



*Paris, le 20 avril 2026*

Monsieur Richard FERRAND  
Président du Conseil Constitutionnel  
2, rue Montpensier 75001  
PARIS

Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel la loi de simplification de la vie économique, définitivement adoptée par le Parlement le mercredi 15 avril 2026.

A cet effet, vous voudrez bien trouver, ci-joint, la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

Boris VALLAUD

*Président du groupe Socialistes et apparentés*

Cyrielle CHATELAIN

*Présidente du groupe Écologiste et Social*

**RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**  
**LOI DE SIMPLIFICATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, les député(e)s soussigné(e)s défèrent à la censure du Conseil constitutionnel, la loi de *simplification de la vie économique* dont nombre de dispositions sont contraires à plusieurs principes et objectifs à valeur constitutionnels.

**SUR L'ARTICLE 1ER**

L'article 1er, dans sa rédaction initiale, visait à supprimer cinq instances consultatives : le Conseil stratégique de la recherche, le Conseil supérieur de l'aviation civile, la Commission chargée d'apprécier l'aptitude à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général, la Commission supérieure du numérique et des postes et le Comité national de la gestion des risques en forêt.

Il résulte de l'exposé des motifs du projet de loi, que le Gouvernement entendait ainsi supprimer des instances consultatives à l'activité limitée ou devenues redondantes avec d'autres instances. Ni dans son dispositif juridique, ni dans son exposé des motifs, cet article n'emporte l'objectif de supprimer des autorités administratives ou établissements publics, ou de procéder à une suppression générale d'instances consultatives dans l'ensemble des codes juridiques.

Lors de l'examen en 1ère lecture au Sénat, les sénateurs étaient d'ailleurs revenus sur la suppression de la CSNP, le rapporteur estimant dans son rapport que : *“le projet de suppression relève davantage d'une volonté d'affaiblissement du travail de contrôle parlementaire que d'une mesure de simplification du paysage administratif.”*

Outre les instances qui trouvaient leur base législative dans des dispositions non codifiées, les autres dispositions initiales étaient limitées à des modifications dans cinq codes y compris pour coordination juridique.

La méconnaissance des dispositions de l'article 45 de la Constitution par la commission spéciale lors de l'examen en 1ère lecture à l'Assemblée nationale puis, dans une moindre mesure, en séance publique, a permis l'introduction de dispositions visant à supprimer des instances sans rapport, même indirect, avec celles dont la suppression était prévue dans le projet de loi initial et qui trouvaient leur base législative dans des codes qui n'étaient pas non plus mobilisés dans cette même version du texte.

Ainsi, les dispositions de l'article 1er de la loi déferée et intéressant le code de l'action sociale et des familles, le code de la défense, le code de l'éducation, le code général des collectivités territoriales, le code de l'urbanisme, le code de la santé publique, le code de la sécurité sociale, le code de la propriété intellectuelle et le code rural et de la pêche maritime et introduites au cours de l'examen de la loi devant le Parlement sont sans lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi initial.

S'agissant en particulier du code général des collectivités territoriales et notamment de la mesure visant à rendre optionnelle la création par les conseils régionaux des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux, il n'existe même qu'une seule référence à ce code dans l'ensemble des dispositions du projet de loi initial, en son article 9, pour des raisons de coordination juridique.

Dès lors, cette disposition particulière comme toutes celles affectant les codes législatifs précités sont sans lien, même indirect, avec les dispositions du projet de loi initial, ont ainsi été introduites selon une procédure contraire à la Constitution et y sont donc contraires.

Il importe aux auteurs de la présente saisine de rappeler, comme l'a déjà fait votre Conseil très régulièrement, que le titre d'une loi ou les objectifs généraux qui lui ont été assignés en son exposé des motifs, ici un objectif de simplification de la vie économique, ne suffisent pas à caractériser le lien entre les dispositions proposées dans la loi déferée et le texte initial.

La suppression du caractère obligatoire des CESER ne relève en outre pas d'une logique de simplification des obligations administratives qui pèsent sur les entreprises, mais constitue bien une remise en cause structurelle d'un pilier du dialogue territorial. Elle introduirait une instabilité institutionnelle et créerait des disparités territoriales difficilement justifiables, en fonction des choix des majorités régionales.

Au-delà du principe, cette disposition intervient sans étude d'impact, sans évaluation préalable, et sans prise en compte du rôle concret joué par les CESER dans l'éclairage de l'action publique régionale. Ceux-ci contribuent, de manière documentée et régulière, à la formulation de propositions opérationnelles, notamment en matière de transitions économiques, sociales et environnementales.

## **SUR L'ARTICLE 15**

### **I. S'agissant de l'implantation de nouveaux centres de données (*data centers*)**

#### **a) Sur la violation de l'article 1er de la Charte de l'environnement**

##### En droit,

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. ».

Ce droit à un environnement sain a été confirmé par le Conseil constitutionnel comme « droit et liberté constitutionnels » au sens de l'article 61-1 de la Constitution (2011-116 QPC, cons. 5) en ce qu'il pouvait servir de fondement à une question prioritaire de constitutionnalité : « *le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* ».

Le préambule de la Charte de l'environnement précise par ailleurs en son septième considérant « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

En l'espèce,

L'article 15 de la loi déferée, prévoit que tout centre de données « *qui revêt, eu égard à son objet et à son envergure, notamment en termes d'investissement, de puissance installée ou de soutien à l'émergence d'écosystèmes domestiques compétitifs, une importance particulière pour la transition numérique, la transition écologique ou la souveraineté nationale* », puisse par décret être qualifié de projet d'intérêt national majeur, ouvrant la possibilité de bénéficier dans des conditions définies par décret en Conseil d'État de la reconnaissance de raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM).

En l'état du droit, la destruction ou la perturbation des espèces protégées concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leur habitat, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Si les centres de données revêtent une importance incontestable à l'ère de l'économie numérique et face aux enjeux de souveraineté du traitement et de l'hébergement des données, notamment en nuage, tout centre de données ne revêt pas, par nature, une importance stratégique majeure. Il appartient au législateur, pour assurer une conciliation équilibrée entre les objectifs d'intérêt général précités et les atteintes portées aux garanties constitutionnelles visées, de définir et de délimiter précisément les centres de données qui peuvent bénéficier d'une telle reconnaissance.

Or, compte tenu des conditions particulièrement larges dans lesquelles un centre de données peut revêtir la caractérisation de projet d'intérêt national majeur permettant de bénéficier de la reconnaissance de RIIPM, le législateur n'a pas assuré une conciliation suffisante entre l'objectif de protection de l'environnement et l'implantation de centres de données. Le législateur aurait ainsi pu limiter le bénéfice de cette reconnaissance aux seuls centres de données hébergeant des données sensibles ou certifiés SecNumCloud par exemple. Ce faisant, le renvoi au seul décret, même en Conseil d'État, est insuffisant.

En outre, si les centres de données peuvent s'apparenter à des bâtiments industriels en ce qui concerne leur taille ou leur emprise au sol, ils ont des incidences directes sur l'environnement.

Leur consommation d'énergie est très importante pour alimenter les serveurs, le stockage et la climatisation, et va considérablement s'accroître pour atteindre jusqu'à 6 % de la consommation d'électricité en France en 2050, selon les estimations de l'ADEME. Cette consommation d'électricité croissante entrera en concurrence avec les besoins prioritaires d'électrification des usages tels que la mobilité ou le chauffage des logements, et est contraire au 1° de l'article L. 100-2 du code de l'énergie qui priorise notamment la sobriété énergétique.

Outre la consommation énergétique, les techniques de refroidissement des équipements informatiques des centres de données nécessitent une grande quantité d'eau (jusqu'à 5 millions de litres d'eau par jour et par centre de données). Cette importante consommation altère la ressource en eau disponible, en particulier alors que la disponibilité de la ressource devient de plus en plus contrainte par les conditions climatiques, et sera amenée à l'être davantage au cours des prochaines années. La hausse de la consommation en eau occasionnée par les centres de données peut aussi réduire les débits des cours

d'eau ou limiter le remplissage naturel des zones humides, affectant les cycles de reproduction de nombreuses espèces aquatiques et impliquant une détérioration des habitats et une dégradation des fonctions écologiques des zones humides.

Le cas d'espèce ici soulevé est ainsi sensiblement différent de celui sur lequel votre Conseil avait eu à se prononcer (Cons. const. décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023), dans la mesure où il ne s'agit pas ici de favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie dans un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Au contraire, il s'agit de soutenir la croissance du secteur du numérique dont l'empreinte environnementale est majeure sans limiter le bénéfice de tels dispositifs à des implantations qui revêtent un intérêt stratégique particulier justifiant les dérogations permises par ce régime.

**b) Sur la violation de l'article 5 de la Charte de l'environnement**

En droit.

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

Votre Conseil s'est prononcé à plusieurs reprises sur la conformité de dispositions législatives au principe de de précaution tel qu'énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement (CC, 28 mai 2014, n°2014-694 DC, § 6 ; CC, 11 octobre 2013, n°2013-346 QPC, § 20).

Il incombe donc au législateur de garantir la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et le cas échéant de parer à la réalisation du dommage, qui pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement.

En l'espèce.

L'article 15 prévoit que l'implantation de centres de données pourra être qualifiée de projet d'intérêt national majeur et pourra bénéficier de la reconnaissance de RIIPM sur la base de critères généraux et trop larges. Cela ne conduit pas à examiner au cas par cas les risques environnementaux propres aux différents projets, que ce soit en matière de destruction d'habitats, d'atteinte à la biodiversité ou d'épuisement de la ressource en eau.

Les centres de données sont des installations de très grande envergure dont les incidences environnementales directes et indirectes sont avérées scientifiquement.

En réduisant ainsi la portée du contrôle de proportionnalité et de prévention, les dispositions de l'article 15 vident de sa substance le principe de précaution, de valeur constitutionnelle, pourtant impératif dès lors qu'existe un risque d'atteinte grave et irréversible à l'environnement.

Les députés auteurs de la saisine rappellent que la censure de l'article 15 n'empêchera pas l'implantation de centres de données, mais permettra de rétablir les obligations d'examen des incidences projet par projet.

## II. S'agissant des dérogations aux règles sur l'artificialisation nette des sols

### a) sur la violation de l'article 3 de la Charte de l'environnement

#### En droit.

L'article 3 de la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.* »

Votre Conseil considère que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* » et qu' « *elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » (2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 48, 49, Journal officiel du 26 juin 2008, page 10228, texte n° 3).

L'article 191 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », issue des recommandations de la Convention citoyenne pour le climat, a fixé deux objectifs : un objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, c'est-à-dire qu'à compter de cette date, toute artificialisation devra faire l'objet d'une renaturation d'une surface équivalente ; et un objectif intermédiaire de réduction de la moitié du rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) pour la période 2021-2031, par rapport à la période de référence fixée à 2011-2021.

#### En l'espèce.

L'article 15 de la loi déferée vise à déroger au droit commun de mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN), en ce qu'il modifie l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, afin d'exclure l'emprise de tout projet industriel d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ou participant directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable, considéré comme un projet d'envergure nationale ou européenne, de la comptabilisation de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers.

L'article 15 de la loi déferée permet également d'exclure par arrêté du ministre de l'Industrie, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers induite par les aménagements, les équipements et les logements directement liés aux projets industriels susvisés, du décompte de l'artificialisation nette des sols.

L'article 15 de la loi déferée permet de « *sans justification, dépasser jusqu'à 20 % l'objectif local de consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers* » en ce qui concerne les surfaces ouvertes à l'urbanisation, et donc à l'artificialisation, dans les documents d'urbanisme des collectivités territoriales. Le préfet pourra décider d'aller au-delà de cette dérogation de 20 %.

De telles dispositions renforcent les risques d'atteintes à l'environnement en modifiant ainsi la comptabilisation de la consommation d'ENAF pour mieux masquer un éventuel dépassement de seuil. Face à ces risques environnementaux importants, la loi déferée ne prévoit aucun mécanisme concret et

effectif de prévention des atteintes à l'environnement liées à l'artificialisation des sols induite par les opérations d'aménagement liées à ces projets industriels. Or, les risques pour l'environnement d'une telle artificialisation sont connus et bien documentés, et ont poussé le législateur à inscrire dans la loi Climat et Résilience l'objectif de zéro artificialisation nette. L'observatoire national de l'artificialisation explique que sur la décennie précédente, 24 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers ont été consommés chaque année en moyenne en France, soit près de 5 terrains de football par heure. Tous les territoires sont concernés : en particulier, 61 % de la consommation d'espaces est constatée dans les territoires sans tension immobilière. Les conséquences de cette artificialisation sont écologiques, « *érosion de la biodiversité, aggravation du risque de ruissellement, limitation du stockage carbone* », mais aussi socio-économiques, « *coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement et de la facture énergétique des ménages, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole, etc.* ». Ainsi, la consommation d'espaces et l'artificialisation portent préjudice à la biodiversité et au climat, et participent à la hausse du réchauffement climatique ; un sol artificialisé n'absorbant plus de Co2.

S'il était loisible au législateur, comme il l'a fait en 2023, d'apporter des correctifs ou précisions visant à faciliter la mise en œuvre de cet objectif ou à adapter son application dans les territoires très faiblement artificialisés, la portée des dérogations ici prévues, l'absence de justification pour en bénéficier ou de conditions fixées par le législateur pour les encadrer ne permettent pas d'assurer une conciliation équilibrée entre les objectifs poursuivis, pour peu qu'ils soient d'intérêt général, et le droit constitutionnel à la protection de l'environnement.

Or, dans votre décision n°2026-902 DC du 19 mars 2026, vous avez rappelé dans son considérant 71, que les règles relatives au zéro artificialisation nette ont pour objet d'assurer la protection de l'environnement,

Dès lors, cette disposition porte atteinte à l'exigence constitutionnelle de prévention des atteintes à l'environnement. Ainsi, ces dispositions de la loi déferée doivent être censurées.

**b) sur la procédure d'adoption**

En droit,

Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions qui sont introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Selon une jurisprudence constante, il s'assure dans ce cadre de l'existence d'un lien entre l'objet de l'amendement et celui de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Il ne déclare des dispositions contraires à l'article 45 de la Constitution que si un tel lien, même indirect, ne peut être identifié. Il apprécie l'existence de ce lien après avoir décrit le texte initial puis, pour chacune des dispositions déclarées inconstitutionnelles, les raisons pour lesquelles elle doit être regardée comme dépourvue de lien même indirect avec celui-ci. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

En l'espèce,

La loi déferée a pour origine un projet de loi déposé le 24 avril 2024 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Ce projet de loi comportait 28 articles, dont les dispositions avaient pour objectif de simplifier les procédures et démarches administratives, les normes et les « complexités du quotidien » au bénéfice des entreprises, particulièrement les TPE et PME.

L'article 15 concernait initialement uniquement l'implantation des centres de données.

Or, lors de l'examen du projet de loi au Sénat, le législateur a adopté par amendement les dispositions élargissant le périmètre de l'article 15 à l'exemption des projets d'intérêts national majeur du décompte des enveloppes d'artificialisation et, lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, le législateur a adopté un amendement ouvrant, dans l'article 15, la possibilité de déroger sans justification à l'objectif de consommation maximale d'ENAF.

Ces dispositions, introduites lors de l'examen en première lecture du projet de loi dans les deux chambres, ne présentent pas de lien, même indirect, avec des dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

Ainsi, en tant qu'elles ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution, ces dispositions de la loi déferée doivent être censurées.

**SUR L'ARTICLE 15 BIS AA**

**a) sur la violation de l'article 1er de la Charte de l'environnement**

En droit,

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* ».

Ce droit à un environnement sain a été confirmé par le Conseil constitutionnel comme « droit et liberté constitutionnels » au sens de l'article 61-1 de la Constitution (2011-116 QPC, cons. 5) en ce qu'il pouvait servir de fondement à une question prioritaire de constitutionnalité : « *le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité.* ».

Le préambule de la Charte de l'environnement précise par ailleurs en son septième considérant « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins.* ».

En l'espèce,

Les présomptions prévues dans cet article 15 bis AA et susmentionnées sont automatiques, dès lors que certains critères généraux sont remplis (être caractérisé comme un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages).

En l'état du droit, la destruction ou la perturbation des espèces protégées concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Les présomptions instaurées par l'article 15 bis AA dispensent les autorités administratives d'examiner concrètement les risques environnementaux spécifiques au projet, que ce soit en matière de destruction d'habitats d'espèces protégées par l'emprise des projets d'aménagement, des ouvrages, des travaux et l'artificialisation des terres qui en résulte, d'atteinte à la biodiversité et neutralisent le rôle du juge administratif dans la mise en balance des intérêts publics en présence.

La présente loi méconnaît le droit à valeur constitutionnelle précité dans la mesure où est prévue une présomption d'intérêt général majeur et de RIIPM pour ces projets publics de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, alors même que ces derniers peuvent susciter, selon les cas, un certain nombre d'atteintes graves et irréversibles à l'environnement.

Aussi, les dispositions de la loi déferée doivent être censurées en ce qu'elles privent de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

**b) sur la violation de l'article 10 de la Charte de l'environnement et de l'article 88-1 de la Constitution**

En droit,

L'article 10 de la Charte de l'environnement dispose que « *La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.* ».

L'article 88-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur dispose que « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.* ».

Votre Conseil, dans sa décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, a tiré du présent article de la Constitution une obligation de transposition, et donc d'effectivité du droit communautaire : « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à*

*laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ».*

Il incombe donc au législateur de se prémunir de neutraliser le droit communautaire, qui plus est en matière environnementale compte tenu de l'article 10 de la Charte de l'environnement qui insiste au contraire sur la nécessité de s'inspirer de ladite Charte en matière d'action européenne de la France.

En l'espèce,

La présente loi neutralise la portée environnementale du droit communautaire, en particulier la Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Directive Habitats) et son article 16, et par là-même méconnaît à la fois l'article 88-1 de la Constitution, l'obligation de transposition qui en découle par jurisprudence et le principe selon lequel la Charte de l'environnement devrait inspirer l'action européenne de la France.

**c) sur l'atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif**

En droit,

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789: « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution.* »

Le principe de la garantie des droits s'inscrit dans la catégorie de ceux qui « donnent à l'individu l'assurance qu'il pourra faire valoir les autres droits dans les meilleures conditions et que le droit sera appliqué de façon juste, régulière et non arbitraire » (L. Favoreu et alii, Droit des libertés fondamentales, 7e éd., Dalloz, 2015, cons. 359).

Doit ici être invoqué « le droit au juge » affirmé par le Conseil comme « le droit à un recours effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » (Cons. Const. 9 avr. 1996, n°96-373 DC, Statut d'autonomie de la Polynésie française, cons 83 ; 19 déc. 2000, n°2000-473 DC, cons. 44).

En l'espèce,

Le premier alinéa de l'article 15 bis AA ajoute un nouvel alinéa à l'article L. 126-1 du code de l'environnement : « *Lorsqu'elle est prononcée par l'État, la déclaration de projet, lorsque la réalisation du projet nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation au titre du c du 4° du I de l'article L. 411-2, peut lui reconnaître, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État, le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du même c. Ce décret prévoit également les modalités selon lesquelles l'autorité de l'État qui a prononcé la déclaration de projet peut statuer sur le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur pour les projets ayant fait l'objet d'une déclaration de projet avant la promulgation de la loi n° du de simplification de la vie économique, sous réserve qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une décision juridictionnelle devenue définitive annulant ladite déclaration et qu'une dérogation aux interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 n'ait pas déjà été délivrée. La reconnaissance de ce caractère ne peut être contestée qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration de projet, dont elle est divisible, ou contre l'acte reconnaissant ce caractère*

*lorsqu'il est postérieur à la déclaration de projet. Elle ne peut être contestée à l'appui d'un recours dirigé contre l'acte accordant la dérogation prévue audit c.»*

Le premier alinéa établit ainsi une caractérisation par décret en Conseil d'État, de raison impérative d'intérêt public majeur pour tout projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, déclaré par l'autorité de l'État.

Issue de la Directive Habitat, la raison impérative d'intérêt public majeur est l'une des conditions nécessaires à la délivrance d'autorisations dérogatoires de destruction d'espèces protégées.

La notion de raison impérative d'intérêt public majeur n'est pas définie dans la directive Habitats 92/42/CE. L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, précise cependant que *« lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ ou une espèce prioritaire, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement »*.

En ce qui concerne les « autres raisons impératives d'intérêt public majeur » de nature sociale ou économique, la Commission européenne a publié un guide de conseils méthodologiques de l'article 6 paragraphes 3 et 4, de la Directive Habitats 92/42/CEE dans lequel elle indique : *« la formulation de l'article montre clairement que seuls des intérêts publics, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, peuvent être mis en balance avec les objectifs de conservation de la directive. En conséquence, la réalisation des projets émanant d'organismes privés ne peut être envisagée que lorsque ces projets servent un intérêt public dont l'existence est démontrée.*

*On peut raisonnablement considérer que les « raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique » visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables :*

- dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement),*
- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société,*
- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à l'accomplissement d'obligations spécifiques de service public.*

*Il revient aux autorités compétentes de mettre en balance les raisons impératives d'intérêt public majeur justifiant le plan ou le projet avec l'objectif de conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages. Les autorités compétentes ne peuvent autoriser le plan ou projet en question que si les raisons impératives justifiant ce dernier l'emportent sur son incidence sur les objectifs de conservation ».*

Il résulte de ces éléments que la raison impérative d'intérêt public majeur est un régime d'exception strictement encadré et d'interprétation stricte, tant dans la jurisprudence européenne (CJUE, 26 octobre 2006, Commission c/ République du Portugal, aff. C-239/04 ; CJUE, 15 mars 2012, Commission c/ Pologne, C-46/11 ; CJCE, 20 octobre 2005, Commission c/ Royaume-Uni, C-61/04, cons. 111 ; CJCE, 10 mai 2007, Commission c/ Autriche, C-508/04, cons. 109-110) que la jurisprudence nationale (CE, 25 mai 2018, Assac. Présence les terrasses de la Garonne, n°413267; CE, 3 juin 2020, Sté La Provençale, n°425395).

Les magistrats procèdent à une analyse fine du projet et des objectifs poursuivis, pour s'assurer que la réalisation est indispensable et qu'il n'existe aucune alternative. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de démontrer l'intérêt public incontestable du projet, mais son caractère exceptionnel qui rend sa réalisation indispensable (CE, 9 octobre 2013, SEM Nièvre Aménagement Société, n° 366803).

Dès lors, « *la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé.* » (Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 0310612020, 425395).

Ainsi, la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur de manière générale pour tout projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages, sans distinction précise concernant la nature, la finalité ou les incidences environnementales dudit projet, prive les requérants de la possibilité de contester la reconnaissance de l'intérêt général majeur de ce projet, et porte ainsi une atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif.

Il apparaît donc que l'article 15 bis AA porte atteinte au droit au juge puisqu'il prive les requérants de la possibilité de contester le caractère impérieux et indispensable du projet et de le mettre en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages poursuivi par la directive Habitats.

Aussi, ces dispositions de la loi déferée doivent être censurées.

## **SUR L'ARTICLE 15 TER**

### **Sur la procédure d'adoption**

Au titre du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.* »

De jurisprudence constante, vous avez considéré qu'« *il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles* » (décision n°2019-794 DC du 20 décembre 2019, paragraphe 55).

L'article 15, dans sa rédaction initiale du projet de loi de simplification de la vie économique, procédait à la modification de l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme afin de faciliter l'implantation de centres de données de dimension industrielle.

L'article 15 ter, introduit en commission spéciale en première lecture à l'Assemblée nationale, modifie le code général des collectivités territoriales et le code de l'environnement pour supprimer l'ensemble des dispositions relatives aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

Cette disposition ne comporte pas de lien, même indirect, avec les dispositions de l'article 15, ni avec aucune autre des dispositions du projet de loi dans sa rédaction initiale. Il y a donc lieu de constater que, adoptée selon une procédure contraire à la Constitution, elle lui est donc contraire.

**Sur l'atteinte portée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé**

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ».

Votre Conseil a jugé de manière constante qu'il appartient au législateur, dans le cadre de sa compétence, d'assurer la conciliation entre cet objectif à valeur constitutionnelle et les autres objectifs d'intérêt général, sans priver de garanties légales les exigences résultant de la Charte de l'environnement.

Dans votre décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, vous avez ainsi admis qu'une atteinte portée à ce droit pouvait être regardée comme conforme à la Constitution, dès lors qu'elle était strictement encadrée, limitée dans son objet, dans sa durée et assortie de garanties suffisantes.

Or, l'article 15 ter de la loi déferée, en supprimant sèchement et sans alternatives plusieurs dispositifs essentiels de lutte contre la pollution atmosphérique, méconnaît manifestement ces exigences.

En premier lieu, contrairement aux situations dans lesquelles vous avez pu admettre des atteintes encadrées au droit garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement, les dispositions contestées ne poursuivent aucun objectif spécifique de nature à justifier une telle régression environnementale et en matière de prévention des atteintes à la santé induites par la pollution atmosphérique.

En effet, la suppression des zones à faibles émissions, qui constituent un instrument structurant de réduction des polluants atmosphériques dans les agglomérations les plus exposées, n'est assortie d'aucune mesure alternative permettant d'atteindre un niveau équivalent de protection. Elle entraîne au contraire une augmentation prévisible des émissions issues du trafic routier, principal contributeur aux concentrations de dioxyde d'azote et de particules fines en milieu urbain.

Une étude réalisée par AirParif et publiée en janvier 2025 faisant le bilan de la ZFE métropolitaine de Paris précisait ainsi que sur la baisse de 42 % d'émissions d'oxydes d'azote (NOx) dues au trafic routier estimée entre 2017 et 2023, 6 points seraient attribuables à la ZFE-m, et que sur la baisse de 32 % d'émissions de particules fines (PM2,5) dues au trafic routier estimée entre 2017 et 2023, 3 points seraient attribuables à celle-ci. L'absence d'alternative viendrait ainsi annuler ce bénéfice et atténuerait la réduction par ailleurs permise par le renouvellement naturel du parc automobile en l'absence d'incitation.

En deuxième lieu, l'atteinte portée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé n'est assortie d'aucune limitation, ni dans son champ, ni dans sa durée.

La suppression des dispositifs en cause est générale et définitive. Elle concerne l'ensemble des agglomérations précédemment soumises à des obligations en matière de qualité de l'air, sans distinction tenant à leur niveau de pollution ou à la vulnérabilité des populations exposées. Elle n'est assortie d'aucun mécanisme de réexamen ni d'aucune clause de revoyure permettant d'en limiter les effets dans le temps. La suppression de toute base législative ne permet plus aux métropoles qui le souhaitent de maintenir par elles-mêmes ces ZFE, ou à de nouvelles de les mettre en œuvre.

En troisième lieu, aucune garantie suffisante n'est prévue afin d'assurer un niveau minimal de protection de l'environnement et de la santé. D'une part, la suppression des dispositifs de contrôle automatisé prive

les autorités publiques de moyens effectifs pour assurer le respect des restrictions de circulation destinées à limiter les émissions polluantes.

D'autre part, la suppression de l'obligation d'information environnementale des services numériques d'assistance au déplacement fait obstacle à l'information des usagers sur l'impact de leurs choix de mobilité, alors même que cette information constitue un levier essentiel de modification des comportements et de réduction des émissions.

Enfin et surtout, ces suppressions interviennent dans un contexte scientifique caractérisé par la gravité et la persistance des effets de la pollution atmosphérique sur la santé humaine.

L'exposition quotidienne de la population à ces polluants, même à de faibles concentrations, est associée à une augmentation significative de la mortalité et des pathologies cardiovasculaires, respiratoires et cancéreuses.

À long terme, cette exposition contribue à une réduction de l'espérance de vie et au développement de nombreuses maladies chroniques, affectant particulièrement les populations les plus vulnérables.

S'il était loisible au législateur de réduire, modifier, adapter ou rendre optionnelles les ZFE, y compris pour tenir compte des critiques légitimes dont elles sont l'objet et qui ont pu donner lieu à des recommandations, comme celles contenues dans le rapport de la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur les mesures d'accompagnement de la création de zones à faibles émissions mobilité commis par Gérard Leseul et Bruno Milienne en 2022, ou de leur substituer un dispositif alternatif, ce n'est pas ce que fait cet article.

Il en résulte une atteinte globale et systémique aux garanties légales attachées au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, qui ne saurait être regardée comme résultant d'une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles en présence.

Dès lors, en adoptant des dispositions qui affaiblissent de manière significative les instruments de lutte contre l'un des principaux facteurs de dégradation de l'environnement et de la santé publique, le législateur a privé de garanties légales le droit consacré par les articles 1er, 3, 5 et 6 de la Charte de l'environnement.

### **Sur la méconnaissance des principes constitutionnels de prévention et de précaution**

Les mêmes articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement imposent respectivement à toute personne, et donc au législateur, de prévenir les atteintes à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences, ainsi que d'appliquer le principe de précaution en cas de risque de dommages graves et irréversibles, même en l'absence de certitude scientifique.

Votre Conseil a jugé que ces principes s'imposent aux pouvoirs publics dans l'exercice de leurs compétences et qu'il appartient au législateur d'en assurer la mise en œuvre effective (Cons. Const., 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, cons. 18 ; 29 avril 2005, n° 2005-514 DC, cons. 36-38).

Or, l'article 15 ter de la loi déferée, en supprimant les zones à faibles émissions, dispositif juridique essentiel de lutte contre la pollution atmosphérique, constitue une méconnaissance manifeste de ces exigences constitutionnelles.

En effet, les zones à faibles émissions (ZFE) participaient directement à la prévention des atteintes à l'environnement en limitant les émissions de polluants issus du trafic routier, identifiés comme une source majeure de dégradation de la qualité de l'air.

La suppression des ZFE ne se borne pas à modifier les modalités de cette prévention : elle conduit à supprimer purement et simplement un mécanisme visant à réduire l'exposition de la population à des polluants dont la nocivité est largement établie.

L'article 15 ter caractérise une rupture avec l'exigence de prévention, en ce que le dispositif autorise une aggravation prévisible des atteintes à l'environnement sans en limiter la portée ni prévoir de mesures compensatoires.

Cette méconnaissance est d'autant plus manifeste que les effets sanitaires et environnementaux de la pollution atmosphérique sont aujourd'hui solidement établis par les données scientifiques.

Les travaux épidémiologiques conduits en France montrent qu'environ 40 000 décès par an sont imputables à la pollution de l'air, dont plusieurs milliers liés spécifiquement aux émissions d'oxydes d'azote issues du trafic routier. Les particules fines (PM10 et PM2.5) et le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) sont associés à une augmentation significative de la mortalité, y compris à court terme, ainsi qu'à une hausse des pathologies cardiovasculaires et respiratoires.

L'exposition chronique à ces polluants entraîne une augmentation du risque de maladies graves, notamment cardiovasculaires, respiratoires et cancéreuses, ainsi qu'une réduction de l'espérance de vie. Ces effets résultent de mécanismes biologiques bien identifiés, incluant le stress oxydatif, l'inflammation chronique et les altérations cellulaires.

Dans ce contexte, les risques liés à la pollution atmosphérique ne présentent plus un caractère hypothétique : ils sont avérés et documentés d'un point de vue scientifique. Il appartenait dès lors au législateur, en application du principe de prévention, de maintenir, voire de renforcer, les dispositifs permettant d'en limiter les effets.

En outre, à supposer même que certaines incertitudes subsistent quant à l'ampleur exacte de certains effets ou à leur répartition, le principe de précaution imposait au législateur d'adopter des mesures proportionnées et effectives afin de prévenir la réalisation de dommages graves et irréversibles.

Or, loin de satisfaire à ces exigences, l'article 15 ter procède à une suppression généralisée du dispositif existant, sans prévoir ni évaluation préalable des conséquences sanitaires et environnementales, ni mécanisme de suivi, ni mesures alternatives équivalentes.

En particulier, la suppression des dispositifs de contrôle et des obligations d'information environnementale prive les autorités publiques et les citoyens de moyens essentiels pour limiter les émissions et adapter les comportements, affaiblissant ainsi de manière significative la capacité de prévention des risques.

Dans un contexte marqué par la persistance d'une pollution atmosphérique élevée dans de nombreuses agglomérations et par la vulnérabilité particulière de certaines populations, une telle régression normative ne saurait être regardée comme conforme aux exigences des articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement.

En s'abstenant de maintenir ou de remplacer des dispositifs indispensables à la limitation des atteintes à l'environnement et à la santé, et en ignorant l'état des connaissances scientifiques disponibles, le législateur a méconnu à la fois le principe de prévention et le principe de précaution.

Il y a donc lieu de déclarer l'article 15 ter contraire à la Constitution.

### **Sur la méconnaissance du droit à la protection de la santé garanti par le préambule de 1946**

Le Conseil constitutionnel a reconnu à plusieurs reprises que le droit à la protection de la santé est garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel « *la Nation garantit à tous (...) la protection de la santé* ».

Ce droit implique une obligation positive pour le législateur de veiller à ce que les choix normatifs en matière de santé publique soient proportionnés, scientifiquement fondés et assurent un haut niveau de protection pour l'ensemble de la population (Cons. Const. 18 juin 2010 décision n° 2010-8 QPC, cons. 5 ; 19 juin 2011 n° 2011-135/140 QPC, cons. 17).

Or, l'article 15 ter de la loi déferée, en supprimant les dispositifs relatifs aux zones à faibles émissions (ZFE) ainsi que plusieurs instruments juridiques destinés à limiter l'exposition de la population à la pollution atmosphérique, méconnaît de manière manifeste cette exigence constitutionnelle.

En effet, les dispositions supprimées participaient directement à la réduction des émissions de polluants atmosphériques, en particulier celles issues du trafic routier, qui constituent l'une des principales sources d'exposition de la population aux oxydes d'azote et aux particules fines. Leur suppression entraîne mécaniquement une augmentation de cette exposition, alors même que les effets sanitaires de ces polluants sont largement établis.

Les données scientifiques disponibles, notamment celles produites par Santé publique France, mettent en évidence l'ampleur des conséquences sanitaires de la pollution de l'air. Il est ainsi estimé qu'en moyenne 7 000 décès par an sont imputables aux émissions d'oxydes d'azote sur la période récente, et qu'environ 40 000 décès annuels en France sont liés à l'exposition chronique à la pollution atmosphérique, correspondant à une perte moyenne de 7,6 mois d'espérance de vie.

Ces chiffres traduisent une exposition massive et quotidienne de la population à des polluants dangereux. Un adulte inhale en effet entre 10 000 et 20 000 litres d'air par jour, contenant, au-delà de ses composants naturels, de nombreux polluants issus des activités humaines, en particulier du trafic routier, de l'industrie et de la production d'énergie.

La pénétration de ces polluants dans l'organisme a des effets sanitaires graves, à court comme à long terme. À court terme, même à de faibles concentrations, ils peuvent provoquer des irritations, aggraver des pathologies respiratoires chroniques, favoriser la survenue d'événements cardiovasculaires aigus tels que l'infarctus du myocarde, voire entraîner des décès. Les études épidémiologiques montrent ainsi qu'une augmentation de 10 µg/m<sup>3</sup> de particules fines (PM10) est associée à une hausse significative de la mortalité non accidentelle, avec des effets particulièrement marqués chez les personnes âgées.

De même, l'exposition au dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), traceur de la pollution liée au trafic routier, est associée à une augmentation mesurable de la mortalité à court terme, y compris à des niveaux conformes aux normes réglementaires, ce qui souligne l'insuffisance de ces seuils pour garantir une protection effective de la santé.

Dans ce contexte, les ZFE constituaient un instrument essentiel de politique publique visant à réduire l'exposition de la population à ces risques. Leur suppression, conjuguée à celle des dispositifs de contrôle automatisé et des obligations d'information environnementale des usagers des transports, traduit un abandon manifeste des outils de prévention disponibles.

Ainsi, loin de renforcer la protection de la santé, l'article 15 ter organise une régression significative du cadre normatif destiné à lutter contre l'un des principaux déterminants environnementaux de morbidité et de mortalité en France.

En adoptant de telles dispositions, le Parlement a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les objectifs poursuivis et l'exigence constitutionnelle de protection de la santé. Il a, en particulier, ignoré l'état des connaissances scientifiques disponibles et supprimé des instruments essentiels de prévention sans prévoir de mesures alternatives équivalentes.

Dès lors, l'article 15 ter méconnaît le droit à la protection de la santé garanti par le Préambule de la Constitution de 1946 et encourt, pour ce motif, la censure de votre Conseil.

## **SUR L'ARTICLE 18**

### **Sur la violation de l'article 3 de la Charte de l'environnement**

#### En droit,

L'article 3 de la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.* »

Votre Conseil considère que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* » et qu'« *elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » (2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 48, 49, Journal officiel du 26 juin 2008, page 10228, texte n° 3).

L'article 191 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et résilience », issue des recommandations de la Convention citoyenne pour le climat, a fixé deux objectifs : un objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, c'est-à-dire qu'à compter de cette date, toute artificialisation devra faire l'objet d'une renaturation d'une surface équivalente ; et un objectif intermédiaire de réduction de la moitié du rythme de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) pour la période 2021-2031, par rapport à la période de référence fixée à 2011-2021.

#### En l'espèce,

L'article 18 de la loi déferée modifie l'article L. 163-1 du code de l'environnement relatif aux obligations en matière de compensation des atteintes à la biodiversité.

Tout d'abord, il supprime l'obligation de résultat actuellement prévue à cet article. Par ailleurs, cet article supprime l'obligation d'effectivité de ces mesures durant toute la durée des atteintes, donc l'obligation que ces mesures soient effectives avant le début des travaux. Il prévoit à la place l'obligation

de « *compenser les éventuelles pertes nettes intermédiaires dans un délai raisonnable, pertinent d'un point de vue écologique et indiqué dans l'arrêté d'autorisation environnementale du projet, en visant, à l'expiration de ce délai le cas échéant, une absence de perte nette, voire un gain de biodiversité* ».

Selon le rapport mondial de l'IPBES (La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques) publié en 2019, la destruction et la dégradation des habitats sont la première cause de l'effondrement de la biodiversité. Elles constituent 30 % des impacts sur la biodiversité et sont responsables de la disparition ou du déclin d'environ 75 % des écosystèmes terrestres et 66 % des milieux marins déjà altérés par l'action humaine. Privés de leurs habitats, les organismes ne peuvent plus se nourrir, se reproduire, migrer ni assurer leur rôle dans les cycles naturels. L'un des objectifs du triptyque Éviter-Réduire-Compenser intégré à la législation française est de lutter contre la destruction de ces habitats, pour préserver la biodiversité.

Comme le souligne une récente étude du Muséum National d'Histoire Naturelle, les mesures de compensation réalisées aujourd'hui en France souffrent déjà d'un manque d'ambition et de cohérence avec les besoins réels des écosystèmes et des territoires. Celles-ci répondent en effet plus souvent à des logiques de diminution des coûts qu'à des stratégies de restauration des fonctions écosystémiques. Leur efficacité est donc très limitée.

L'étude d'impact du projet de loi se borne à affirmer concernant les impacts environnementaux de cet article : « *Bien que la priorité reste donnée à l'absence de perte nette de biodiversité en permanence, la mesure peut conduire, dans des situations le justifiant et sous le contrôle des préfets, à des périodes intermédiaires où ce n'est pas le cas. L'objectif final d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité, reste toutefois assuré.* » Aucune étude scientifique n'est fournie à l'appui de cette dernière affirmation.

La logique de la compensation nécessite qu'elle soit mise en œuvre avant les atteintes ou destructions des habitats/espèces, pour permettre aux spécimens concernés de disposer d'habitats de substitution au moment où elles interviennent. Différer la mise en œuvre des mesures de compensation ne peut fonctionner d'un point de vue biologique. En effet, l'impossibilité d'accéder rapidement à un habitat de substitution crée des conditions de vie insoutenables pour les espèces animales ou végétales d'un territoire, et peut renverser l'équilibre des interactions écosystémiques d'un milieu de manière irréversible.

De plus, la littérature scientifique montre que les écosystèmes peuvent nécessiter des temps de restauration parfois longs avant de redevenir fonctionnels et de pouvoir servir de nouveau d'habitat. Il est donc nécessaire d'anticiper les mesures de compensation afin qu'au moment de la destruction de son habitat, l'espèce concernée puisse se reporter vers un milieu devenu habitable.

La compensation différée dans le temps n'est donc pas effective d'un point de vue écologique. La précision dans la loi selon laquelle le délai devra être « raisonnable, pertinent d'un point de vue écologique » ne correspond donc pas à une réalité écologique : aucun délai ne pourra être pertinent d'un point de vue écologique, sauf à être extrêmement minime. De plus, la suppression dans cet article de l'obligation de résultat supprime la garantie d'effectivité des mesures prises, qui aurait pu être un garde-fou à l'introduction d'un délai.

En conclusion, en rendant possible de différer dans le temps la mise en œuvre de l'obligation de compensation des atteintes à la biodiversité, l'article 18 vide de son effectivité le principe de

compensation, et en cela contrevient à l'article 3 de la Charte de l'environnement qui prévoit que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.* » et à l'article 4 qui prévoit que « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.* ».

Dès lors, ces dispositions sont contraires à la Constitution.

## **SUR L'ARTICLE 19**

### **a. Sur le droit à un environnement sain**

#### En droit.

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* ».

Ce droit à un environnement sain a été confirmé par le Conseil constitutionnel comme « droit et liberté constitutionnels » au sens de l'article 61-1 de la Constitution (2011-116 QPC, cons. 5) en ce qu'il pouvait servir de fondement à une question prioritaire de constitutionnalité : « *le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité*».

Que par ailleurs le Conseil a reconnu que le droit à l'environnement est un objectif à valeur constitutionnelle (n° 2019-823 QPC).

Le préambule de la Charte de l'environnement précise par ailleurs en son septième considérant « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022 a notamment relevé que « *la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement.*»

#### En l'espèce.

L'article 19 de la loi déferée prévoit l'accélération de projets d'extraction minière. Il ressort des travaux scientifiques, sociologiques, démographiques que la vie à proximité d'une concession minière est néfaste pour la santé humaine et difficilement compatible avec le droit à un environnement sain. Des riverains des mines gardoises de la Croix de Pallières ont ainsi pu déposer plainte après des contaminations à l'arsenic, au plomb et au cadmium.

Il est de certitude scientifique que l'industrie minière affecte négativement la protection des sols : elle participe à leur érosion, à la formation de dolines et à leur contamination. Cette érosion est le

résultat de perturbations physiques comme l'excavation et le dynamitage causées par les activités minières.

De plus, l'industrie minière entraîne un impact sur la qualité de l'eau. Dans un contexte de raréfaction de la ressource, l'industrie minière peut impacter les eaux de surface ou souterraines avec des pollutions, des contaminations ou encore des affaissements des nappes. C'est également une exploitation qui demande des grandes quantités de cette ressource pour le drainage et le refroidissement. L'industrie minière contribuerait entre 4 et 7 % aux émissions mondiales de gaz à effet de serre et l'impact sur la santé humaine est conséquent.

De plus, le ruissellement de ces polluants a un impact désastreux sur la biodiversité et les écosystèmes. L'implantation et l'exploitation minière constituent une modification majeure de l'habitat et une perte concrète de la biodiversité. 37% de la masse terrestre se trouve déjà à moins de cinquante kilomètres d'une mine.

Considérant la portée des atteintes à la qualité des sols, la ressource en eau ou la biodiversité de l'exploitation minière, et sauf à priver le droit constitutionnel à un environnement sain de garanties légales, les dispositions favorisant l'activité minière prévues à l'article 19 devraient être strictement encadrées, limitées et justifiées par un motif d'intérêt général majeur. Par exemple s'agissant de l'extraction sur le territoire national de matériaux revêtant une importance stratégique pour la souveraineté nationale.

Ainsi, il apparaît que ces dispositions de la loi déferée, qui ne prévoient pas de telles distinctions, n'apportent pas de garanties suffisantes en la matière et portent donc une atteinte disproportionnée au droit constitutionnel à un environnement sain et doivent, par suite, être censurées.

#### **b. Sur le droit à l'information des citoyens et la participation du public**

##### En droit,

Le droit à la participation du public est garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui impose une participation effective et éclairée pour toute décision publique ayant une incidence sur l'environnement. Il dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Il est constant, depuis l'importante décision Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, du 19 juin 2008 que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur-constitutionnelle* » et qu'« *elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » (CC, 19 juin 2008, n°2008-564 DC, §18). Il incombe donc au législateur de préserver les capacités d'information et de participation effective du public en ce qui concerne les projets agricoles de stockage et de prélèvement d'eau.

##### En l'espèce,

L'article 19 de la loi déferée prévoit, en son alinéa 7, la suppression des recherches et études de faisabilité environnementale, économique ou sociale pour l'exploitation et l'étude de faisabilité. Or, ces

études permettent notamment aux citoyens liés au projet, de par leur volonté ou de par leur lieu de vie, d'exercer leur droit à participation ou a minima leur droit à l'information sur ces projets.

Aussi, l'alinéa 19, du même article prévoit que « l'étude de faisabilité environnementale, économique et sociale » est remplacée par un « mémoire environnemental, économique et social », ce qui constitue une perte évidente d'information pour les concitoyens.

L'alinéa 25 du même article prévoit la suppression de la concertation locale et de l'enquête publique unique normalement effectuée lors de la demande du titre minier. Qui plus est, à l'alinéa 26, le terme « publique » est supprimé de l'enquête.

L'article 19 de la loi déferée prévoit, en son alinéa 57, que la notion de « consentement » est remplacée par la terminologie « accord », ce qui participe à une réduction des droits des détenteurs de titres miniers ou de concession de stockage géologique de dioxyde de carbone.

Le choix délibéré de l'article 19 à son alinéa 29 de retirer le contenu du mémoire environnemental, économique et social au permis exclusif de recherches de gîtes géothermiques constitue également un renoncement en matière d'information du public.

Le choix de l'alinéa 48 de remplacer le dossier de récolement par un « mémoire descriptif » constitue une nouvelle dégradation du droit à l'information en allégeant ce dernier. Ce même alinéa supprime la mention « maximale » sur le délai d'exploitation de trente ans, laissant la possibilité à une nouvelle prolongation disproportionnée.

L'alinéa 54 prévoit l'introduction d'un article L. 164-1-3 du code minier qui exonérerait d'autorisation ou de déclarations certaines activités géothermiques.

L'alinéa 71 prévoit la suppression de la deuxième phrase de l'article L. 611-1-2 du code minier et laisse un vide juridique quant aux conditions d'occupation du domaine et de rémunération d'une exploitation minière.

Cet article méconnaît donc, par l'accumulation de ces mesures, le droit à l'information et à la participation du public, dans la mesure où il restreint, de manière injustifiée, la capacité du public à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Selon votre jurisprudence, l'information et la participation du public doivent être réelles et non purement formelles. Ainsi, les décisions relatives aux projets miniers ne peuvent être prises sans que leurs impacts environnementaux soient pleinement identifiés et anticipés.

Aussi, les dispositions de l'article 19 de la loi déferée doivent être censurées.

**c. Sur les atteintes au principe de prévention et de précaution**

En droit.

L'article 3 de la Charte de l'environnement impose à toute personne, y compris aux pouvoirs publics, de prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement, ou à défaut, d'en limiter les

conséquences. Il instaure ainsi une exigence constitutionnelle de prévention effective des atteintes environnementales, qui s'impose au législateur dans l'élaboration de la norme.

L'article 5 de la même Charte prévoit, en complément, que lorsque la réalisation d'un dommage environnemental, bien qu'incertaine, pourrait s'avérer grave et irréversible, les autorités publiques doivent, au titre du principe de précaution, mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques et adopter des mesures provisoires et proportionnées pour y faire face.

Ces deux articles ont été reconnus comme ayant une valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, qui exige que le législateur, lorsqu'il prend des mesures susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, en tienne compte de manière effective et appropriée (Cons. const., décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, cons 5-6; 31 janvier 2020, décision n° 2019-823 QPC, cons. 4; 13 août 2021, décision n° 2021-825 DC, cons. 2).

#### En fait,

L'article 19, en son alinéa 24, abroge les dispositions d'instruction des demandes de permis exclusifs en vue de la recherche de substances minérales ou fossiles prévues à l'article L. 123-2 du code minier.

L'alinéa 27 du même article abroge la limitation temporelle des concessions portant sur des substances minérales initialement prévue pour cinquante ans.

L'alinéa 38 du même article prévoit que le permis exclusif de recherche peut dès lors être prolongé sans mise en concurrence, ce qui constitue une atteinte manifeste au principe de précaution.

L'alinéa 80 prévoit que si des formations souterraines sont déjà couvertes par des titres miniers ou de stockages souterrains, le consentement des détenteurs des titres n'est plus nécessaire mais bien uniquement leur accord.

Alors que les projets d'extraction minière et d'exploration du sous-sol nécessitent une application particulièrement rigoureuse du principe de précaution, il apparaît que la méconnaissance de ce principe est manifeste, et ce dans un contexte de tension croissante en matière de changement climatique, de sécheresse climatique et d'imperméabilisation des sols.

La fermeture des mines entraîne des conséquences majeures sur l'environnement avec l'émanation de gaz dangereux, la pollution de l'eau, de l'air et du sol, des mouvements de terrain et des inondations. Favoriser l'ouverture de nouvelles mines en réduisant les garanties de remises en l'état après leur exploitation contreviendrait aux principes de précaution et de prévention.

En s'abstenant de le faire, et en ouvrant aussi largement les possibilités d'extraction minière dont la dangerosité est avérée, la loi méconnaît à la fois l'article 3 (principe de prévention) et l'article 5 (principe de précaution) de la Charte de l'environnement.

En réduisant les exigences d'évaluation environnementale et en supprimant certains avis obligatoires, le législateur affaiblit les mécanismes de prévention. En autorisant le stockage géologique de dioxyde de carbone, le législateur attaque le principe de précaution.

Il en résulte une méconnaissance des principes de prévention et de précaution. Aussi, les dispositions de la loi déferée doivent être censurées.

\*\*\*

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs et autrices de la présente saisine vous demandent de bien vouloir censurer les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.

2026-903 DC-Enregistré au greffe du Conseil constitutionnel le 21 avril 2026