure) ou qui divulguent (au public) des informations sur un acte répréhensible dans un contexte professionnel, contribuent à prévenir des dommages et à détecter des menaces ou des préjudices pour l'intérêt public, qui pourraient, sans eux, rester cachés* » [42].

Le constat du manque de cadre pour la protection de ces acteurs [43] a donné lieu en 2019 à l'adoption de la directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union [44]. Cette dernière a ensuite laissé aux États membres jusqu'en 2021 pour accomplir une transposition des dispositions [45]. Cependant, en 2022, des lettres de mise en demeure ont dû être adressées par la Commission à 24 États membres qui n'avaient pas assuré une transposition complète de la directive [46]. Quelques mois plus tard, seuls 8 d'entre eux avaient finalement transposé la directive dans leur législation nationale. Bien que désormais encadrée, cette protection est donc insuffisante en pratique et représente l'une des possibilités d'amélioration de l'encadrement des conflits d'intérêts.

B. Un encadrement des conflits d'intérêts dont l'amélioration est possible

Plusieurs pistes d'amélioration ont été suggérées pour renforcer l'efficacité du dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts.

Tout d'abord, l'harmonisation des déclarations d'intérêts doit être améliorée, avec des déclarations préférentiellement actualisées annuellement de manière systématique et modifiées à chaque changement de poste. De plus, les CV de l'ensemble des acteurs de la gouvernance des agences européennes pourraient être accessibles au public. Un autre élément clé serait l'étendue de la déclaration d'intérêts pour qu'elle ne couvre pas uniquement le domaine de régulation de l'agence mais également les domaines liés à ceux avec lesquels l'agence travaille [47]. Les textes encadrant les conflits d'intérêts dans les agences pourraient aussi clarifier si les conflits d'intérêts couvrent les conflits potentiels et, si c'est le cas, quelle serait la signification exacte de ce terme. Pour illustrer cet aspect, des exemples concrets de cas de situations de conflits d'intérêts devraient être explicités dans les textes des agences [48].

De plus, il est nécessaire d'élargir la problématique des conflits d'intérêts plus loin que les simples déclarations d'intérêts : en effet, les formes d'influence de certaines industries vont plus loin que les liens individuels et se manifestent dans la définition du recours à des experts et à l'organisation même du travail des instances concernées [49]. Il faut aller plus loin que de s'intéresser uniquement à la dimension financière des conflits d'intérêts, qui, bien que plus facilement contrôlable, n'est pas la seule. Certains auteurs soulignent par exemple que le désir d'une personne de protéger sa réputation en occultant des informations au sujet d'expertises passées représente une contradiction interne à cette personne qui peut constituer un intérêt second, une forme de conflit d'intérêts [50].

Une autre piste d'amélioration est de s'assurer que les agences améliorent réellement leur transparence [51], un élément crucial pour l'information du public et le travail d'acteurs telles les ONG. En effet, malgré des engagements parfois pris par des agences, ces dernières ne les respectent pas et font preuve d'opacité malgré les scandales les concernant (dans le domaine environnemental, cela est observable notamment concernant l'EFSA) [52].

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Pour ce faire, un levier d'action souvent suggéré [53] est la création d'une instance européenne chargée de veiller aux conflits d'intérêts. Le 25 avril 2024, un organe interinstitutionnel chargé des normes éthiques a ainsi été établi [54]. Ce dernier a pour but de renforcer l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans le processus décisionnel européen [55]. Il sera soutenu par cinq experts indépendants qui se pencheront notamment sur les déclarations d'intérêts. Cet organe a été formé entre 8 acteurs (le Parlement, le Conseil, la Commission, la Cour de justice, la BCE, la Cour des comptes européenne, le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions), laissant de côté une potentielle implication des agences. Il semblerait judicieux que celles-ci soient également concernées.

Enfin, il semblerait pertinent de renforcer les sanctions liées au fait de ne pas se saisir des conflits d'intérêts de manière suffisante, ce qui n'est pas actuellement le cas. Le Parlement Européen a en effet le pouvoir de suspendre le budget alloué aux agences européennes selon l'article 70(4) du Règlement du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union [56]. Cependant, il ne paraît pas utiliser ce pouvoir pour les agences environnementales et se contente souvent d'enjoindre à des agences d'améliorer leur gestion des conflits d'intérêts : il « *constate avec inquiétude* », « *demande* »... aucune de ces affirmations n'étant pourvue d'un effet réellement réprobateur ou injonctif [57]. Il serait donc envisageable de mettre en place des conséquences plus fortes pour les agences issues de leurs manquements à une gestion optimale de leurs conflits d'intérêts pour les inciter à renforcer leur transparence sur le long terme.

Dans un contexte sociétal où la possibilité d'atteinte à la confiance du public dans les institutions de l'UE n'est pas négligeable, il est donc crucial de trouver un plus juste équilibre entre, d'une part, le choix de quels intérêts doivent être pris en compte et encadrés au sein des agences européennes environnementales, et, d'autre part, le risque de méfiance institutionnalisée [58].

- [1] Miroslava Scholten et Marloes van Rijsbergen, *The Limits of Agencification in the European Union*, German Law Journal, 2014, p. 1225.
- [2] Tom Christensen et Per Lægreid, *Rebalancing the State: Reregulation and the Reassertion of the Centre*, dans *Autonomy and Regulation : Coping with Agencies in the Modern State*, 2006.
- [3] Miroslava Scholten, *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, 2014, p. 53-54.
- [4] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Agences européennes, Orientations pour l'avenir*, 2008. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0135>.
- [5] Daniel Benamouzig, Agence, *Dictionnaire critique de l'expertise*, 2015, p. 25-33.
- [6] Ibid [1], p. 1254.
- [7] Joint Statement of the European Parliament on the European Decentralised Agencies, 2012 : Disponible sur : https://european-union.europa.eu/document/download/d4199ff4-1e3d-45e6-af7e-90cf1a7b10bc_en?filename=joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf.
- [8] Ibid [7], §37-39.
- [9] Vibe Meister Beltoft, DTU National Food Institute, *The European Food Safety Authority EFSA*. Disponible sur : <https://www.food.dtu.dk/english/scientific-advice/the-european-food-safety-authority-efsa>.
- [10] Rapport du Parlement européen, *Les agences de l'UE et les conflits d'intérêt, étude pour la Commission PETI*, Janvier 2020. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU\(2020\)621934_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/621934/IPOL_STU(2020)621934_EN.pdf).
- [11] Commission of the European Communities, *Interinstitutional Agreement on the Operating Framework for the European Regulatory Agencies*, 2004. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0059:FIN:EN:PDF>.
- [12] OCDE, *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, OECD/LEGAL/0316. Disponible sur : <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.fr.pdf>.
- [13] Council of Europe Committee of Ministers, *Explanatory Memorandum to Recommendation Rec(2000)10 on Codes of conduct for public officials*, 11 mai 2000, article 13. Disponible sur : <https://rm.coe.int/1680534424>.
- [14] Règlement N°31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) du 1^{er} janvier 2014 fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:FR:PDF>.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

[15] Règlement 2018/10 du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union. Disponible sur :

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046>.

[16] HATVP, juillet 2021, Définitions du conflit d'intérêts au sein des institutions européennes. Disponible sur : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2021/08/Tableau-definitions-conflit-dinterets-HATVP-juillet-2021.pdf>

[17] *Ibid* 7, §18.

[18] Commission européenne, Guidelines on the prevention and management of conflicts of interest in EU decentralised agencies, 10 décembre 2013. Disponible sur :

https://dorie.ec.europa.eu/o/opportal-service/dorie-download-handler?dorieCardId=1593861&documentName=Guidelines_conflict_of_interest.pdf.

[19] Marie-Angèle Hermitte et Pierre Le Coz, Chapitre 1. La notion de conflit d'intérêts dans les champs de la santé et de l'environnement : regards philosophique et juridique, Journal International de Bioéthique, 2014/2 Vol. 25, 15-50. Disponible sur : <https://shs-cairn-info.ezpaarse.univ-paris1.fr/revue-journal-international-de-bioethique-2014-2-page-15?lang=fr>

[20] *Ibid* 18, articles 4 et 5.

[21] *Ibid* 10.

[22] Entre autres, l'ECHA, l'EFSA et l'AEE font partie des agences qui exigent une mise à jour annuelle de la déclaration d'intérêts de ses membres.

[23] *Ibid*. 10, §7, preventive actions (if a risk of conflict of interest is identified).

[24] Corporate Europe Observatory, Recruitment errors, The European Food Safety Authority (EFSA) will probably fail, again, to become independent from the food industry, Juin 2017. Disponible sur : https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/recruitment_errors_-_june_19_update.pdf.

[25] Corporate Europe Observatory, Nearly half the experts from the European Food Safety Authority have financial conflicts of interest, 14 juin 2017. Disponible sur : <https://corporateeurope.org/en/pressreleases/2017/06/nearly-half-experts-european-food-safety-authority-have-financial-conflicts>.

[26] Corporate Europe Observatory, Conflicts of interest scandals at EFSA : a non-exhaustive chronology of recent events. Disponible sur : <https://corporateeurope.org/en/food-and-agriculture/efsa/chronology>.

[27] Stéphane Foucart, Le dernier groupe d'experts constitué par l'EFSA mis en cause pour des conflits d'intérêts, Le Monde, 13 décembre 2012. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/planete/article/2012/12/13/le-dernier-groupe-d-experts-constitue-par-l-efsa-mis-en-cause-pour-des-conflits-d-interets_1806161_3244.html.

[28] Corporate Europe Observatory, EFSA gene drive working group fails independence test, 2019. Disponible sur :

<https://corporateeurope.org/en/2019/06/efsa-gene-drive-working-group-fails-independence-test>.

[29] Corporate Europe Observatory, Unhappy meal : the European Food Safety Authority's Independence Problem, Octobre 2013. Disponible sur : https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/unhappy_meal_report_23_10_2013.pdf.

[30] International Agency for Research on Cancer, IARC Monograph on Glyphosate, 19 juillet 2018. Disponible sur : <https://www.iarc.who.int/featured-news/media-centre-iarc-news-glyphosate/>.

[31] Règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

[32] ECHA, Glyphosate not classified as carcinogen by ECHA. Disponible sur : <https://echa.europa.eu/-/glyphosate-not-classified-as-a-carcinogen-by-echa>.

[33] EFSA, EFSA explains the carcinogenicity assessment of glyphosate, 12 novembre 2015. Disponible sur : https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/4302_glyphosate_complementary.pdf.

[34] Helmut Bertscher-Schaden, Peter Clausen et Claire Robinson, Global 2000, Glyphosate and cancer : buying science, How industry strategised (and regulators colluded) in an attempt to save the world's most widely used herbicide from a ban. Disponible sur : https://www.global2000.at/sites/global/files/Glyphosate_and_cancer_Buying_science_EN_0.pdf.

[35] Stéphane Foucart, l'Agence européenne des produits chimiques interpellée sur le dossier glyphosate, le Monde, 7 mars 2017. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/planete/article/2017/03/07/l-agence-europeenne-des-produits-chimiques-interpellee-sur-le-dossier-glyphosate_5090182_3244.html.

[36] Vincent Tupinier, La Commission européenne renouvelle l'autorisation du glyphosate pour dix ans, 17 novembre 2023. Disponible sur : <https://www.touteleurope.eu/agriculture-et-peche/la-commission-europeenne-renouvelle-l-autorisation-du-glyphosate-pour-dix-ans/>.

[37] Henri Boullier, Derrière le spectre des « conflits d'intérêts » généralisés, les agences face aux défis de l'évaluation réglementaire de produits, Natures Sciences Société, 2021, p. 103 à 108.

[38] *Ibid* 10, p. 46.

[39] *Ibid* 10, p. 9.

[40] European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 775/2010/ANA against the European Food Safety Authority (EFSA). Disponible sur : <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/50246>.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

[41] Parlement européen, EPRS Service de recherche du Parlement européen, Silvia Kotanidis, Règles concernant le pantouflage dans l'Union européenne, Avril 2024. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/762290/EPRS_IDA\(2024\)762290_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/762290/EPRS_IDA(2024)762290_FR.pdf).

[42] Commission européenne, Protection des lanceurs d'alerte. Disponible sur : https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_fr.

[43] Vigilencia Abazi, The European Union Whistleblower Directive : A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?, Industrial Law Journal, Décembre 2020, p. 640-656.

[44] Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>.

[45] Transparency International, EU Member States need to enhance their whistleblower protection laws, 15 décembre 2023. Disponible sur : <https://www.transparency.org/en/news/eu-member-states-need-to-enhance-their-whistleblower-protection-laws>.

[46] Cour des comptes européenne, Conflits d'intérêts et dépenses agricoles et de cohésion de l'UE, Rapport spécial, Juin 2023. Disponible sur : https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/conflict-of-interest-06-2023/fr/#_ftn26.

[47] *op.cit.* 10 p. 75-76.

[48] *op.cit.* 10.

[49] Henri Boullier et Emmanuel Henry, L'expertise chimique sous emprise industrielle, Sciences sociales et santé, 2020/3 Vol. 38, 49-76. Disponible sur : <https://stm-cairn.info.ezpaarse.univ-paris1.fr/revue-sciences-sociales-et-sante-2020-3-page-49?lang=fr>.

[50] Boris Hauray, Conflit d'intérêts, Dictionnaire critique de l'expertise, 2015, p. 71-79.

[51] Jacques Degain, Union européenne : opération transparence et crédibilité, Les tribunes de la santé, 2013, p. 57-62.

[52] Pesticide Action Network Europe, NGOs initiate legal challenge against EU glyphosate re-approval, 25 janvier 2024. Disponible sur : <https://www.pan-europe.info/press-releases/2024/01/ngos-initiate-legal-challenge-against-eu-glyphosate-re-approval>.

[53] Eleonora Vasques, Conflits d'intérêts : la Commission néglige le pantouflage, selon des experts, Euractiv, 8 décembre 2022. Disponible sur : <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/conflits-dinterets-la-commission-neglige-le-pantouflage-selon-des-experts/>.

[54] Décision du Parlement européen du 25 avril 2024 sur la conclusion d'un accord entre le Parlement européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne, la Cour des comptes européenne, le Comité économique et social européen et le Comité européen des régions établissant un organe interinstitutionnel chargé des normes éthiques applicables aux membres des institutions et des organes consultatifs mentionnés à l'article 13 du traité sur l'Union européenne. Disponible sur :

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0372_FR.html.

[55] Parlement Européen, Le Parlement soutient le nouvel organisme européen pour les normes éthiques, 25 avril 2024. Disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240419IPR20581/le-parlement-soutient-le-nouvel-organisme-europeen-pour-les-normes-ethiques>.

[56] Règlement disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024R2509>. European Parliament, Discharge for 2022 budget : EU decentralised agencies and joint undertakings, April 2024. Disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760398/EPRS_ATA\(2024\)760398_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/760398/EPRS_ATA(2024)760398_EN.pdf).

[57] Exemple de la Résolution du Parlement européen du 17 avril 2013 concernant la décharge sur l'exécution du budget des agences de l'Union européenne pour l'exercice 2011 : performance, gestion financière et contrôle. Disponible sur : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013BP1116\(50\)&qid=1722188659918](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013BP1116(50)&qid=1722188659918).

[58] Mustapha Mekki, La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ?, Pouvoirs, 2013, p. 17-32. Disponible sur : <https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2013-4-page-17?lang=fr>.

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

Le traité BBNJ aidera-t-il vraiment à protéger la biodiversité marine ?

« La Haute Mer [...] ne peut pas être une zone de non-droit. Le traité international pour la protection de la Haute Mer et de la biodiversité marine (BBNJ) a été adopté par 110 États. Le sommet de Nice doit nous permettre d'obtenir les 60 États nécessaires pour qu'il entre en vigueur et rendre possible un espace de gestion durable de la haute mer » [1]. C'est en ces termes qu'en ce lundi 31 mars 2025, le président Emmanuel Macron a annoncé que la ratification de l'Accord BBNJ serait le premier des huit objectifs qu'il a fixés pour la 3e Conférence des Nations Unies sur l'Océan qui se tiendra à Nice du 9 au 13 juin 2025. En effet, l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, aussi appelé Accord sur la Haute Mer ou Accord BBNJ (pour Biodiversity Beyond National Jurisdiction), signé le 19 juin 2023, n'a à ce jour été ratifié que par 21 États [2], soit 39 de moins que les 60 nécessaires à l'entrée en vigueur du traité.

Alors que deux ans se seront bientôt écoulés depuis la signature du texte, de nombreuses voix s'élèvent pour appeler à sa ratification rapide, rappelant l'urgence d'agir qu'impose l'érosion continue de la biodiversité, sur terre comme sur mer. Cette urgence n'est pas nouvelle pour les institutions internationales : dès les années 2000, peu après l'entrée en vigueur de la Convention de Montego Bay sur le Droit de la Mer (CNUDM, 1982), l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) s'interrogeait sur la nécessité de compléter la CNUDM afin de mieux protéger la biodiversité marine [3]. Il faudra attendre 2015 pour que l'AGNU, suivant les recommandations d'un groupe de travail qu'elle avait constitué en 2004, acte la nécessité d'adopter un instrument juridiquement contraignant sur le sujet. Un comité préparatoire élabore alors les conventions intergouvernementales qui aboutiront, en 2023 et avec 2 ans de retard, à l'Accord dont nous traitons ici.



Image : Océan Atlantique près des Îles Féroé. Via [Wikimedia Commons](#), par kallerna, CC BY-SA 4.0

À propos de cet Accord, il est important de noter que son intitulé affirme qu'il se rapporte à la CNUDM, ce qui fait dire à la doctrine internationaliste qu'il est un Accord d'application de la Convention. Ce point ne fait cependant pas consensus à l'international, certains pays signataires de cet Accord n'étant pas parties à la Convention, et refusant de se la voir appliquer (comme les États-Unis ou encore la Turquie). Ensuite, les « zones ne relevant pas de la juridiction nationale » dont il est question correspondent, si l'on accepte qu'il soit un Accord se rattachant à la CNUDM, à la Haute Mer et à la Zone, c'est-à-dire la partie des mers et des fonds marins qui s'étend au-delà des limites des Zones Économiques Exclusives (ZEE) des États.

S'il a fallu 20 ans de négociations pour que l'Accord BBNJ voie le jour, il n'en demeure pas moins qu'il a de longue date paru indispensable à la communauté internationale. Cet accord est d'ailleurs présenté par Greenpeace comme comblant « une lacune importante en matière de gouvernance » [4]. Le corpus de droit de l'environnement antérieur ne connaissait en effet que deux instruments susceptibles de s'intéresser à la question de la protection de la biodiversité marine. D'un côté, la CNUDM (1982) qui pose une obligation à la charge des États de protéger et préserver le milieu marin, et de l'autre la Convention sur la Diversité Biologique (CDB, 1992), convention sectorielle tendant à assurer la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

Cependant, alors que la première se contente de poser une obligation générale difficilement opposable aux États pour elle-même, et dont le reste du contenu de la Convention laisse penser qu'elle s'applique surtout en matière de pollution et de ressources halieutiques, la seconde ne contient que des obligations « *qui relèvent plus du droit souple (soft law) que du droit obligatoire (hard law) comme en témoignent les expressions contenues dans plusieurs articles* » [5]. Un traité protégeant spécifiquement la biodiversité marine a donc paru nécessaire, d'autant plus qu'après 20 ans de vie internationale au XXI^e siècle, la diversité biologique marine n'avait pas cessé de s'effondrer.

I. Un Accord contrasté sur le plan substantiel : entre flou et ambition

Lorsque l'on se penche sur le contenu de cet Accord qualifié avant l'heure d'historique par de nombreux juristes et ONG, on ne peut que partager une forme d'enthousiasme à la lecture des quatre mesures phares matérialisant une ambition forte pour la protection de la biodiversité dans les espaces situés au-delà des juridictions nationales (A). Cependant, ce sentiment éprouvé à la première lecture s'estompe vite lorsque, reprenant le texte du début, nous percevons les signes d'une lettre parfois molle et floue affaiblissant la structure d'un Accord au champ d'application déjà réduit (B).

A. Quatre mesures phares pour une protection ambitieuse de la biodiversité dans les espaces situés au-delà des juridictions nationales

Quatre mesures principales constituent l'essentiel de la substance de cet Accord qui comprend de nombreux articles, et met en place de nombreuses institutions et organes afin d'en assurer la bonne mise en œuvre. Ces mesures peuvent, selon le choix de Pascale Ricard, être classées en deux catégories répondant à deux objectifs distincts [6] : la première vise la protection de la biodiversité marine en elle-même, tandis que la seconde comprend des obligations visant à répondre aux exigences d'équité entre pays développés et en développement.

La première mesure de protection de la biodiversité est un mécanisme de zonage, permettant aux États parties à l'Accord de proposer la mise sous protection de certaines zones par le biais de l'instauration de règles de protection particulières, opposables à toutes les autres Parties. Il s'agit principalement de permettre la création d'Aires Marines Protégées (AMP) internationales en Haute Mer, ayant pour objet de préserver la biodiversité marine dans les espaces internationalisés. Pour devenir effective, une proposition d'AMP devra être validée par la Conférence des Parties (COP), organe plénier et principal de la Convention. Le second dispositif concerne l'évaluation de l'impact des projets envisagés en Haute Mer et portant sur les ressources génétiques marines. Qu'ils soient d'ordre scientifique ou commercial, tout projet d'un État partie ou d'une entité privée sous le contrôle d'un État partie devra s'acquitter d'une étude d'impact, si le contrôle préliminaire a révélé « *de sérieuses raisons de penser que l'activité envisagée risque d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin* » (article 30). Cette étude d'impact, ainsi que les informations et données relatives aux activités menées devront être publiées au Centre d'échange, plateforme d'échange de connaissances et d'informations calquée sur le modèle du *Clearing House Mechanism* de la CDB (1992).

La troisième mesure de protection, visant cette fois-ci à assurer une meilleure équité entre pays développés et en développement, se matérialise par l'adoption d'un régime de juste et équitable partage des ressources génétiques marines. Ce régime, traduisant la mise en œuvre de la notion de « *patrimoine commun de l'humanité* » sans y faire explicitement référence en raison des réticences des pays développés à abandonner l'historique régime de liberté en droit de la mer [7], impose que les activités relatives aux ressources génétiques marines et aux informations de séquençage de ces ressources menées au-delà de la juridiction nationale le soient « *au bénéfice de l'humanité toute entière* » et dans un « *but exclusivement pacifique* » (article 11).

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

Ainsi, des obligations de publication à travers le *Centre d'échange* sont prévues, ainsi que des obligations relatives au partage des bénéfices monétaires et non-monétaires tirés de l'exploitation des ressources génétiques marines et de leurs données de séquençage. Ces bénéfices doivent non seulement être partagés de manière équitable et juste, mais également contribuer à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des espaces maritimes internationaux. Enfin, l'Accord impose aux États parties, dans le cadre de leur devoir de coopération (article 41), de renforcer les capacités des États en développement par le biais de soutiens financiers, et de transferts technologiques et scientifiques. Sur le plan financier, cette coopération se matérialise par des participations à divers fonds. Si la plupart des participations sont facultatives, les États parties développés ont l'obligation de participer à l'un d'entre eux à hauteur de la moitié de leur participation au budget général de l'Accord. L'un de ces fonds a vocation à permettre aux représentants d'États en développement de participer aux travaux des institutions de l'Accord, tandis que les deux autres financent des projets de renforcement des capacités des pays en développement ou des activités décidées par la COP. Au-delà du soutien financier, la coopération entre les États développés et en développement peut prendre de nombreuses formes, telles que le transfert de technologies marines, le partage et l'utilisation de données, d'informations, de connaissances et de résultats de recherches pertinents, l'élaboration et le partage de manuels, lignes directrices et normes...

À travers ces mesures, l'Accord semble adopter une approche pertinente de la protection de la biodiversité, à travers des mesures efficaces et touchant à des aspects variés. La mise en place de nombreuses institutions, organes et mécanismes de suivi, d'animation et de contrôle de l'Accord renforce un sentiment de pertinence et d'efficacité déjà initié par la prise en compte d'un certain nombre de demandes de la société civile et des scientifiques.

Par exemple, l'Accord impose, lors de la réalisation des études d'impact, que celles-ci analysent également les impacts cumulés (afin d'éviter l'*effet cocktail*), et les impacts sur les zones relevant d'une juridiction nationale. L'Accord reconnaît également les techniques et savoirs autochtones, en leur accordant une place comme source de connaissance à côté de la science traditionnelle, en imposant leur rétribution pour l'utilisation de techniques et savoirs autochtones, et en nécessitant leur consultation pour la mise en place d'AMP. Enfin, l'Accord répond également à une demande forte des ONG et scientifiques qui réclamaient que soit prise en compte la question des continuités écologiques pour éviter l'isolement des AMP les unes par rapport aux autres.

Cependant, en y regardant de plus près, les dispositions de l'Accord font preuve de nombreuses faiblesses que n'a pas manqué de relever la communauté scientifique. Considérant d'abord l'Accord comme « *opportunité pour conserver et atteindre une utilisation durable de la biodiversité* », celle-ci a été gagnée par un pessimisme de plus en plus marqué à mesure que les négociations avançaient, « *explicable par une augmentation des faiblesses et menaces identifiées aux stades finaux des négociations* » [8].

B. Une lettre parfois molle et floue affaiblissant la structure d'un Accord au champ d'application déjà réduit

L'efficacité de l'Accord sur la Haute Mer est en effet remise en cause en raison d'incohérences, de mollesse et d'un champ d'application restreint au plan matériel.

Incohérence d'abord, illustrée par l'inintelligible répartition des rôles en matière de contrôle de la mise en œuvre de l'Accord. Tandis que la Conférence des Parties (COP) est l'organe de contrôle principal, capable de prendre des décisions et des recommandations, et ultimement chargé d'évaluer la pertinence même des dispositions de l'Accord, celui-ci prévoit également la mise en place d'un Comité de mise en œuvre et de contrôle du respect des dispositions composé d'experts.

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

Ce Comité est chargé d'évaluer le respect de l'Accord, individuellement pour chaque Partie, et de manière systémique. Il n'est doté d'aucun pouvoir juridictionnel, et remet simplement des rapports à la Conférence des parties. À cette dualité de mécanismes de contrôle s'ajoute une obligation de respect et de suivi de la mise en œuvre des obligations de l'Accord (article 54) par les Parties elles-mêmes, qui doivent remettre régulièrement un rapport à la Conférence sur ces éléments, en même temps qu'on leur accorde un pouvoir qui semble discrétionnaire dans la traduction en droit interne des obligations du texte – celui-ci n'imposant de ne prendre des mesures que « selon qu'il convient » (article 53). Cela fait dire au Professeur Mamoud Zani que « la coexistence de deux mécanismes de contrôle pour garantir l'application de l'Accord semble inintelligible et rend le système préconisé illisible » [9].

Mollesse ensuite, car à défaut d'être un instrument de *soft law*, l'Accord sur la Haute Mer contient une « majorité [de] dispositions [qui] relèv[ent] du déclaratoire (droit souple/*soft law*) plutôt que du droit obligatoire (droit dur/*hard law*) » [10]. Ainsi, au sein même d'un instrument juridiquement contraignant, les Parties s'accordent de grandes marges de manœuvre dans l'appréciation de ce qui leur est obligatoire ou non à travers des formulations telles que « les parties s'efforcent de promouvoir », « les parties favorisent la coopération internationale », « les parties veillent », « les parties encouragent »... Cette marge de manœuvre s'étend aux obligations financières pesant sur les États parties développés : l'article 14 al. 8 leur permet en effet, lorsque la Conférence des Parties décide des modalités du partage des avantages monétaires découlant de l'utilisation de ressources génétiques marines et de leurs informations de séquençage numérique, de déclarer inapplicables ces nouvelles modalités pendant une durée de 4 ans afin de pouvoir « en préparer la mise en œuvre ».

Enfin, champ d'application matériel restreint parce que cet Accord, qui n'a vocation qu'à combler une lacune du droit international de l'environnement, n'est applicable que subsidiairement, en ce qu'il s'applique sans porter préjudice « aux droits, à la juridiction et aux obligations des États en vertu de la Convention [de Montego Bay] ».

Il doit être interprété sans porter atteinte « aux instruments et cadres juridiques pertinents, ni aux organes mondiaux, régionaux, sous-régionaux et sectoriels pertinents » et n'affecte en rien le statut juridique des non-parties à la Convention (article 5). Ainsi, sont exclus du champ d'application de l'Accord tous les domaines qui relèvent d'un autre régime du droit international, tels que la pollution, la pêche, l'exploitation et l'exploration de la Zone ou encore le changement climatique. Ainsi, si spatialement, l'Accord a vocation à s'appliquer à 65% de la surface des océans représentant 90% de son volume et la moitié de la surface du globe, « le champ matériel et spatial du nouveau traité demeure [...] limité et son efficacité est en grande partie dépendante de l'effectivité des autres régimes de droit international de l'environnement » [11]. Bien que le préambule semble autoriser une interprétation relativement extensive des dispositions de cet Accord, on se trouve aujourd'hui bien loin d'une approche écosystémique traitant le sujet de la Haute Mer sous le prisme d'un « Système Océan » [12] qui dépendrait de ses ressources génétiques, mais également d'un climat stable, et qui devrait être protégé dans toutes ses zones...

Mais au-delà des faiblesses du texte lui-même, c'est la mise en œuvre de l'Accord qui inquiète le plus la doctrine internationaliste.

II. Un Accord à l'avenir incertain sur le plan opérationnel : entre temporalité serrée, ratifications manquantes, difficultés de financement et de contrôle

L'une des grandes lacunes des instruments de droit international est souvent le manque de mise en œuvre par les États et l'absence de mécanismes de contrainte à l'égard des États réfractaires. Sur ce point, le Traité sur la Haute Mer risque de ne pas faire exception, de nombreuses incertitudes subsistant quant à la mise en œuvre et la participation financière des États (A). De plus, alors que le temps presse, les ratifications peinent à parvenir jusqu'à l'ONU et sont de plus en plus incertaines (B).

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

A. De nombreuses incertitudes subsistent quant à la mise en œuvre et la participation financière des États

Si l'Accord sur la Haute Mer se distingue par sa conséquence (76 articles s'étalant sur 62 pages, sans annexes) et la précision de certaines de ses dispositions, il laisse aussi à la COP le soin de régler de nombreuses modalités, dont le caractère déterminant explique peut-être le fait que les parties ne les aient pas traitées. La première COP le soin de préciser des éléments non moins essentiels que les modalités techniques et financières de fonctionnement des différents organes prévus par l'Accord ou qu'elle décidera de créer, les modalités du partage des avantages monétaires découlant de l'utilisation des ressources génétiques marines des zones ne relevant pas de la juridiction nationale et des informations de séquençage numérique de celles-ci ou encore les mécanismes régionaux et sous-régionaux, dont les études d'impact exigées satisfont aux critères de l'Accord et les liens à établir avec ceux-ci afin de permettre la coopération avec l'Organe Scientifique et Technique.

Par ailleurs, le financement d'un tel mécanisme reste incertain dans un monde où les États se replient sur eux-mêmes et où le multilatéralisme ainsi que le droit international sont mis à mal par la première puissance mondiale [13]. À l'heure où la géopolitique mondiale se reconfigure, le régionalisme, voire le nationalisme mis en avant, contrastent avec l'universalité d'une convention telle que celle qui nous intéresse. Dans ce contexte, la brèche que constitue l'alinéa 1 de l'article 52 de l'Accord n'est pas anodine en ce qu'elle précise que chaque Partie doit fournir les ressources financières nécessaires à la concrétisation des objectifs fixés, dans la mesure de ses moyens et « *en tenant compte de ses objectifs politiques, priorités, plans et programmes nationaux* ». Les États pourront ainsi, pour des justifications d'ordre interne, réduire voire anéantir leur participation financière au mécanisme institué par l'Accord, et ce alors même que « *les mécanismes instaurés par le traité dépendent largement des ressources financières mises à disposition pour atteindre leurs buts* » [14].

Enfin, l'Accord sur la Haute Mer ne règle aucun des écueils qui entravent déjà aujourd'hui la bonne application des instruments internationaux réglementant l'usage des zones maritimes. Ainsi, les AMP mises en place par l'Accord se situeraient dans des zones très éloignées des côtes, dans lesquelles aucune police internationale n'existe. Le contrôle du respect des obligations de l'Accord est dès lors à la charge des États. Alors que le contrôle du respect des mesures de protection relatives à des AMP nationales ou issues d'organisations régionales est déjà largement défaillant, il est difficile d'imaginer comment les États parviendraient à surveiller les bateaux battant leur pavillon au milieu de l'océan de l'autre côté du globe. Pire, l'Accord ne permet pas plus que la Convention de Montego Bay de lutter contre la pratique des pavillons de complaisance qui font aujourd'hui échapper les trois quarts de la flotte mondiale aux principales contraintes internationales en matière de droit de la mer. Ainsi, même si les États venaient à satisfaire pleinement leurs obligations internationales découlant de l'Accord, le respect, par les personnes sous leur contrôle, des règles concernant les AMP ne serait pas évident pour autant.

Cependant, il n'y aura d'AMP à protéger et de règles à respecter que si les États parviennent à s'accorder sur les zones à protéger. Et pour cela, il ne leur reste plus beaucoup de temps.

B. Alors que le temps presse, les ratifications peinent à parvenir jusqu'à l'ONU et sont de plus en plus incertaines

Car, en effet, alors que beaucoup ont décrit cet Accord comme un aboutissement, il n'est en fait rien de plus qu'une carte indiquant aux États parties le périple qu'il leur reste encore à accomplir. S'il est louable d'avoir su s'accorder sur le principe d'une protection par zonage des espaces maritimes situés au-delà des juridictions nationales, reste encore à définir les zones qui feront l'objet d'une protection au titre de l'Accord sur la Haute Mer. De la même manière, le principe du renforcement des États en développement suppose que les États développés acceptent effectivement de partager leurs résultats de recherches et leurs technologies. Ainsi, cet Accord ne constitue pour l'instant qu'un squelette auquel il s'agira de donner vie à travers la COP.

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

Si le consensus et le multilatéralisme sont deux processus lents, nous ne semblons aujourd'hui plus avoir le temps de cette progressivité. Alors que l'objectif de protection de 30% des espaces maritimes d'ici 2030 a été fixé par la COP Biodiversité, seuls 8,5% de la surface des océans font l'objet d'une protection dans le monde. Il reste donc 5 ans à la communauté internationale pour ratifier l'Accord, instaurer de nouvelles et vastes AMP, et y faire respecter des règles protectrices. C'est moins de la moitié du temps qu'il a fallu à cette même communauté internationale pour simplement atteindre le nombre de ratifications requis pour permettre l'entrée en vigueur de la Convention de Montego Bay. Il faut donc espérer que l'appel du président de la République à ratifier cet Accord à l'occasion de la 3e Conférence des Nations Unies sur l'Océan sera entendu.

Enfin, le multilatéralisme repose avant tout sur l'universalisme. Si des États manquent à l'appel, et encore plus s'ils sont puissants sur la scène internationale, l'effort de ceux qui se sont engagés est sabordé. Cela est particulièrement vrai en matière de protection des océans : si ne serait-ce qu'un pays ne s'astreint pas à l'interdiction d'exploiter telle ressource marine dans telle partie de l'océan, les efforts de protection des autres risquent d'être réduits à néant et les bénéfices de l'État dissident multipliés, celui-ci bénéficiant de ce qui pourrait s'apparenter à une extension de sa zone économique exclusive. Dans ce contexte, le revirement politique des États-Unis après le retour à la Maison Blanche de Donald Trump interroge. Si la première puissance mondiale est bien signataire de l'Accord, sa ratification par un gouvernement climatosceptique et extractiviste paraît plus qu'improbable. De manière plus générale, l'ensemble des États non-signataires de la Convention de Montego Bay « *rejetent les obligations de cette dernière et par conséquent, du nouveau traité [...] applicable en tant qu'outil de mise en œuvre de la CNUDM* » [15]. Enfin, certains États pourtant signataires de la Convention de Montego Bay comme le Canada ou la Chine se montrent réticents quant à l'application de l'Accord sur la Haute Mer.

L'interdiction faite à tout État partie d'émettre des réserves ou exceptions par l'article 70 de l'Accord, s'il permet de sauvegarder son intégrité, ne facilitera sûrement pas l'adhésion des pays réticents à ce nouvel outil du droit international de l'environnement.

Le traité BBNJ apparaît ainsi comme un instrument juridique international ambitieux, et prenant à bras-le-corps des problèmes aussi complexes que la protection de la biodiversité marine et l'équité internationale. Cependant, comme souvent en droit international, l'ambition s'accompagne d'une absence de contrainte pour les États. Surtout, son applicabilité semble mise à mal tant en raison du contenu de l'Accord, laissant une grande liberté aux États quant à leur participation, qu'en raison d'un contexte international peu favorable. L'effectivité de cet Accord repose donc désormais sur la capacité de la communauté internationale à faire une application rapide, radicale et ambitieuse des outils qui lui sont mis à disposition, c'est-à-dire une application suffisante pour faire face aux enjeux du siècle.

M.B.

PERSPECTIVES INTERNATIONALES

- [1] Denis Carreaux, « Emmanuel Macron annonce les 8 objectifs du Sommet de Nice sur l'Océan », Var-Matin, 31 mars 2025, disponible [ici](#).
- [2] Selon le recueil des Traités des Nations Unies « United Nations Treaty Collection », [consulté le 31 mars 2025], disponible [ici](#).
- [3] Pascale Ricard, « Le nouveau traité sur la biodiversité des espaces maritimes internationaux », Droit de l'environnement, 2023, [consulté le 31 mars 2025], p. 285, disponible [ici](#).
- [4] « 30x30 - Du traité mondial sur les océans à la protection en mer », sur Greenpeace France [consulté le 31 mars 2025], disponible [ici](#).
- [5] Mamoud Zani, « Le nouveau traité de l'ONU sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine en haute mer de juin 2023 », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, 2024, [consulté le 31 mars 2025], disponible [ici](#), §5.
- [6] Pascale Ricard, *op.cit.* [3].
- [7] Loïc Peyen, « Droit de la Mer - Les ressources génétiques marines hors juridiction, enfin patrimoine commun de l'Humanité ? », CLUNET, 2023, [consulté le 31 mars 2025].
- [8] Mariana Caldeira, Heliana Teixeira et Ana Hilário, « Negotiations to implement area-based management tools beyond national jurisdiction », Front. Mar. Sci., 10, 2023, [consulté le 31 mars 2025], disponible [ici](#).
- [9] Mamoud Zani, *op.cit.* [5], §41.
- [10] *Ibid* [5], §69.
- [11] Pascale Ricard, *op.cit.* [3], p. 286.
- [12] Agnès Michelot, « Le « système Océan », un enjeu de solidarité écologique », Revue juridique de l'environnement, n°44, 2019, [consulté le 31 mars 2025], disponible [ici](#).
- [13] Voir par exemple le refus des États-Unis de voter une résolution de l'AGNU reconnaissant la Russie comme agresseur dans le conflit en Ukraine, les attaques multiples et plus ou moins assumées contre la Cour Pénale Internationale et ses membres, ou encore le retrait des États-Unis, pour la deuxième fois, de l'Accord de Paris sur le changement climatique.
- [14] Mamoud Zani, *op.cit.* [5], §58.
- [15] Mamoud Zani, *op.cit.* [5], §10.

ENTRETIENS

LES MOTS DE MADAME LA PROFESSEURE MERYEM DEFFAIRI

1. Quel parcours vous a menée à vous intéresser au droit de l'environnement ?

Après le bac, j'ai d'abord fait une maîtrise franco-espagnole de droit à la Sorbonne qui permettait d'avoir une maîtrise en France et l'équivalent en Espagne. J'avais ensuite des doutes : je ne savais pas si je souhaitais continuer dans la voie strictement juridique. Je suis finalement partie vivre en Argentine mais dû à la crise financière qui avait eu lieu là-bas, le programme que je souhaitais faire n'a pas pu voir le jour. Je me suis retrouvée à devoir rebondir et j'ai alors eu l'idée d'aller dans une ONG, toujours en Argentine, dirigée par des professeurs de droit en procédure pénale et en droit constitutionnel, afin de proposer mes compétences de jeune stagiaire. Je travaillais sur des questions environnementales plutôt novatrices à l'époque sur l'accès à la Terre des communautés autochtones. Cette expérience m'a beaucoup plu, cela m'a notamment permis de travailler avec des gens jeunes et très dynamiques et de découvrir réellement le droit en dehors de l'université. Tout ceci était très vivant et m'a motivé à candidater au Master 2 en droit de l'environnement de Paris 1/Paris 2.

L'enseignement a été un peu un hasard : j'aimais vraiment la matière du droit de l'environnement, mais j'étais aussi très friande de l'aspect théorique. En effet, j'ai eu un vrai plaisir à rédiger mon mémoire de recherche, j'aimais vraiment lire et la théorie du droit, découvrir l'éthique environnementale, approfondir ces sujets m'avait beaucoup plu. Ayant des bonnes notes en M2, on m'a proposé de candidater pour une allocation de recherche : j'avais fait un mémoire très théorique qui pouvait particulièrement être suivi d'une thèse. J'étais déjà à l'époque à l'école du barreau mais je me disais que pourquoi ne pas prendre le temps d'approfondir ces sujets que j'aime. J'ai finalement eu l'allocation, je suis donc arrivée à l'enseignement par la recherche. Certaines personnes ont la vocation d'enseigner réellement, pour moi ce n'était pas prévu d'enseigner, au départ l'attrait pour la lecture/ et l'écriture est ce qui m'y a mené.

2. Qu'est-ce qui vous a amenée à codiriger ce master ?

La co-direction du master m'a surtout été proposée pour des raisons institutionnelles : le Master 2 est partagé entre Paris 1 et Paris 2, et il s'avère que j'ai moi-même fait ce Master 2 ainsi qu'une thèse en droit de l'environnement. François-Guy Trébulle était également dans mon jury de thèse. Le travail pour moi est plus limité car les sélections se font désormais en M1, pas en M2 contrairement à l'époque. Le plus gros du travail de direction de master reste assuré par M. Trébulle.

3. Quel enjeu spécifique du droit de l'environnement suscite particulièrement votre intérêt ?

Beaucoup ! L'aspect de protection de la biodiversité, sur lequel je travaille assez peu comme chercheuse mais que j'aimerais explorer, la question de l'énergie qui est assez fondamentale... Les juristes n'exploitent pas encore assez les angles morts au croisement d'autres domaines (les sciences politiques, la philosophie), cet aspect interdisciplinaire est particulièrement important pour comprendre le droit de l'environnement.

4. Une actualité ou un domaine en droit de l'environnement que vous pensez mérite plus d'attention/dont on ne parle pas assez ?

Toutes les questions environnementales mériteraient plus d'attention. Je trouve plus inquiétant que les questions environnementales soient de plus en plus teintées d'économie, cette idée du développement durable a un peu détourné la question écologique à plusieurs égards, des choix doivent être faits vraiment uniquement pour des raisons environnementales.. Les enjeux d'agriculture durable, de souveraineté alimentaire, la question des déchets, la RSE qui mériterait d'être plus discutée...

ENTRETIENS

5. Comment envisagez-vous l'avenir du droit de l'environnement ?

Je suis plutôt optimiste ! Pour apporter une nuance, je suis plutôt optimiste pour la France et plus pessimiste sur le plan international car le droit international de l'environnement souffre tout de même d'un manque de normativité terrible. Il y a également un manque de volonté de nombreux pays sur la scène internationale. Certains Etats en développement continuent de vouloir donner une priorité à leur développement économique et ne veulent pas entendre des leçons d'écologie de la part d'autres pays, ce qui est compréhensible. On voit aussi un réel retour en arrière avec les politiques américaines menées par Donald Trump, ce qui est inquiétant de la part d'un Etat qui est censé être un modèle. L'idée que l'on puisse sortir des Accords et des Conventions freine réellement une forme d'effectivité de ce droit. Par contre, au niveau national, la question de l'intérêt général permet d'intégrer de manière transpartisane les questions environnementales, ce qui paraît encourageant. Certains auteurs comme Julien Bétaille se penchent sur la question de l'effectivité du droit de l'environnement et explorent les possibilités de pistes au-delà de la norme, par exemple avec des indicateurs de mesure de cette effectivité qui sont très intéressants car ils ne sont pas forcément économiques mais aussi sociologiques. On fait une matière passionnante, il faut éviter de tomber dans les caricatures et être inventif !

E.M.

LES MOTS DE MONSIEUR LE PROFESSEUR PIERRE-ÉTIENNE BOUILLOT

1. Quel parcours vous a mené à vous intéresser au droit de l'environnement ?

J'ai un parcours juridique assez classique même si j'ai commencé mes études par un diplôme universitaire en gestion des processus industriels. C'est donc deux années après le bac que je me suis tourné vers le droit. Avant d'étudier le droit de l'environnement, je me suis surtout intéressé au droit de l'alimentation dans le cadre d'un mémoire de Master 1 que j'ai réalisé en Allemagne puis dans le cadre d'un M2 où j'ai travaillé sur les institutions liées à l'agriculture. Ensuite, j'ai réalisé mon doctorat sur le droit de l'agriculture et le développement durable que j'ai soutenu en 2014 à Nantes, dont j'ai tiré un ouvrage plus synthétique publié en 2017. À l'issue de ma thèse, j'ai été recruté à AgroParisTech pour l'enseignement du droit de l'alimentation davantage que pour celui du droit de l'agriculture qui est finalement assez peu enseigné au sein de l'école. Il y a pourtant des besoins assez importants en droit rural et forestier pour la formation des ingénieurs en sciences du vivant.

2. Qu'est-ce qui vous a amené à enseigner dans ce master ?

Entre AgroParisTech et l'École de Droit de La Sorbonne, il existe un partenariat qui remonte à plus de 20 ans et qui lie le M2 en droit de la sécurité sanitaire, alimentaire et environnementale et le master spécialisé sur le management des risques à AgroParisTech. Ce partenariat pédagogique s'est élargi en 2016 avec un partenariat de recherche entre les enseignants-chercheurs d'AgroParisTech et l'IRIS qui nous héberge en tant que chercheurs.

C'est dans ce cadre et sur la base de mes travaux que François-Guy Trébulle m'a invité à enseigner dans le master de droit de l'environnement. C'est la 6^{ème} année que j'ai le plaisir d'échanger avec les étudiants autour de l'agriculture et de l'environnement. Cette thématique assez large nous ouvre finalement aux systèmes alimentaires. Quand on l'approche par le droit de l'environnement, ce sujet transcende l'ensemble des branches du droit s'intéressant aux secteurs agricoles et alimentaires.

ENTRETIENS

3. Quel enjeu spécifique du droit de l'environnement ou du droit de l'agriculture ou de l'alimentation suscite particulièrement votre intérêt ?

J'essaye d'avoir une approche globale et pas seulement positiviste des enjeux. Cela me conduit à m'intéresser à ce qu'on appelle en ce moment la question des transitions écologiques liées à l'alimentation et à aborder notamment la question du dialogue entre les sciences du vivant et les questionnements juridiques et réglementaires qui s'y attachent. J'apprécie d'être à cette intersection qui est favorisée par mon statut à AgroParisTech,

L'enjeu qui me semble fondamental est celui du dialogue entre les sciences du vivant et les sciences humaines et sociales au prisme du droit. Mon apport au monde du droit est très sectoriel, centré sur le fait alimentaire. Il nourrit aussi les réflexions menées dans les autres domaines scientifiques s'intéressant à l'agriculture et à l'alimentation. En ce sens, j'ai participé à plusieurs expertises collectives qui permettent de croiser les regards scientifiques pluridisciplinaires sur une thématique. La dernière vient d'être rendue publique et porte sur les matières plastiques en agriculture et dans l'alimentation avec l'INRAE et le CNRS.

4. Vous trouvez qu'il y a des pistes d'amélioration pour la prise en compte des sciences du vivant et des sciences humaines et sociales dans le processus réglementaire ?

Oui, notamment par une plus grande prise en compte des sciences humaines et sociales dans le cadre des agences d'évaluation des risques. Cela commence à se faire, notamment à l'ANSES. Cela passe aussi par davantage de dialogue, parce que les réponses aux problématiques environnementales sont complexes. Un dialogue est très important lorsque l'on intervient dans une école d'ingénieurs, qui va notamment insister sur des réponses techniques sur les bases des sciences du vivant. Ces réponses sont enrichies par des enseignements en sciences humaines et sociales (en sociologie, en gestion, en droit, en économie...). Elles permettent de décentrer le regard et notamment d'avoir une approche qui n'est pas seulement technique, mais aussi sociale et culturelle, de ces problèmes.

5. Est-ce qu'il y a un élément d'actualité dont vous trouvez qu'on ne parle pas assez dans les médias ?

Des exemples me viennent plus sur la thématique de la sécurité sanitaire des aliments, mais cela a une implication aussi sur l'impact environnemental des systèmes alimentaires. Les médias vont souvent se mobiliser lorsqu'il y a une crise sanitaire : sur la manière de la gérer, sur l'inadaptation des règles relatives à la sécurité sanitaire des aliments, ce qui est tout à fait légitime. La question que les journalistes peuvent poser à ces occasions est "qu'est-ce qu'on pourrait faire pour améliorer le droit ?" De ce point de vue, le droit fonctionne plutôt bien. Or, cette approche par les crises a tendance à faire souvent l'impasse sur la mise en œuvre de ce droit et notamment sur les mesures de contrôle, de sanction et de prévention d'autres problèmes sanitaires (diabète, obésité, surpoids...) qui vont avoir une influence pourtant énorme sur la santé publique. En d'autres termes, je trouve que les médias n'abordent pas suffisamment les suites des crises sanitaires et la complexité de la prévention des risques.

6. Quels sont selon vous les freins à la protection de l'environnement en milieu agricole ?

J'ai du mal à percevoir la question en terme de freins. La conciliation entre le milieu agricole et la protection de l'environnement n'est pas évidente. Le débat est souvent présenté comme très polarisé dans les médias et par certains syndicats et partis politiques. Sur le terrain cela me semble beaucoup plus nuancé. Lorsque l'on prend le temps de discuter, les postures ne sont pas aussi évidentes, ce que confirment les études sociologiques dans ce domaine. Les agriculteurs travaillent le vivant et sont aussi fortement dépendants de leur environnement qu'ils tentent de maîtriser. Le temps du débat semble de plus en plus restreint. C'est le temps médiatique imposé qui apparaît alors comme un frein à l'adoption de règles cohérentes et bien pensées. On voit dans la loi d'orientation agricole 2025 une forte dépendance au contexte et à une urgence toute relative plus qu'aux nécessités de long terme. C'est un reproche que l'on peut faire à beaucoup de normes et de textes juridiques, ce n'est pas propre au droit de l'agriculture ni au droit de l'environnement, malheureusement.

ENTRETIENS

7. Comment envisagez-vous l'avenir du droit de l'environnement et de l'agriculture ?

Les évolutions récentes du droit me rendent un peu pessimiste, tant sur le plan européen que sur le plan national. On le voit dans la dernière loi d'orientation agricole. Il y a une forme de régression environnementale même si elle a été relativement limitée par rapport au projet de loi initial. Après, si on analyse les tendances sur le plus long terme, il y a quand même une imprégnation de la protection de l'environnement dans le milieu agricole. Le processus de production des normes et d'évolution du droit doit s'apprécier sur le temps long et pas seulement à l'aune de l'actualité législative et réglementaire.

L'optimisme me viendrait plutôt de la pratique du droit : comment les avocats, les juges, la société civile s'en saisissent. La force du droit c'est aussi la force de la jurisprudence et là on peut voir sur certaines décisions des avancées notamment par l'inclusion de certains concepts dans le droit. Ce sont notamment des décisions qu'on retrouve en matière de réparation de préjudices liés aux pratiques agricoles en matière de produits phytosanitaires ou encore des suites données à certains procès autour des questions climatiques. Je pense à l'affaire Urgenda aux Pays-Bas qui a incité le gouvernement à modifier sa politique en matière d'élevage. Cependant, les répercussions politiques de cette décision n'ont pas permis que cela soit concrétisé dans les textes. C'est un jeu à plusieurs bandes, mais il y a peut-être une lumière au bout du tunnel.

R.D

LES AUTEURS ET AUTRICES

Un grand merci à Giacomo RENAUD pour son travail sur le logo !



Emma MIGAULT
Co-responsable de la publication
Pôle européen



Ruxandra DANCEA
Co-responsable de la publication



Solène ARIBAUD
Pôle constitutionnel



Marin BISSON
Pôle international



Claire BECQUART
Pôle administratif et pôle actualités



Lou GALLAZZINI
Pôle contentieux



Anaëlle JEGOU
Pôle administratif



Simon JUPIN-BOSSER
Pôle administratif



Mathilde LAVALETTE
Pôle constitutionnel



Inès ORELLANA
Pôle contentieux



Simon PELOSSE
Pôle administratif



Romane SANIERE
Pôle européen