

La pandémie de Covid-19, la crise écologique et la “transition verte” : les expériences de la France et de la Belgique

Luigi Colella*

ABSTRACT

En 2020, la France et la Belgique, comme une large partie du monde, ont été touchés par la pandémie du Covid-19. Face à cette pandémie les mesures législatives d'urgence ont conduit à la contraction des droits et des libertés fondamentaux ainsi qu'à des dérogations des politiques environnementales. La crise sanitaire a été l'occasion d'interrogations sur l'équilibre entre État et marché qui a significativement évolué ces dernières décennies. Les verrouillages pendant la pandémie de Covid-19 peuvent avoir des impacts positifs directs, à court terme et sur notre environnement, en particulier en termes d'émissions et de qualité de l'air, bien que ceux-ci soient probablement temporaires. La pandémie et la crise écologique ont une racine humaine qui doit être recherchée dans la rupture de l'équilibre entre l'homme et la nature, qui affecte, par exemple, le rapport entre

* Université de la Campania, Luigi Vanvitelli, Italie.

la science et la vie, entre la technologie et le bien-être, entre l'environnement et la santé, entre l'éthique et l'économie.

KEYWORDS

Etat d'urgence sanitaire – Pandémie de Covid19 – Droit de l'environnement – France et Belgique
– Crise systémique globale

Table of contents

Introduction

1. La pandémie de Covid-19 et la loi d'urgence sanitaire en France
2. L'urgence sanitaire et la « déconstruction » du droit de l'Environnement : le principe de non-régression
3. Pandémie sanitaire et changement climatique en France
4. Le Plan national de la santé-environnement en France
5. La pandémie et l'éducation à *l'environnement et au développement durable*
6. La crise sanitaire de Covid-19 en Belgique
7. Environnement, pandémie et transition durable en Belgique

Conclusion

Introduction

La France et la Belgique, comme une large partie du monde, ont été touchées aujourd'hui par la pandémie connue comme Covid-19. Le virus, identifié en Chine en décembre 2019, s'est répandu dans le monde entier en poursuivant son expansion, notamment en Europe où la France et la Belgique ont été particulièrement touchées.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré que le Covid-19 constituait une urgence sanitaire de portée internationale en mars 2020.

Au niveau international la crise sanitaire du Covid-19 est vue comme une « crise systémique globale », c'est-à-dire comme une crise source de chocs secondaires multiples et aussi comme une menace pour la population globale, qui est à l'origine d'une crise sanitaire, environnementale, sociale, économique et financière.

La pandémie du Covid-19 peut être analysée à la lumière du concept de l'*Anthropocène*¹, une période caractérisée par l'augmentation exponentielle de la population, combinée à la rapidité du progrès technologique et du renforcement de la capacité humaine de transformer l'environnement. L'avènement de l'*Anthropocène* est marqué par des phénomènes tels que la déforestation, l'expansion des terres cultivées, la perte de la biodiversité, l'augmentation de la pollution, la surexploitation des ressources ainsi que l'exploitation minière, le changement climatique et la perte d'intégrité des écosystèmes et territoires, une perspective dans laquelle le droit de l'environnement peut jouer un rôle central pour la santé de la planète terre.

Dans ce cadre, l'article ci-présent concerne la législation sur l'état d'urgence qui a été mis en place, en France et en Belgique, et également la relation entre crise sanitaire et droit de l'environnement. Nous proposons aussi certaines actions pour dépasser la crise écologique mondiale et relancer la « transition verte », comme solution durable et résiliente. Comme le souligne Amirante², au temps de l'Anthropocène et de la mondialisation, nous devons regarder de près les rapports entre l'environnement et la santé, l'environnement et l'économie. Dans ce cadre, il est nécessaire de repenser en termes globaux le rapport entre économie et environnement.

1. La pandémie de Covid-19 et la loi d'urgence sanitaire en France

L'expérience juridique française s'est notamment distinguée dans la période de l'urgence sanitaire. La loi d'urgence n° 2020-290³ du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a institué l'état d'urgence sanitaire en France. Cet état d'exception a notamment permis d'avoir recours à un confinement strict à l'échelle du territoire national, ainsi qu'à des restrictions de déplacement et à la fermeture de lieux publics.

¹ N. Castree, *The Anthropocene and Geography I: The back story* (2014), *Geography Compass* 8, 7, 436; P. Crutzen, *Benvvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era* (Mondadori 2005).

² D. Amirante, 'Il Covid-19 fra sicurezza sanitaria e sicurezza ambientale' (2020), 2.

³ La loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 contient des règles de natures diverses, rassemblées en 22 articles et réparties en quatre titres : le premier titre est consacré aux mesures sanitaires; le second aux règles de l'urgence économique.

La loi sur l'Etat d'urgence sanitaire⁴ a été la réponse française à la crise⁵: cette loi a prévu la concession de nouveaux pouvoirs au Gouvernement pour légiférer de manière extraordinaire et d'urgence avec des « ordonnances » spéciales pour répondre à la crise épidémiologique et soutenir l'économie nationale.

Avant l'urgence Covid-19, dans le système législatif français, il y avait deux bases juridiques pour l'adoption de mesures en matière de santé : tout d'abord il faut rappeler le pouvoir de « portée générale » du Premier ministre, et, d'autre part, la disposition contenue dans l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique, qui permet au Ministre des Solidarités et de la Santé d'adopter, en cas de « menace ou épidémie », les mesures nécessaires à la protection de la santé de la population.

Dans ce contexte, l'urgence Covid-19 a été l'occasion d'introduire la définition d'une menace sanitaire grave ou d'une urgence au niveau réglementaire.

La Loi n° 290 de 2020 a introduit « l'état d'urgence sanitaire » qui a lancé « l'état d'urgence » dit état d'exception (classique), déjà prévu par la loi historique du 3 avril 1955.

Avec la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, antérieure à la Constitution de 1958, l'état d'urgence, ou soi-disant état d'exception, est régi comme une mesure exceptionnelle, qui peut être décidée par le Conseil des ministres, en cas de danger imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public et également en cas de catastrophe publique, comme une catastrophe naturelle d'une ampleur exceptionnelle. Cet instrument renforce les pouvoirs des autorités civiles et restreint certaines des libertés publiques et droits individuels, notamment pour les personnes soupçonnées de constituer une menace pour la sécurité publique.

L'état d'urgence doit être approuvé par le Parlement par une loi spéciale qui déclare l'urgence limitée à une partie ou à la totalité du territoire national⁶.

L'article 5 de la loi du 3 avril 1955 prévoyait que la déclaration de l'état d'urgence conférerait certains pouvoirs aux Préfets des départements dans lesquels l'état d'urgence était appliqué. Selon le paragraphe 3 de l'article 5 précité, le Préfet avait le pouvoir « d'interdire le

⁴ Le projet de loi a été présenté au Conseil des ministres le 18 mars 2020 par le Premier ministre Édouard Philippe. Le texte final de la loi a été adopté le 22 mars 2020 et publié au Journal officiel le 24 mars 2020. Les quatre étapes du processus législatif peuvent être résumées comme suit : 1) Adoption par le Conseil des ministres le 18 mars 2020 ; 2) Dépôt au parlement à la même date du 18 mars 2020 ; 3) Examen et adoption (Examen et adoption définitif) le 22 mars 2020 ; 4) Promulgation le 23 mars 2020. Voir L. Colella, 'L'emergenza Covid-19 e "L'état d'urgence sanitaire" in Francia. Prime note sulla loi d'urgence n. 290/20' (2020) 2 *Quaderni amministrativi* 90.

⁵ P. Costanzo, 'Brevi note sulle soluzioni apprestate in Francia per contrastare la pandemia nei giudizi di costituzionalità' (2020) *Consulta online* 242; C. Sartoretti, 'La risposta francese all'emergenza sanitaria da Covid-19: Stato di diritto e Costituzione alla prova della pandemia' (2020) 2 *Dpce online* 1637; D. Pamelin, 'La Francia e il Covid-19: la creazione del nuovo stato d'urgenza sanitaria', (2020), 3, *AIC*, 308.

⁶ Selon la législation générale sur « l'état d'urgence » conformément à la loi n. 385 de 1955, il est possible de décréter une situation d'urgence qui autorise le Préfet ou le ministre de l'Intérieur pour adopter certaines mesures restrictives de la liberté personnelle, y compris des limitations de la liberté de mouvement et de circulation sur le territoire national. En particulier, les pouvoirs publics sont habilités à : 1. restreindre ou interdire la circulation à certains endroits ; 2. interdire certaines réunions publiques ou fermer temporairement certains lieux publics et lieux de culte ; réquisitionner des personnes ou des véhicules privés ; 4. autoriser les recherches administratives ; 5. interdire à certaines personnes d'être ou de s'arrêter sur un site spécifique ; 6. émettre des ordonnances d'assignation à résidence.

séjour en tout ou en partie du département à quiconque tenterait d’entraver, de quelque manière que ce soit, l’action des pouvoirs publics ».

A cet égard, il convient de noter que la décision du Conseil constitutionnel français du 9 juin 2017 a déclaré contraire à la Constitution le paragraphe 3 de l’art. 5 de la loi 385 de 1955 car le législateur n’avait pas garanti dans cette circonstance un équilibre entre les différentes valeurs en conflit. Par conséquent, la loi du 11 juillet 2017 a prévu que le Préfet peut interdire le séjour d’une personne sur le parcours d’une manifestation s’il existe des raisons sérieuses de croire que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l’ordre public. L’ordonnance du Préfet doit indiquer la durée, limitée dans le temps, de l’acte et les circonstances factuelles et locales précises qui le justifient, ainsi que le territoire auquel il s’applique, dans la limite qu’il ne peut inclure le domicile de l’intéressé. Aujourd’hui l’article 16 de la Constitution française de 1958 permet l’adoption d’une législation de l’état d’urgence, « lorsque les institutions de la République, l’indépendance de la Nation, l’intégrité de son territoire ou l’exécution de ses engagements internationaux sont menacés d’une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel »⁷.

Dans ce cadre constitutionnel, la loi n. 290 de 2020 sur « l’état d’urgence sanitaire » représente une nouveauté inédite dans le domaine du *droit d’urgence français*. La loi d’urgence a limité les droits fondamentaux et elle a soulevé de nombreux doutes quant à sa constitutionnalité⁸.

Le titre I de la loi, intitulé “L’état d’urgence sanitaire”, contient des règles qui ont, en substance, modifié le titre III du livre I de la troisième partie du “Code de la santé publique” dans lequel a été insérée la référence précise aux cas de « Menaces et crises sanitaires graves » pour indiquer les graves menaces et crises de santé publique telles que celle en cours en raison de l’urgence épidémiologique du Covid-19⁹.

⁷ Selon l’article 16 de la Constitution de 1958 « Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d’assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d’accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L’Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l’exercice des pouvoirs exceptionnels ; Après trente jours d’exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l’Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d’examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d’exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée ».

⁸ R. Fitoussi, *Coronavirus: «C’est en temps de crise que le respect des droits fondamentaux est encore plus important» selon Dominique Rousseau* (2020) 21.03.2020 Publicsenat.org; F. Gallarati, ‘Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell’emergenza sanitaria in Francia e Spagna’ L. Cuocolo (cur.) *Dossier I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata* (www.federalismi.it, 31 mars, 2020, 42).

⁹ Déjà conformément à l’art. L. 3131-12 du Code de la santé publique « l’urgence sanitaire peut être déclarée sur tout ou partie du territoire national, ainsi que sur le territoire des collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la

Selon la loi n. 290 de 2020, « l'état d'urgence sanitaire », justifié par de graves menaces pour la santé publique, est déclaré par décret du Conseil des ministres et adopté sur la base du rapport du Ministre des Solidarités et de la Santé; mesures économiques extraordinaires liées à l'état d'urgence sanitaires, des mesures administratives *ad hoc* qui autorisent des limitations particulières de la liberté individuelle, visant en substance à surmonter et contenir la situation d'urgence nationale.

En France, la situation épidémiologique actuelle est préoccupante dans certaines grandes villes comme Paris. La crise sanitaire par Covid-19 est déjà considérée – par le droit français – comme une force *majeure*¹⁰ qui a justifié des comportements distinctifs en raison de l'urgence imprévisible.

Le dernier 28 octobre 2020, le Président de la République a décidé de prendre des mesures pour réduire à leur plus strict minimum les contacts et les déplacements sur l'ensemble du territoire en établissant un confinement du 30 octobre au 1er décembre 2020.

Selon le Premier ministre, Jean Castex, la France était exposée à une deuxième vague épidémique extrêmement forte, touchant tout aussi durement l'ensemble de voisins pays européens¹¹. Au regard de l'évolution actuelle et prévisible de l'épidémie au cours des prochains mois d'une part, et au regard du caractère provisoire de ces dispositions, d'autre part, le Conseil scientifique a considéré nécessaire proroger le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1er avril 2021, telle que proposée par le projet de loi.

Les préoccupations liées à la crise sanitaire ont poussé, à la demande du Président du Sénat, Gérard Larcher, à la mise en place par le Sénat d'une *Commission d'enquête* pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies et leur gestion¹².

Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire » (catastrophe ou urgence sanitaire) qui, par sa nature et sa gravité, met en danger la santé de la population.

¹⁰ Selon un arrêt de la Cour d'appel de Colmar rendu le 12 mars 2020 a déjà retenu la qualification du COVID-19 comme cas de force majeure dans la matière : on peut considérer que cette jurisprudence est la première à avoir été rendue en France en la matière. En effet, la Cour d'appel de Colmar a estimé en matière de droit des étrangers que l'absence du demandeur d'asile à l'audience était justifiée « en raison des circonstances exceptionnelles et insurmontables, revêtant le caractère de la force majeure, liées à l'épidémie en cours de Covid-19 » puisqu'il était établi que le demandeur d'asile en question avait été en contact avec une personne infectée par ce virus (CA Colmar, 12 mars 2020, RG 20/01098).

¹¹ L'impact sanitaire de l'épidémie reste très lourd et le nombre de décès continue d'augmenter. Au cours des deux derniers mois, la France a connu plus de 10 000 décès supplémentaires dus à la Covid-19, portant le nombre total de personnes décédées à 42.500 depuis le début de la pandémie.

¹² Voir *Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion*, <https://www.senat.fr/commission/enquete/gestion_de_la_crise_sanitaire.html>.

3. L'urgence sanitaire et la « déconstruction » du droit de l'Environnement : le principe de non-régression

Pendant la période de crise sanitaire les mesures de confinement liées à la pandémie de Covid-19 ont interrompu une grande partie de l'activité économique et industrielle.

Les limitations des activités humaines ont permis la réduction des activités industrielles, économiques et de transport, ont favorisé une amélioration de la qualité de l'air dans des villes comme Paris et dans toutes les grandes villes européennes. En même temps, les mesures d'urgence ont conduit à une récupération de la biodiversité et à un retour de certaines espèces de la faune¹³.

En France, la crise sanitaire a justifié l'application de certaines dispositions à caractère économique, qui déroge à la législation environnementale ordinaire : avec la crise sanitaire, ces dispositions économiques se sont pérennisées.

Dans ce cadre, le décret du 8 avril 2020¹⁴ a autorisé les Préfets¹⁵ à déroger à toute une série de normes principalement environnementales – article 1 :

- *Aménagement du territoire et politique de la ville* ;
- *Environnement de l'agriculture et des forêts* ;
- *La construction des logements* ;
- *Urbanisme* ;
- *Protection et mise en valeur du patrimoine culturel*.

Ce décret dans son article 2 prévoit *quatre conditions* à la dérogation :

- 1) Être justifié par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales. En période d'urgence toute raison économique est désormais considérée comme une « raison d'intérêt général » ; cette situation déroge à la législation environnementale nationale ;
- 2) Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives et de réduire les délais de procédure. Cet objectif permet de supprimer les procédures de concertation, de consultation et même des enquêtes publiques remplacées désormais par de simples consultations par Internet, là aussi une conséquence du Covid-19 ;
- 3) Être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- 4) Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense de la sécurité des personnes et des biens ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions

¹³ E. Dantan, V. Louis, A. Pawlotsky, 'Les conséquences de l'état d'urgence sanitaire en matière de droit de l'environnement', (2020) *La Revue des droits de l'homme* <<http://journals.openedition.org/revdh/10021>>.

¹⁴ Par un décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 publié au JO du 9 avril 2020, le Gouvernement a pérennisé le droit pour les préfets de déroger, à certaines conditions, à des normes nationales, dans un souci de simplification du droit. Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, *Journal officiel électronique authentifié n° 0087 du 09/04/2020*. Les dispositions du présent décret s'appliquent à l'ensemble du territoire de la République.

¹⁵ Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 intervient à la suite d'une expérimentation engagée après la publication du décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au Préfet.

auxquelles il est dérogé. Il s'agit de la disposition la plus négative car, par définition, les dispositions à caractère environnemental et sanitaire, puisque souvent l'une accompagne l'autre, ont pour but de garantir la sécurité des personnes et des biens.

Selon les commentateurs les plus critiques, les exceptions au droit de l'environnement inscrites dans la législation sur l'état d'urgence liée à la pandémie ont été l'occasion d'introduire des exceptions aux principes de participation et d'information qui constituent des principes environnementaux constitutionnels.

Selon la doctrine française¹⁶, la réduction des installations des antennes-relais constitue un premier exemple des dispositifs dérogatoires, dans le contexte sanitaire actuel, aux principes du droit de l'environnement. L'ordonnance du 25 mars 2020 prise dans le cadre de la loi d'état d'urgence sanitaire autorise en effet les opérateurs téléphoniques non seulement à ne pas informer les maires de l'installation d'antennes-relais, et donc leurs administrés, mais aussi à se passer de l'accord de l'Agence Nationale des Fréquences. Une deuxième dérogation au droit de l'environnement concerne le secteur agricole ; en ce cadre « pour tenir compte des difficultés à mener la concertation publique dans le contexte du Covid-19 », le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation a décidé que jusqu'au 30 juin 2020 les distances d'épandage de pesticides pourront être réduites.

Plusieurs textes adoptés dans la période de l'épidémie de Covid-19 ont eu des impacts sur le droit de l'environnement, en particulier sur le droit des installations classées. Les exceptions à la législation environnementale, selon certains, présentent le risque de conduire à une « déconstruction » du droit environnemental français, en instaurant des lois environnementales à géométrie variable et optionnelle.

La législation sur l'état d'urgence pourrait entraîner une régression de la protection de l'environnement et une violation des principes constitutionnels garantis par la *Charte de l'Environnement* de 2005 et en particulier la violation des principes de la prévention, de la participation et de la non-régression.

Dans ce cadre, le « principe de non-régression » a été envisagé en France par la loi n. 1087 du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et a ensuite été inscrite à l'article L. 110-1 du *Code de l'Environnement*¹⁷.

¹⁶ P. Billet, 'Droits de l'environnement et de l'urbanisme au temps du Covid-19', (2020) 17 *La semaine juridique*, édition administrations et collectivités territoriales. Ainsi la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (JO 24 mars 2020) a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures provisoires afin de répondre à la situation de ralentissement ou de suspension des activités qui viennent affecter plus encore certaines dispositions en matière d'urbanisme ou d'environnement dans le but de gérer les délais pendant ou les délais à venir, mais pas seulement.

¹⁷ La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 a inscrit le principe de non-régression en tête du code de l'environnement, plus précisément à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, aux côtés des principes de prévention ou de précaution. Il est ainsi défini : « 9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

Selon certains observateurs l'article 2 de la Charte de l'environnement indique que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ». Cela signifie explicitement que l'État en tant que personne morale a un devoir d'action en faveur de la préservation de l'environnement. Le terme d'« amélioration » peut par ailleurs être interprété comme contenant l'idée de non-régression. Les requérants appellent ainsi le Conseil constitutionnel à considérer que le principe de non-régression est déjà inscrit dans la Constitution, plus précisément à l'article 2 de la Charte de l'environnement¹⁸.

Dans la « société du risque »¹⁹, la législation d'urgence peut produire des exceptions, qui peuvent entraîner une *régression*²⁰ de la législation environnementale.

En France, pendant la crise sanitaire pour éviter un abus de la législation dérogatoire par les Préfets, une *Circulaire* du Premier Ministre a été publiée à ce sujet (6201/5G en date du 6 août 2020²¹) en précisant l'application du cadre dans lequel il est donné au Préfet le droit de déroger à des normes réglementaires prévues par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

Selon la *Circulaire*²² du 6 août 2020 « Le recours au droit de dérogation, fondé sur les motifs d'intérêt général et d'existence de circonstances locales, ne saurait, par ailleurs, se traduire par une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé, ni contrevenir à des normes de niveau législatif ou constitutionnel, à des engagements européens et internationaux de la France ou à des principes généraux du droit ».

¹⁸ M. Zinzi, *La Charte de l'Environnement française tra principi e valori costituzionali* (ESI 2011).

¹⁹ Les risques environnementaux qui peuvent affecter la qualité de vie sont considérables: on a par exemple le risque nucléaire. En matière nucléaire la législation française sur la gestion des déchets nucléaires constitue une législation modèle pour les Etats européens, cfr. L. Colella, 'La localizzazione del Deposito nazionale delle scorie radioattive in Italia tra «principio di non regressione ambientale», democrazia e partecipazione: quale contributo dal «modello» francese' (2015) 1, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 36.

²⁰ En matière environnementale, la reconnaissance jurisprudentielle du principe de non-régression commence à faire son chemin au début des années '90 en matière d'aires protégées (voir phrase n.° 28 de 1994 de la Cour Constitutionnelle hongroise) et commence à apparaître timidement dans les différentes expériences européennes d'Etats individuels aux terminologies les plus disparates. Dans certains pays, en fait, on parle de « principe de statu quo » (c'est le cas en Belgique), alors qu'en France, cependant, le concept d'« effet cliquet » a également été utilisé, tandis que dans d'autres expériences on parle du « principe d'intangibilité » de certains droits fondamentaux garantis au niveau constitutionnel. Cfr. M. Prieur, G. Garver, 'Non-regression in environmental protection : a new tool for implementing the Rio principles' (2012) *Future Perfect*, Rio+20 Tudor Rose/UN; I. Hachez, *Le Principe de Standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative* (Bruylant 2008); O. De Frouville, *L'intangibilité des droits de l'homme en droit international* (Pedone 2004); M. Prieur, 'Non-regression in environmental law', (2012) S.A.P.I.E.N.S 5.2. <<http://journals.openedition.org/sapiens/1405>>.

²¹ Voir la Circulaire relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires, <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2020/08/cir_45029.pdf>.

²² *Circulaire relative à la dévolution au préfet d'un droit de dérogation aux normes réglementaires*, voir <<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45029>>.

En effet la *Circulaire* conseille d'établir un bilan « coûts/avantages » de la mesure de dérogation, de réaliser une estimation des risques juridiques – risque contentieux, risque financier, etc. – et d'évaluer ses conséquences en termes de cohérence de l'action publique locale.

Le *principe de non-régression* ne peut pas accepter la non-application de normes environnementales laquelle par définition constitue une régression²³. Pour ces raisons, une intervention dérogatoire du Préfet pendant la crise sanitaire, qui produit une réelle diminution de la protection de l'environnement n'est pas respectueuse de la *Charte de l'Environnement* et de la législation environnementale de l'Etat. Ainsi l'intervention dérogatoire par ordonnances sera censurable devant le juge administratif.

Pendant la crise sanitaire afin de garantir les niveaux les plus élevés de protection de l'environnement, d'une part, et, d'autre part, la santé publique, certaines conditions devront être assurées comme le respect du *principe de prévention*.

En même temps, il sera nécessaire de veiller au respect du *principe de précaution*, qui veut que face à la menace d'une dégradation irréversible de l'environnement, on ne saurait s'autoriser de l'absence d'une connaissance scientifique absolue pour remettre à plus tard des mesures qui sont justifiées en elles-mêmes. Le principe de précaution peut donc servir de base à des politiques touchant des systèmes complexes qui ne sont pas encore bien compris et dont on ne peut encore prévoir quelles conséquences auront leurs perturbations.

4. Pandémie sanitaire et changement climatique en France

L'adoption de la *loi sur l'énergie et le climat* (loi 2019-1147) montre que la France vise à répondre aux exigences de la “transition énergétique verte” et à la “lutte contre le changement climatique” ; cette loi fixe des points cardinaux de la politique énergétique française :

- la neutralité carbone d'ici à 2050 ;
- la réduction de 40% de la consommation de combustibles fossiles par rapport à 2012 d'ici à 2030, par rapport au 30% auparavant ;
- la déplacement à 2035 au lieu de 2025, de la réduction de 50% de la part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité avec la fermeture de 14 réacteurs.

²³ Selon un précédent juridique important le droit de dérogation préfectoral ne méconnaît pas le principe de non-régression. Par une décision du 17 juin 2019 (n. 421871), le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation du décret n. 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet. Le Conseil d'Etat a jugé que ce décret ne méconnaît pas le principe de non-régression tel qu'inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « Si l'association requérante soutient que les dispositions du décret attaqué méconnaissent ce principe, il résulte des termes mêmes et notamment de son article 1er qu'il ne permet pas de déroger à des normes réglementaires ayant pour objet de garantir le respect de principes consacrés par la loi tel que le principe de non-régression. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ce principe doit être écarté ».

En France, la loi sur l'énergie et le climat a réalisé une mise en œuvre concrète au *Haut Conseil pour le climat* (Art. L. 132-4), créé le 27 novembre 2018, en tant qu'organe indépendant de régulation en matière de climat²⁴.

Selon le dernier « Rapport spécial »²⁵ du *Haut conseil pour le climat*²⁶, la plupart des causes structurelles de la pandémie Covid-19 sont aussi à l'origine du changement climatique.

Déjà en 2007, l'Organisation Mondiale de la Santé déclarait que l'une des plus grandes conséquences du changement climatique serait l'altération des processus de transmission des maladies infectieuses.

Dans sa résolution du 14 mars 2019 sur le changement climatique, le Parlement européen a exigé des objectifs plus ambitieux en matière de réduction des émissions pour 2030, afin d'atteindre l'objectif d'émission zéro d'ici 2050. Dans ce cadre, le 11 décembre 2019 la Commission européenne a présenté le Green New Deal européen, c'est-à-dire une nouvelle stratégie, qui voit l'Europe jouer le rôle de Global Leader stimulant un chemin pour rendre l'économie durable et transformer les enjeux climatiques et les défis l'environnement dans toutes les politiques et en rendant la transition équitable et inclusive.

Dans ce cadre global, la *crise Covid-19* et le *changement climatique* présentent des similarités, donc il est possible de tirer des leçons de l'une pour augmenter nos capacités de résilience à l'autre. La pandémie et le changement climatique sont des « menaces majeures » pour l'ensemble de l'humanité.

Selon les études scientifiques les émissions de gaz à affect de serre , sont réduites de 30 % environ durant le confinement et la pandémie. La réduction des émissions du transport de surface compte pour 60 % de la réduction totale. L'aviation est le secteur qui a réduit le plus ses émissions, -75% durant le confinement, mais il n'est que responsable du 10 % environ de la baisse totale, en incluant l'aviation internationale.

La sortie de crise et « la relance » ne devront pas donc négliger l'urgence climatique, qui elle aussi est cause de décès, dégâts matériels et pressions inédites sur le bien-être des personnes. La crise du Covid-19 rappelle l'importance de mettre en œuvre les actions fondamentales listées par le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), encadré par ses quatre priorités: comprendre les risques de catastrophes; renforcer leur gouvernance pour les gérer; investir dans leur réduction aux fins de résilience; renforcer l'état de préparation aux risques de catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour mieux reconstruire.

²⁴ La structure organisationnelle interne comprend, outre le président, pas plus de douze membres choisis pour leurs compétences scientifiques, techniques et économiques dans les domaines des sciences du climat et des écosystèmes, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation et de la résilience au changement climatique.

²⁵ Haut Conseil pour le climat, *Climat, santé : Mieux prévenir, mieux guérir* (rapport spécial, avril 2020).

²⁶ Le Haut conseil pour le climat est un organisme indépendant chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France. Il a vocation à apporter un éclairage indépendant sur la politique du gouvernement en matière de climat. Le Haut conseil pour le climat a été créé par le décret du 14 mai 2019, après avoir été installé le 27 novembre 2018 par le Président de la République.

Après la crise sanitaire, la probabilité d'un effet de rebondissement est majeure. Après la crise financière de 2008, les émissions mondiales de CO₂ liées à l'énergie et au ciment avaient baissé de 1,4 % en 2009, pour augmenter de 5,9 % en 2010. Il faut éviter que la sortie de la crise s'accompagne d'une augmentation accélérée de l'exploitation des ressources naturelles et d'une production économique irrationnelle ainsi d'un développement industriel non durable.

La baisse radicale des émissions de gaz à effet serre liée à la crise reste marginale. Elle n'est ni durable, ni désirable, sans un changement structurel organisé mettant les enjeux climatiques au cœur des décisions post-crise sanitaire.

Le *Haut conseil pour le climat* dans le Rapport spécial « Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir » invite à accélérer la transition juste pour renforcer la résilience aux risques sanitaires et climatiques consacré aux enseignements à tirer de la crise sanitaire du Covid-19 et aux suites à donner pour atteindre nos objectifs vers la neutralité carbone.

La COP26 d'après crise, à Glasgow ne doit pas être la copie de la COP15 à Copenhague en 2009. Le report de la COP26 en raison de la crise sanitaire, l'année où les mécanismes de l'accord de Paris entrent en vigueur, doit pleinement contribuer à l'objectif de relever l'ambition collective des États parties à l'accord de Paris.

Tant en France que dans le monde les réflexions sur l'après-crise sanitaire portent sur le besoin de mener une relance « verte, pas grise », qui n'enferme pas l'économie dans des trajectoires carbonées incompatibles avec la stratégie nationale bas-carbone. Les « jours d'après » doivent aussi être ceux de l'après-carbone.

5. Le Plan national de la santé-environnement en France

La crise sanitaire de la Covid-19 a fait émerger le lien étroit entre santé humaine, santé animale et santé de l'environnement.

Selon la définition proposée par le bureau européen de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en 1994 lors de la conférence d'Helsinki, « la santé environnementale comprend les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux, psychosociaux et esthétiques de notre environnement.

Les comportements humains, par leur impact sur la biodiversité ou le changement climatique, par exemple, pèsent lourdement dans l'origine des infections virales zoonotiques émergentes, qui est multifactorielle. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 23% des décès et 25% des pathologies chroniques dans le monde peuvent être attribués à des

facteurs environnementaux et comportementaux (qualité de l’air, de l’eau, de l’alimentation, modes de vie, etc.)²⁷.

Dans ce cadre, en France, les causes des pathologies liées à l’impact environnemental sont différentes : la pollution de l’air extérieur et de l’air intérieur, l’exposition au tabac et aux champs électromagnétiques, mais aussi l’exposition aux produits chimiques.

La destruction des écosystèmes due aux pressions humaines multiplie les contacts entre espèces réservoir et espèce humaine et tend ainsi à augmenter le risque de transmission de pathogènes à l’homme et l’émergence de nouvelles maladies.

Pour répondre à ces problèmes la France, qui fait partie des États de l’Europe les plus engagés en matière de santé environnement, est intervenue avec les *Plans nationaux santé environnement* (PNSE) qui se sont succédé depuis la conférence de Budapest de 2004.

Ces *Plans nationaux*²⁸, inscrits dans le *Code de la santé publique* (article L. 1311-6), ont permis :

- des avancées notables pour réduire l’impact des effets négatifs de l’environnement sur la santé ;
- une meilleure prise en compte de la santé environnement à toutes les échelles du territoire ;
- le développement de programmes de recherche structurés sur cette thématique. À titre d’exemples, depuis 2004 : la réduction de 50 à 80 % des émissions atmosphériques de substances dangereuses de la part des industriels ;
- la participation des équipes de recherche françaises à des projets d’ampleur européenne ;
- la mise en place d’un dispositif de surveillance renforcée des pollens ;
- l’interdiction d’utilisation du perchloroéthylène dans les pressings ;
- plus de 300 projets de recherche en santé environnementale.

Face à une exposition croissante aux maladies infectieuses des animaux vertébrés transmissibles à l’être humain, zoonoses, la France avec le *quatrième Plan national santé-environnement (PNSE4)*, s’est engagée dans une approche intégrée et unifiée de la santé publique, animale et environnementale autour du concept « un monde, une santé » ou « *One Health* ».

²⁷ En France, la pollution de l’air extérieur est considérée comme la première source de mortalité environnementale: 48000 à 67000 décès prématurés annuels en France et 400 000 décès prématurés annuels en Europe. Encore l’exposition au gaz radon émis naturellement par les sols et 3 000 décès par an en France dont une part importante serait liée à une Co exposition au tabac. L’exposition aux champs électromagnétiques (lignes haute tension, téléphones portables, wifi, fours micro-ondes, usage médical, etc.) même si les liens avec les effets sur la santé font l’objet d’incertitudes.

²⁸ Le deuxième *Plan national santé environnement* a été adopté en conseil des Ministres le 24 juin 2009 pour la période 2009-2013. Sa mise en œuvre a été placée sous le copilotage des ministères en charge de la santé et de l’écologie, il a fait l’objet d’une déclinaison en plans régionaux santé environnement (PRSE). Le troisième *Plan national santé environnement*. En novembre 2014, le *troisième Plan* (PNSE3) a été présenté en Conseil des Ministres à l’issue d’un travail d’évaluation du PNSE2, de mobilisation des différentes parties prenantes pour son élaboration, et de consultations. Le PNSE3 a ainsi été adopté pour la période 2015-2019.

Ce *Plan national (PNSE4)* est un moyen concret pour réaliser la *Stratégie nationale de santé 2018- 2022 (SNS)* adopté en France a décembre 2017 et qui a suivi le Plan national de santé publique (PNSP) ou « *Priorité Prévention* ».

Le *PNSE4*, intitulé « *Mon environnement, ma santé* », a l'ambition de permettre à chacun de nos concitoyens d'être acteur de son environnement et de sa santé et il constitue actuellement la base de l'écologie de la santé en France. Il est construit autour de *quatre axes* :

1. s'informer sur l'état de son environnement et les bons gestes à adopter ;
2. réduire les expositions environnementales affectant la santé ;
3. démultiplier les actions concrètes menées dans les territoires ;
4. mieux connaître les expositions et les effets de l'environnement sur la santé des populations.

Selon le *premier axe*, la formation, l'information et la prévention en matière de santé environnement sont des objectifs fondamentaux. La crise de la Covid-19 et les règles de confinement ont conduit, par exemple, les citoyens à des pratiques comme l'utilisation des produits désinfection des mains qui font partie de la catégorie des biocides. Selon le *PNSE4* « le recours aux désinfectants ne doit pas devenir automatique » et réduire le recours aux désinfectants « est essentiel pour limiter la dispersion dans l'environnement de ces produits qui peuvent entraîner des déséquilibres des écosystèmes ainsi que l'apparition de phénomènes de résistance ».

En ce qui concerne le *deuxième axe*, il faut réduire l'exposition aux ondes électromagnétiques (dont 5G) et améliorer la connaissance des impacts sanitaire des nouvelles technologies. Le *PNSE4* a pour objectif de réduire l'impact environnemental qui en résulte par les ondes électromagnétiques attribuées à la téléphonie mobile augmentent, et le déploiement prévu fin 2020 de la technologie 5G suscite de nombreuses interrogations.

Dans le *troisième axe* du *PNSE4* il est prévu la création « d'une plateforme collaborative pour les collectivités » sur les actions en santé environnement et renforcer les moyens des territoires pour réduire les inégalités territoriales en santé environnement. Il faut sensibiliser les urbanistes et aménageurs des territoires pour mieux prendre en compte les problématiques de santé et d'environnement dans les documents de planification territoriale et les opérations d'aménagement²⁹.

Selon le *quatrième axe* il faut connaître les effets des activités humaines sur la santé et l'environnement, par exemple l'incidence du changement climatique sur la santé et les facteurs favorisant l'émergence ou la diffusion de bactéries antibiorésistants dans l'environnement qui jouent également un rôle non négligeable sur la santé. Face à ces risques, selon le *PNSE4*, il faut faciliter l'accès aux données environnementales pour répondre à la

²⁹ Il s'agit de mettre en œuvre en pratique, le concept *d'urbanisme favorable à la santé (UFS)* initié en 1987 par le réseau des Villes-Santé de l'OMS Europe et réinvesti en France depuis le début des années 2010.

demande d'accès du public à une information exhaustive, neutre et transparente en matière d'environnement et créer un *Green Data Hub*.

Le nouveau *Plan national santé environnement* (PNSE4) est le résultat d'une vision écologique intégrale qui envisage non seulement les aspects strictement environnementaux, mais aussi ceux concernant la santé, les animaux, le territoire urbain, etc..

Cette politique écologique intégrale s'inspire également du « Pacte vert » (*green deal*) pour l'Europe lancé le 11 décembre 2019 par la nouvelle Commission européenne qui porte un objectif de « pollution zéro ».

Selon le Président de la République *Macron*, avec la pandémie de la Covid-19, la France, comme tous les pays du monde, a traversé, et traverse encore, une épreuve sanitaire jamais vue. Dans ce cadre, la France de 2030 devra être plus verte, plus respectueuse du climat. C'est pourquoi *France Relance*³⁰ vise à accélérer la conversion écologique de l'économie et du tissu productif.

6. La pandémie et l'éducation à l'environnement et au développement durable

La pandémie a relancé en France un intérêt extrême pour l'éducation environnementale, à tel point, que le Gouvernement a présenté à l'Assemblée Nationale la *proposition de loi n° 3317*³¹ relative à l'éducation à l'environnement et au développement durable.

Selon la *proposition de loi n. 3317* le choc de la pandémie a montré que nous ne pouvons ignorer la qualité de l'environnement : « pendant le confinement, les émissions de CO2 et les pollutions ont chuté ». La faune a repris ses droits parfois jusque dans nos villes. La reprise économique sur les mêmes bases qu'avant n'est pas un remède durable au changement climatique ni à l'effondrement de la biodiversité. Une relance aveugle pour revenir à la « normalité » rattrapera rapidement les tonnes d'émissions polluantes évitées et nous replongera encore dans nos travers ». Le but de la loi est de changer le code de l'éducation car il est évident que c'est à l'école que commencent la formation des citoyens et l'impulsion des changements.

La finalité de l'éducation à l'environnement et au développement durable est de donner aux futurs citoyens les moyens de faire des choix qui, intégrant les questions complexes

³⁰ Pour faire face à l'épidémie du Coronavirus Covid-19, le Gouvernement a mis en place dès le début de la crise, des mesures inédites de soutien aux entreprises et aux salariés, qui continuent aujourd'hui d'être mobilisables. Afin de redresser rapidement et durablement l'économie française, un Plan de relance exceptionnel de 100 milliards d'euros est déployé par le Gouvernement autour de 3 volets principaux: l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Voir le Rapport *France Relance* (3 septembre 2020), https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/annexe-fiche-mesures.pdf.

³¹ Proposition présentée par Mme Jennifer De Temmerman, députée.

du développement durable, leur permettront de prendre des décisions responsables tant dans la sphère publique qu'au plan personnel.

L'article 1 vise à entériner la présence de l'éducation à l'environnement et au développement durable dans le code de l'éducation, introduit pour la première fois par la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Il met l'éducation à l'environnement et au développement durable sur le même plan que l'enseignement technologique, les enseignements artistiques et l'éducation physique et sportive en le faisant apparaître dans les objectifs et missions du service public de l'enseignement. En outre, pour être en adéquation avec l'instruction obligatoire à 3 ans, il fait débiter l'éducation à l'environnement et au développement durable dès l'école maternelle.

L'article 2 vise à intégrer la notion d'activités environnementales dans le code de l'éducation afin de compléter le chapitre sur les activités périscolaires.

L'article 3 vise à afficher les objectifs de développement durable dans les établissements scolaires afin de sensibiliser les élèves, sur le même modèle que celui de la déclaration universelle des droits de l'homme.

L'éducation environnementale constitue aujourd'hui une priorité pour les systèmes éducatifs des pays européens. Dans le système scolaire italien, par exemple, la loi 20 août 2019, n. 9237 a introduit le caractère obligatoire de l'enseignement des valeurs environnementales par le biais de l'éducation civique³².

En Italie, à partir de l'année scolaire 2020/2021, dans les écoles de tout ordre et niveau du système national d'enseignement italien, l'enseignement sera inséré "transversalement" à l'éducation civique, y compris l'éducation environnementale.

Selon nous, l'éducation aux valeurs environnementales est à la base du changement culturel plus que jamais nécessaire après la pandémie pour protéger la biodiversité environnementale et culturel, relever le défi du changement climatique et réaliser les objectifs d'économie circulaire.

Ces objectifs écologiques exigent comme base constitutionnelle la valeur de la durabilité environnementale entendue comme manifestation de la solidarité intergénérationnelle.

³² L. Colella, 'Educazione ambientale e valori costituzionali in Portogallo e in Italia. La legge n. 92 del 2019 tra educazione civica e cittadinanza ecologica' (2020) 1 XX *AmbienteDiritto.it* 1.

7. La crise sanitaire de Covid-19 en Belgique

La Belgique, comme la France, a été sérieusement affectée par la pandémie³³. Ici la crise sanitaire est intervenue en pleine crise politique³⁴, qui semblait d'une gravité sans précédent, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale³⁵. Face à cette urgence sanitaire, l'État belge a rassemblé les forces et il a pris des mesures fortes³⁶, qui ont répondu à son obligation juridique de réagir face à un risque pour la vie, pour la santé et pour la qualité de l'environnement.

Le droit constitutionnel belge ne prévoit pas de système explicite d'état d'urgence, contrairement à ce qui existe ailleurs et en France. Pendant la pandémie, le droit constitutionnel belge a été affecté par certains problèmes, que peuvent se résumer à deux thématiques :

- 1) la centralisation des compétences vers l'autorité fédérale ;
- 2) la limitation des libertés fondamentales pour des raisons de protection de la santé.

Un premier aspect du droit de la crise sanitaire concerne le partage de compétences entre l'Etat fédérale et les entités communautaires.

Selon une étude récente³⁷, la Belgique, dans la première phase de la crise sanitaire, a dû donner une réponse centralisée à la crise Covid-19 ; en ce cadre « *La question s'est compliquée par le partage de compétences en vigueur entre les différents niveaux de pouvoir. La Belgique est un État fédéral au sein duquel les compétences sont en principe réparties de manière exclusive entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés. Des compétences importantes en matière de politique de la santé sont accordées aux Communautés par l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980* ». Dans ce cadre de nombreuses législations pertinentes pour lutter contre les épidémies et pandémies ont été adoptées par les entités fédérées, dès avant la crise de 2020. L'Autorité fédérale dispose aussi de compétences dans le domaine de la santé, soit sous la forme d'exceptions explicites aux compétences des Communautés comme sa compétence relative aux mesures prophylactiques nationales, ou ses compétences financières – soit dans le cadre de ses compétences résiduelles. Cependant, des solutions originales ont été mises en œuvre pour associer l'Autorité fédérale et les entités fédérées à une prise de décision concertée³⁸. Il ne fait toutefois aucun doute que cette réponse a été définie et mise en

³³ Voir A. Rován, *Covid-19: en Belgique, le reconfinement de « la dernière chance » – Le pays est le plus touché d'Europe. L'objectif du tour de vis est d'éviter que « les soins de santé craquent »* Le figaro (30 October).

³⁴ J. Faniel, C. Sägesser, 'La Belgique entre crise politique et crise sanitaire (mars-mai 2020)', (2020) 2 2447 *CRISP* 5 ; S. Ganty, *Belgium and Covid-19: When a Health Crisis Replaces a Political Crisis* (2020) www.verfassungsblog.de.

³⁵ Pendant plus d'un an, le pays a été dirigé par des gouvernements fédéraux en affaires courantes et minoritaires et, pendant près de dix mois, le monde politique a cherché en vain à mettre en place un gouvernement fédéral de plein exercice et disposant d'une majorité au sein de la Chambre des représentants issue des élections du 26 mai 2019.

³⁶ V. Laborderie, *La Belgique à l'épreuve de la pandémie, Gérer le Covid-19, un tout d'Europe*, (Fondation Robert Schuman, Printemps 2020), 11.

³⁷ F. Bouhon, A. Jousten, X. Miny, E. Slautsky, 'L'État belge face à la pandémie de Covid-19 : Esquisse d'un régime d'exception', *CRISP*, 1, (2020), 5.

³⁸ G. Milani, 'L'emergenza sanitaria nel diritto pubblico comparato: la risposta del Belgio al Covid-19', 2 (2020), 1671.

œuvre principalement au niveau fédéral, à partir de la déclaration de lancement de la “phase fédérale de coordination et de gestion de crise”.

La réaction à la crise a été aussi caractérisée par un transfert important de pouvoirs de Parlements au profit des Gouvernements, à presque tous les niveaux de pouvoir³⁹. La diffusion de l'épidémie Covid-19 a conduit, en Belgique comme en France et en Italie, à un renforcement de l'Exécutif, en vue de l'adoption de mesures urgentes destinées à gérer la crise. La loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 (I) et la loi habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 (II) ont notamment autorisé le gouvernement à intervenir, pendant une période maximale de trois mois, par des arrêtés visant à prendre rapidement des mesures de lutte contre la pandémie et de gestion des conséquences de la crise sanitaire.

Un deuxième aspect, qui a caractérisé le droit constitutionnel belge à l'époque de la pandémie concerne les limitations des libertés individuelles. En ce cadre pour limiter la propagation du Coronavirus, le gouvernement belge a pris, au début de la crise sanitaire, une série de mesures contenues dans l'arrêté ministériel du 23 mars 2020⁴⁰ visant à réduire les contacts entre personnes et imposant un confinement généralisé.

La crise sanitaire du Covid-19 a amené les pouvoirs publics belges – comme on l'a dit pour la France – à limiter les droits et libertés des citoyens d'une manière inédite en temps de paix.

8. Environnement, pandémie et transition durable en Belgique.

L'article 23 de la Constitution belge consacre « le droit à la protection d'un environnement sain »⁴¹, un droit fondamental également confirmé par la doctrine juridique et la jurisprudence constitutionnelle⁴². Le même article 23, alinéa 3, reconnaît « le droit à la sécurité

³⁹ J. Clarenn, C. Romainville *Le droit constitutionnel Belge à l'épreuve du Covid-19* (2020) JP Blog <<http://blog.juspoliticum.com/2020/04/23/le-droit-constitutionnel-belge-a-lepreuve-du-covid-19-1-2-par-julian-clarenne-et-celine-romainville/>>.

⁴⁰ Texte disponible au <<https://bit.ly/3mzaGFw>>. Voir aussi Décret du 20 mars 2020 contenant des mesures en cas d'urgence civile en matière de santé publique.

⁴¹ Le 31 janvier 1994, un article 23 a été inséré dans le Titre II de la Constitution sur les droits et libertés. F. Haumont, *Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence* (2005) Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial. La charte constitutionnelle de l'environnement. pp. 41-52. Sur le droit constitutionnel belge à l'environnement, B. Jadot, *Le droit à l'environnement*, in R. Ergéc *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution* (Bruylant 1995), 257; B. Jadot, *Le droit à la conservation de l'environnement*, Aménagement-Environnement, n° spécial 1996,229, F. Ost, *Un environnement de qualité: droit individuel ou responsabilité collective?*, L'actualité du droit de l'environnement, Bruylant, Bruxelles, 1995, 23; J. Theunis, B. Hubeau, *Het grondwettelijk recht op de bescherming van een gezond leefmilieu*, (1997) TROS, 329. Voir aussi D. Amirante, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale* (2019) DPCE 19.

⁴² H. Born, F. Haumont, 'Le droit à la protection d'un environnement sain', M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation* (Bruylant 2011) 1416.

sociale, à la protection de la santé et à la protection sociale, sanitaire et juridique », confirmant le lien étroit entre l’environnement et la santé.

La localisation du Droit à la protection de l’environnement sain dans le Titre II de la Constitution a pour conséquence qu’il entre dans le bloc de constitutionnalité, entendu comme l’ensemble des normes de référence utilisées par la Cour constitutionnelle comme instruments du contrôle de constitutionnalité des normes législatives.

Le texte constitutionnel fait, par lui-même, obstacle à l’édiction de normes qui feraient régresser le droit reconnu par rapport à ce qui était acquis au moment de l’entrée en vigueur du texte, obligation de *standstill*⁴³. Le juge constitutionnel belge considère que le « droit à la protection d’un environnement sain » garanti par l’article 23 de la Constitution belge « implique, en ce qui concerne la protection de l’environnement, une obligation de *standstill*, qui s’oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu’il existe pour ce faire des motifs liés à l’intérêt général » (*C. arb.*, 14 sept. 2006, n° 135/2006, 137/2006). Par son rang constitutionnel, le droit à la protection d’un environnement sain produit aussi une directive d’interprétation : quand un texte – dans quelque domaine que ce soit – se prête à plusieurs interprétations, il s’impose de privilégier celle qui se concilie le mieux avec le droit protégé selon la prospective « *in dubio pro natura* »⁴⁴.

Dans le cadre constitutionnel au cours des dernières années, la législation belge a mis en œuvre des politiques européennes en répondant aux objectifs de qualité de l’air, du sol et de l’eau garantissant la durabilité environnementale⁴⁵. Face à la pandémie les mesures mises en place pour lutter le Covid-19 ont eu un impact considérable sur l’économie et la société, mais également sur l’environnement.

Comme cela s’est produit en France, en Belgique également, les mesures exceptionnelles adoptées pendant les périodes d’urgence sanitaire ont conduit à certaines dérogations à la législation environnementale et d’aménagement du territoire. Il s’agit toutefois de dérogations de nature procédurale et non de fond. Par exemple dans son arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/001, la Région de Bruxelles-Capitale avait suspendu du 16 mars au 15 juin tous les délais de rigueur et les délais de recours prévus dans la législation bruxelloise. À partir du 16 juin, tous ces délais recommenceront donc à courir. Cependant pour donner au citoyen – et surtout à l’administration – une marge de manœuvre supplémentaire, l’arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/038⁴⁶ prolonge les principaux délais en matière d’amé-

⁴³ V. Hachez, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux: une irréversibilité relative* (Bruylant 2008).

⁴⁴ F. Ost, *La nature hors la loi* (La Découverte 1995) 100.

⁴⁵ *L’examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019, Rapport par pays – Belgique*, 2019.

⁴⁶ Voir l’Arrêté n° 2020/038 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux du 10 juin 2020 prolongeant certains délais relevant du Code bruxellois de l’Aménagement du Territoire et de l’ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d’environnement, M.B. 16 juin 2020.

nagement du territoire et d'environnement⁴⁷. L'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/038 est entrée en vigueur le 16 juin et restera d'application jusqu'au 31 décembre 2020. Dans même temps dans les périodes d'urgence sanitaire et avec le confinement les citoyens belges ont pu respirer un air d'une meilleure qualité et profiter d'un cadre plus silencieux, grâce à une nette réduction des concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et des particules fines, causées notamment par le trafic routier.

En ce cadre l'Agence européenne pour l'environnement a établi que cette diminution était de l'ordre de 35% en Belgique, contre 61% en Espagne et 52% en France, au mois d'avril 2020. Selon cet dernier *Rapport*⁴⁸ la pandémie Covid-19 met en évidence les interrelations entre nos systèmes naturel et sociétal et que « la résilience sociétale dépend d'un système de soutien environnemental résilient ». Dans le même temps, le Rapport a mis en évidence que la perte de biodiversité et les systèmes alimentaires intensifs rendent les maladies zoonotiques plus probables. La dépendance accrue aux plastiques à usage unique et les bas prix du pétrole résultant des verrouillages ont des conséquences négatives.

En Belgique la pandémie Covid-19 a provoqué des changements importants dans la production et la consommation de plastiques et de déchets plastiques. La pandémie a entraîné une augmentation soudaine de la demande mondiale d'équipements de protection individuelle (EPI), tels que masques, gants, blouses, désinfectant pour les mains en bouteille, etc. Au cours des premiers efforts visant à arrêter la propagation du virus, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a estimé que, chaque mois, 89 millions de masques médicaux étaient nécessaires dans le monde, ainsi que 76 millions de gants d'examen et 1,6 million de jeux de lunettes. Les verrouillages pendant la pandémie de Covid-19 peuvent avoir des impacts positifs directs, à court terme et sur notre environnement, en particulier en termes d'émissions et de qualité de l'air, bien que ceux-ci soient probablement temporaires. Les mesures temporaires prises pour faire face à cette pandémie ne sont pas construites comme une réponse durable au défi du changement climatique. La pandémie Covid-19 met en évidence, une fois de plus, la nature interconnectée de nos systèmes planétaires, depuis les origines zoonotiques de la maladie et leur relation avec notre environnement naturel et nos systèmes alimentaires, jusqu'à la plus grande vulnérabilité aux maladies résultant des inégalités sociales⁴⁹, de la mauvaise qualité de l'air, de la pollution et d'autres facteurs environnementaux comme le changement climatique.

En mai 2020, les experts du *SPF Santé*⁵⁰ de la Belgique ont rédigé une première note de vision, qui a donné quelques idées sur la manière dont une telle politique de relance post-Covid-19 et la transition vers une économie régénératrice pourraient être menée au

⁴⁷ Voir le site <<http://urbanisme.irisnet.be/actualites-accueil/arrete-de-pouvoirs-speciaux-ndeg-2020-038-prolongeant-certains-delaiss-relevant-du-cobat-et-de-l2019ope>>.

⁴⁸ European Environment Agency, *Covid-19 and Europe's environment: impacts of a global pandemic* (05 Nov. 2020).

⁴⁹ J.A. Patel et autres, 'Poverty, inequality and COVID-19: the forgotten vulnerable' (2020) *Public Health* 183 110.

⁵⁰ *Le Service public fédéral (SPF) Santé, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnementa été créé en 2001.*

bénéfice de l'économie, de l'environnement et de la santé de citoyens belges. Dans ce cadre le SPF Santé de la Belgique a présenté le 15 octobre 2020, une nouvelle note opérationnalisant concrètement ces principes de transition et de relance en matière d'environnement et de santé publique. Selon le *SPF Santé* pour parvenir à une croissance plus durable et conforme aux objectifs du Pacte Vert européen et aux Objectifs de Développement Durable des Nations Unies, la stratégie de relance doit répondre aux enjeux de la neutralité climatique, de la préservation et de la restauration durable de la biodiversité, de l'amélioration de la qualité de l'air, de l'eau et du sol, d'une utilisation durable et efficace de l'énergie et des ressources, de développement d'une économie circulaire et de cycles de matériaux non toxiques et d'une consommation et production saines et durables et ce, tout en accordant une attention particulière aux personnes les plus vulnérables et en intégrant les différents piliers de la santé.

Conclusion

La France et la Belgique ont fait face à la pandémie par des mesures législatives d'urgence qui ont conduit à la contraction des droits et libertés fondamentaux. L'étude et la comparaison entre ces expériences a mis en évidence trois points communs.

En premier lieu, les gouvernements de France et de la Belgique ont tenté d'équilibrer le droit à la santé avec d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté de mouvement, la liberté d'entreprise et de travail. En deuxième lieu, la législation d'urgence a conduit à une contraction des politiques environnementales au profit de la reprise économique et du marché. En troisième lieu, la propagation du virus a été à l'origine d'une crise systémique globale. Dans ce cadre, la pandémie mondiale de Covid-19 (selon certaines études) est étroitement attachée aux problèmes de l'environnement et elle est liée au changement climatique et conduira à la prise de conscience collective de l'accélération vers des investissements durables.

La crise sanitaire est l'occasion d'interrogations sur l'équilibre entre État et marchés, qui a significativement évolué ces dernières décennies. La relance économique pourrait oblitérer la transition écologique. La pandémie et la crise écologique ont une racine humaine qui doit être recherchée dans la rupture de l'équilibre entre l'homme et la nature, qui affecte, par exemple, le rapport entre la science et la vie, entre la technologie et le bien-être, entre l'environnement et la santé, entre l'éthique et l'économie. Nous devons réaliser une nouvelle union entre l'économie et l'écologie. Il est nécessaire de poursuivre une écologie intégrale pour renouveler la relation entre la personne et l'environnement. Après la pandémie un changement révolutionnaire est nécessaire pour assurer une protection intégrale de l'environnement à travers l'utilisation d'une économie circulaire comme un mode de vie qui dépasse le modèle d'une « économie malade », fruit de la croissance économique inéquitable qui ne tient pas compte des valeurs humaines fondamentales (selon l'enseignement du *Pape François*).

Pour assurer « les droits et les devoir écologiques » face à la pandémie les politiques globales de l'environnement doivent être fondées sur deux axes principales : 1) le principe de non-régression environnementale ; 2) le principe de l'éducation environnementale.

En ce qui concerne le principe de la non-régression, les expériences de la France et de la Belgique sont très importantes pour les autres pays. Comme nous avons dit le principe de non-régression, en France et en Belgique, est un principe majeur du droit de l'environnement. Aujourd'hui, le débat français sur le principe de non-régression est très important pour la protection équilibrée de l'environnement et la protection de la santé humaine. Certains députés – en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution – ont introduit un recours devant le Conseil Constitutionnel sur le projet de loi “relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières” tel qu'adopté le 30 octobre 2020 par l'Assemblée nationale en lecture définitive. Selon ces députés, cette loi est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle et elle porte atteinte au principe de prévention. En premier lieu, l'objet du projet de loi est d'autoriser les personnes à porter une atteinte volontaire à l'environnement, et non de la prévenir. Au regard de la législation en vigueur qui interdit totalement l'usage des néonicotinoïdes, « les dispositions de l'article 1er ont pour effet, d'une part, de donner la faculté juridique à l'exécutif d'autoriser l'utilisation en France de certaines substances néonicotinoïdes (alinéa 3), privant ainsi de garantie légale l'interdiction de toute cette famille de substances en France, et, d'autre part, de recourir au mécanisme des dérogations (alinéa 4) pour autoriser par arrêté jusqu'au 1er juillet 2023 l'emploi de semences traitées avec des substances néonicotinoïdes dont l'utilisation est interdite en Europe »⁵¹. Les requérants considèrent que le projet de loi porte l'atteinte au principe de non-régression et prive par là même de garanties légales « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » consacré par l'article 1er de la *Charte de l'environnement*.

Pour éviter une nouvelle crise environnementale, il faudra investir dans l'éducation environnementale des enfants et des générations futures afin de construire une nouvelle citoyenneté écologique fondée sur des droits et des devoirs environnementaux. La nécessité d'insister sur l'éducation environnementale comme renfort pour édifier des sociétés durables et respectueuses de l'environnement particulier, est consacrée dans certains documents internationaux tels que les documents internationaux tels que l'Accord de Paris sur le climat de 2015 et, en particulier, par le projet de *Pacte Global de l'Environnement*⁵²

⁵¹ Voir *Recours devant le Conseil Constitutionnel sur le projet de loi “relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières”*, dans <https://www.ecologie-democratie-solidarite.fr/wp-content/uploads/2020/11/201110_Recours-CC_PJL-ne%CC%81onicotinoi%CC%88des_VDEF.pdf?fbclid=IwAR3VxmZTyofWw_LLEpOkeiBRN7-Gr7zx0uJKH3QdKilakt2idaksYmLutNk>.

⁵² P. Thieffry, 'Vers l'ouverture des négociations sur un Pacte mondial pour l'environnement' (2018) *Revue trimestrielle de droit européen*; D. Amirante 'Un Patto mondiale per l'ambiente, A Global Pact for the Environment' (Napoli 2018); L.

qui est défini comme la « boussole » du nouveau droit mondial de l’environnement. Le *Pacte Global de l’Environnement* est un traité regroupant l’ensemble des principes fondateurs de l’environnement⁵³ et qui consacre certaines dispositions référées à l’éducation à l’environnement⁵⁴. Pour donner un sens de l’importance de chacun à être protagoniste de cette green mission le Président de la « Commission Environnement du Club des Juristes », Y. Aguila (à Naples, à l’occasion de la Présentation du projet de *Pacte Global* le 29 octobre 2018) a rappelé l’histoire connue de l’incendie et de l’oiseau de Paulo Coelho. « *On raconte que “ un jour, la forêt prenait feu et les animaux fuyaient à la recherche d’un lieu sûr. Alors qu’il s’enfuit, le singe remarque un petit oiseau volant en direction des flammes. ‘Qu’est-ce que tu fais ?’ demande le singe. ‘Ne vois-tu pas que la forêt a pris feu ?’ ‘Oui’, répond l’oiseau ‘Mais j’apporte quelques gouttes d’eau dans mon bec pour éteindre le feu’. Le singe s’exclamait : ‘Comment peux-tu éteindre ce feu avec quelques gouttes d’eau ?’. ‘Je sais que je ne peux pas. Mais au moins, je fais ma part et j’espère que les autres ressentiront mes efforts. Si tous les animaux suivent mon exemple, nous réussirons à dominer les flammes et à sauver notre forêt’* ».

Derrière cette histoire « élémentaire », se trouve la rationalité du nouveau modèle de « citoyenneté écologique globale », c’est-à-dire un nouveau statut de citoyens de la « Création et de la Nature » qui, selon le *Pape François*, constitue la condition nécessaire pour une nouvelle alliance entre la personne et l’environnement; elle représente une nouvelle manière de comprendre les droits et les devoirs environnementaux qui doivent trouver leur fondement dans la responsabilité écologique et dans le principe d’équité et de solidarité intergénérationnelle.

Colella ‘Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell’esperienza francese al diritto ambientale comparato’ (2019) 2 *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente* 1.

⁵³ D. Amirante (cur.), *La forza normativa dei principi giuridici e il diritto ambientale. Profili di teoria generale e di diritto positivo* (Cedam 2007) 33.

⁵⁴ Y. Aguila, ‘Vers un Pacte mondial pour l’environnement’ in M. Deguergue et U. Ngampio (cur.) *Fragment d’Univers. Melanges en l’honneur du professeur Jean-Marie Pontier* (Presse Universitaires D’Aix-Marseille 2020) 60. «Fondé tant sur le droit de vivre dans un environnement sain que sur le devoir de prendre soin de l’environnement, le Pacte mondial donnera aux citoyens les moyens juridiques d’être des acteurs de la protection de la planète. Il reconnaîtra les principes fondamentaux de prévention et de réparation des dommages faits à l’environnement et établira les outils pour les mettre en œuvre (droits à l’information et à la participation du public, droit d’accès à la justice environnementale)»; voir <<https://globalpactenvironment.org/le-pacte/quest-ce-que-le-pacte/>>.