



Commentaire

Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020

Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Définitivement adoptée le 4 novembre 2020, la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières avait été déférée au Conseil constitutionnel, le 10 novembre 2020, par plus de soixante députés et, le 12 novembre 2020, par plus de soixante sénateurs.

Dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les mots « *précisées par décret* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et le deuxième alinéa du même paragraphe II, dans leur rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée¹.

I. – Présentation des dispositions contestées et des griefs des requérants

A. – Les dispositions contestées

* Avant l'intervention de la loi déférée, le paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM énonçait l'interdiction, depuis le 1^{er} septembre 2018, de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits. Il prévoyait également l'interdiction, selon des modalités précisées par décret, de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits.

Le même paragraphe permettait cependant que des dérogations à ces deux interdictions puissent être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

Ces dispositions résultaient de l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages et de

¹ Le Conseil a également écarté le grief, adressé à la procédure d'adoption de la loi, selon lequel l'étude d'impact aurait méconnu l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

l'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

* La loi déferée réécrit le paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM et y ajoute un paragraphe II *bis*, apportant ainsi deux modifications par rapport au droit antérieur.

– D'une part, le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM dispose désormais que « *l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite* ». Le seul changement de fond par rapport au texte précédent réside dans la mention de ce que les substances en cause sont « *précisées par décret* ».

Selon les travaux parlementaires, cette modification « *n'est pas [de] pure forme : la nouvelle rédaction renvoie expressément au décret le soin de "préciser" les substances concernées, dans une logique d'examen au cas par cas qui rompt avec l'interdiction générale et absolue inscrite jusqu'alors au sein de cet article* »². Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État avait d'ailleurs indiqué qu'une telle approche pourrait permettre de « *consolider le dispositif national* » au regard du droit de l'Union européenne, en particulier du règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques³.

– D'autre part, le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM dispose désormais que, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis d'un conseil de surveillance *ad hoc* (institué au paragraphe II *bis*), peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances, mentionnées au premier alinéa du même paragraphe II, dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du CRPM. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement du 21 octobre 2009 précité⁴.

² Rapport n° 3358 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de M. Grégory Besson-Moreau fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 24 septembre 2020.

³ Conseil d'État, 26 août 2020, n° 401036, *Avis sur un projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire*.

⁴ Consacré aux situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire, cet article 53 prévoit que, par dérogation à l'article 28 du règlement et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables. L'État informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la

Il est précisé au troisième alinéa du même paragraphe II que le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances en cause.

Dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, cette possibilité de déroger temporairement à l'interdiction des néonicotinoïdes avait une portée générale. L'exposé des motifs et l'étude d'impact indiquaient cependant qu'elle visait à permettre de lutter contre les destructions de cultures de betteraves sucrières causées par certains pucerons responsables de la « *jaunisse de la betterave* ». Selon l'étude d'impact, en l'absence de solution alternative à l'utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes, « *le retrait voire l'abandon de la culture de la betterave par les planteurs fragiliserait fortement les sucreries qui ont besoin d'un volume minimal de betteraves à travailler pour couvrir leurs charges fixes et rester rentables. À défaut, les sucreries se retrouveraient sans autres alternatives économiques à terme que des fermetures mettant à mal la souveraineté alimentaire de la France pour ces produits* ».

Lors de l'examen du texte, les députés ont souhaité tirer les conséquences de cette intention du Gouvernement, en cantonnant explicitement la dérogation à la culture betteravière. C'est ainsi que l'article 2 de la loi déferée, introduit à l'initiative de Mme Claire O'Petit, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale⁵, a créé un article L. 253-8-3 au sein du CRPM prévoyant que les arrêtés ministériels mettant en œuvre la dérogation « *ne peuvent autoriser que l'emploi de semences de betteraves sucrières* ».

Initialement réservé à l'égard d'une telle limitation, M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, a finalement indiqué, lors de la lecture à l'Assemblée nationale du texte adopté par la commission mixte paritaire, que « *des arguments solides justifient la différence de traitement instituée au profit de la filière de la betterave sucrière. / D'abord, comparativement à d'autres cultures, l'utilisation de semences enrobées de néonicotinoïdes pour la betterave sucrière a un effet plus limité sur les pollinisateurs. / Ensuite et surtout, l'impact économique de l'interdiction des néonicotinoïdes est particulièrement grave pour la filière de la betterave sucrière. En effet, c'est l'une des singularités de cette filière que d'être dépendante en aval des sucreries, lesquelles dépendent en retour de la quantité de betteraves arrivant à leurs portes. / Il suffirait que pendant une*

sécurité des consommateurs. Si nécessaire, il est décidé, selon la procédure de réglementation visée au paragraphe 3 de l'article 79 de ce règlement, si et dans quelles conditions l'État membre peut prolonger ou répéter la durée de la mesure ou bien doit retirer ou modifier cette mesure.

⁵ Amendement n° CE67 adopté par la commission des affaires économiques (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3298/CIION-ECO/CE67>).

ou deux saisons, les planteurs renoncent à planter pour que le stock de betteraves sucrières s'effondre et que les sucreries soient condamnées à fermer, causant l'arrêt de l'ensemble de la filière. En effet, il n'est tout simplement pas envisageable d'importer des betteraves sucrières pour faire tourner ces usines. / En cas d'interdiction des néonicotinoïdes, en l'absence de solution alternative raisonnable à ceux-ci dans cette filière particulière, les pertes de rendement seraient très importantes et pousseraient justement les planteurs à renoncer à cette culture, conduisant au cercle infernal que je viens de décrire »⁶.

B. – Les griefs des requérants

Les requérants contestaient certaines dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée, qui introduisait une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, précisées par décret, et de semences traitées avec ces produits.

Les députés requérants soutenaient, tout d'abord, qu'en renvoyant à un décret la détermination de ces substances, le législateur avait restreint la portée de l'interdiction qu'il avait préalablement édictée et méconnu le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Cette critique portait donc sur les mots « *précisées par décret* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM, tel que modifié par l'article 1^{er} de la loi déferée.

Ils soutenaient ensuite qu'en permettant l'utilisation à titre dérogatoire de semences traitées avec des substances de la famille des néonicotinoïdes, le législateur avait autorisé qu'il soit porté à l'environnement des atteintes certaines, irréversibles et massives. Il en résultait notamment une méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Les sénateurs requérants rejoignaient les députés dans la critique de la dérogation apportée par le législateur à l'interdiction d'utilisation des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes. Avec eux, ils estimaient que cette dérogation méconnaissait un principe de non-régression en matière environnementale, qui, selon eux, se déduisait notamment de l'article 2 de la Charte de l'environnement et qu'ils demandaient au Conseil constitutionnel de reconnaître. Pour eux, ce principe interdisait au législateur de diminuer, sans justification suffisante, le niveau de protection légale dont bénéficie l'environnement.

Par ailleurs, les sénateurs requérants faisaient valoir que cette dérogation privait de garanties légales les exigences constitutionnelles relatives à la protection de

⁶ Assemblée nationale, compte rendu des débats de la deuxième séance du 30 octobre 2020.

l'environnement, en se référant entre autres à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Ces critiques sur les possibilités de dérogation introduites par l'article 1^{er} de loi déferée portaient donc sur le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM.

Les députés ou les sénateurs requérants soutenaient également que ces possibilités de dérogation contrevenaient à d'autres articles de la Charte de l'environnement, aux articles 34 et 88-1 de la Constitution et au droit à la protection de la santé, ainsi qu'au droit de propriété.

II. – Analyse de constitutionnalité

Pour répondre aux requérants, le Conseil constitutionnel, qui n'a pas reconnu l'existence d'un principe de non-régression de la protection de l'environnement, a fondé l'essentiel de son contrôle à l'aune de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

A. – Le grief tiré de la méconnaissance d'une éventuelle exigence constitutionnelle de non-régression en matière environnementale

1. – Les normes constitutionnelles et la jurisprudence applicable

La notion de « *non-régression* » traduit l'idée que, dans la marche du progrès, il n'est pas possible de remettre en cause un stade avancé de développement au profit d'un stade antérieur moins ambitieux. Appliquée au domaine du droit, elle suppose d'identifier le sens de ce progrès, par exemple, le degré plus élevé de protection des droits, et interdit de diminuer ce degré de protection. La doctrine parle parfois « *d'effet cliquet* »⁷, désignant ainsi le fait que lorsqu'une garantie est ajoutée, il n'est plus possible de l'ôter.

Le Conseil constitutionnel n'a pas consacré de manière générale un tel principe, qui interdirait au législateur de revenir sur des choix antérieurs. Selon sa formulation de principe, le Conseil juge au contraire qu'il « *est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* »⁸. Le législateur peut donc modifier les garanties

⁷ Cf., par exemple, Laurence Gay, « "L'effet cliquet" dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Actes du congrès d'Aix-en-Provence, 1999, p. 6 à 11.

⁸ Décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, paragr. 20.

apportées à l'exercice des droits ou libertés constitutionnelles, voire en réduire la portée, tant que cela n'aboutit pas à priver ces droits ou libertés des garanties nécessaires à leur exercice.

Les requérants s'appuyaient cependant sur plusieurs articles de la Charte de l'environnement de 2004 pour fonder l'existence d'un tel principe en matière environnementale. Toutefois, si plusieurs des dispositions de cette Charte font référence à des notions qui évoquent un progrès ou un développement durable, aucune ne consacre une prévalence de ces notions sur toute autre.

Si le préambule de la Charte évoque la nécessité d'assurer un « *développement durable* », il le place dans la perspective de choix destinés à répondre aux besoins du présent qui ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

De la même manière, si l'article 2 de la Charte assigne à toute personne le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, les travaux préparatoires montrent que le pouvoir constituant a considéré que cette exigence visait seulement à fixer « *un objectif au législateur et au pouvoir réglementaire* » appelant à une politique active de l'environnement en vue de le rendre effectif, imposant notamment au législateur de le prendre en compte « *dans la conciliation qu'il lui appartiendra d'opérer entre les normes de valeur constitutionnelle. C'est ainsi qu'en matière de fiscalité, l'impératif d'amélioration de l'environnement devra être concilié avec les exigences propres au principe d'égalité devant les charges publiques, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. Il lui faudra donc en particulier prendre en compte les facultés contributives respectives des entreprises et des particuliers concernés* »⁹.

La même observation vaut pour l'article 6 de la Charte qui impose aux politiques publiques de promouvoir un développement durable, dans la mesure où la seconde phrase de cet article précise bien que « *À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Ce faisant, cet article inscrit l'objectif de développement durable dans le cadre d'une conciliation équilibrée, opérée par les pouvoirs publics, entre les différentes exigences que peuvent recouvrir les champs environnementaux, économiques et sociaux.

* D'ailleurs, de manière plus générale, les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, qui renseignent sur l'intention du Constituant et la portée qu'il a entendu conférer à la charte qu'il établissait, témoignent que

⁹ Rapport n° 1595 (Assemblée nationale – XII^e législature) de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mai 2004, p. 83.

ce dernier n'a pas entendu soumettre le législateur à un « effet-cliquet » ou à un principe de non-régression.

Ainsi, dans sa présentation du projet de loi constitutionnelle devant le Sénat, le garde des sceaux, M. Dominique Perben, fait-il valoir : « *je souligne que le Gouvernement a fait le choix d'une "écologie humaniste" puisque, sur les sept considérants, six se réfèrent expressément à l'homme ou à l'humanité. Une "écologie humaniste" est une écologie qui scelle l'alliance de l'environnement, de la science et du progrès économique au service de l'homme. La charte ne saurait être un obstacle au progrès et à la recherche scientifiques et technologiques, mais elle doit leur offrir un cadre favorable en les inscrivant dans la durée. / La préservation de l'environnement est, en effet, qualifiée par le sixième considérant "d'intérêt fondamental de la nation", au même titre que le sont l'indépendance de la nation, sa sécurité, sa défense, sa diplomatie ou la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger. Cela signifie nettement que le droit à l'environnement ne saurait être un droit absolu et qu'une conciliation devra être opérée entre la préservation de l'environnement et les autres intérêts fondamentaux de la nation* »¹⁰.

La rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, a expressément examiné cette question de l'effet-cliquet, qu'elle réfute, au profit d'un « effet-artichaut », bien différent dans ses conséquences : « *En matière de droits et libertés, une expression est volontiers employée car elle est commode : l'"effet-cliquet". Mais elle ne correspond pas à l'état de la jurisprudence. [...] / Les nouvelles exigences en matière d'environnement bénéficieront, non d'un effet-cliquet, mais [de la protection propre aux droits et libertés] : ils ne pourront plus être privés de toute garantie légale. Le doyen Favoreu en a proposé une image plaisante : celle de l'"effet-artichaut" : le législateur peut enlever feuille à feuille des éléments de leur régime législatif ; mais il ne peut toucher au cœur* »¹¹.

Le rapporteur du Sénat, M. Patrice Gélard, a également partagé cette analyse :

« *L'intervention du législateur dans le domaine de l'environnement serait-elle soumise à un contrôle plus contraignant du Conseil constitutionnel comme certains ont pu le craindre ? / L'élargissement du champ des dispositions au regard desquelles le Conseil constitutionnel assure son contrôle ne devrait pas modifier la portée de ce contrôle dont le Conseil a lui-même fixé les limites : / - s'agissant des conditions de mise en œuvre des principes constitutionnels, le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas un "pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement" selon une formule employée*

¹⁰ JO Sénat, 23 juin 2004.

¹¹ Rapport n° 1595 (Assemblée nationale – XII^e législature) précité, p. 37 et 38.

régulièrement dans sa jurisprudence ; / - s'agissant de la conciliation entre différents principes de valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel limite son contrôle à l'erreur manifeste. / Par ailleurs, la marge d'action du législateur n'est pas limitée par un "effet cliquet" qui le contraindrait à ne pouvoir revenir sur un droit déjà reconnu en matière d'environnement. [...] / Précisément, l'objectif de conciliation avec d'autres principes constitutionnels peut conduire le législateur à aménager différemment tel ou tel principe reconnu dans la Charte sous la réserve rappelée précédemment qu'il ne le prive pas de garantie légale »¹².

* Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs à plusieurs reprises écarté l'idée d'un effet-cliquet particulier en matière environnementale.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-282 QPC, le Conseil a examiné le grief tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel d'information du public, consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement, en s'attachant à déterminer si les dispositions législatives aboutissaient à priver de garanties légales ce droit (ce qui était le cas en l'espèce)¹³.

Surtout, saisi de l'insertion dans le code de l'environnement d'une disposition instaurant ce principe de non-régression, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, que ce principe n'avait qu'une valeur législative¹⁴.

Le Conseil était en effet saisi d'une disposition de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoyant que « *la connaissance, la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion de l'environnement doivent être inspirées par 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* » (lesquelles figurent aujourd'hui à l'article L. 110-1 du code de l'environnement).

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord reconnu pleine valeur normative à ces dispositions, dans la mesure où ce principe était appelé à s'imposer au pouvoir réglementaire. Il a en effet constaté que ces dispositions législatives « *énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte*

¹² Rapport n° 352 (Sénat – 2003-2004) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juin 2004, p. 22 et 23

¹³ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 15, 16, 17.

¹⁴ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, paragr. 7 à 16.

tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ». Il a relevé que « *ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire* »¹⁵.

En revanche, il a jugé que cet « *effet-clicquet* » résultant des dispositions contestées ne pouvait être regardé comme s'imposant au législateur. Il a ainsi rappelé, conformément à la formulation traditionnelle déjà évoquée, qu'« *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Dans l'un et l'autre cas, il ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* »¹⁶.

Il a, en conséquence, écarté les griefs des requérants, pour qui les dispositions contestées méconnaissaient une « *liberté de légiférer* » protégée selon eux par l'article 2 de la Déclaration de 1789, la souveraineté nationale garantie par l'article 3 de la Constitution, la hiérarchie des normes et les articles 39 et 44 de la Constitution.

2. – Application à l'espèce

* Si les requérants appelaient le Conseil constitutionnel à consacrer un principe de non-régression dans sa pleine acception, ils proposaient, à défaut, sa consécration sous une forme atténuée, en s'inspirant notamment de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Belgique.

Dans une décision 135/2006 du 14 septembre 2009, cette Cour a en effet tiré du droit à la protection d'un environnement sain, consacré au 4° de l'article 23 de la Constitution belge, une exigence de *standstill* : « *L'article 23 de la Constitution 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* » (point B.10). Cette exigence implique deux contrôles différents : d'une part, le recul du niveau de protection est-il « *sensible* », d'autre part, y a-t-il une justification d'intérêt général à cela ?

Pour Karine Foucher, qui a examiné en doctrine la portée d'un principe de non-régression ainsi entendu, « *Il s'agit donc d'une obligation relative, conséquence de la relativité du droit à l'environnement, comme des autres droits*

¹⁵ Même décision, paragr. 10.

¹⁶ *Ibidem*, paragr. 11.

fondamentaux. L'obligation de standstill (nom donné au principe de non-régression en droit belge) n'est en effet pas spécifique au domaine de l'environnement. Dans la mesure où elle est "inhérente à toute obligation positive, c'est-à-dire à toute obligation qui implique une intervention de la part de l'État", elle est susceptible d'assortir la mise en œuvre de tous les droits de l'homme, quelle que soit leur génération (I. Hachez, in ouvr. M. Prieur et G. Sozzo (dir.) [La non-régression en droit de l'environnement, Bruylant 2012], p. 504-505) »¹⁷. Pour cette auteure, « Quant à sa signification et contrairement aux craintes qui ont pu être exprimées lors des débats parlementaires sur la loi Biodiversité, il "ne confère pas un "droit acquis" à la norme (...), mais bien un droit au maintien d'un niveau de protection équivalent" (I. Hachez, ouvr. préc., p. 506). Les modalités concrètes, aussi bien substantielles que procédurales, de cette protection équivalente pouvant être variées en pratique et étant "entièrement soumises à l'appréciation du législateur" (ibid.), le juge exige un recul sensible du niveau de protection pour éventuellement conclure à la violation du principe de non-régression. Encore faut-il que ce recul ne soit pas suffisamment justifié par des motifs d'intérêt général (parmi lesquels on peut trouver des considérations aussi diverses que celles tenant à la "simplification administrative" ou au "développement socio-économique" (Ch-H. Born et Fr. Haumont, préc., p. 305). Les auteurs s'accordent pour dire que cette obligation pour le législateur de justifier les choix opérés au regard du principe de non-régression contribue au moins à renforcer l'exigence d'évaluation législative, dans le sens d'une démonstration de l'équivalence du niveau de protection résultant de la législation envisagée, ou, en cas de recul par rapport aux garanties préexistantes, de son caractère proportionné au motif d'intérêt général avancé et au regard des alternatives possibles »¹⁸.

D'autres auteurs ont également défendu cette approche. Pour Yann Aguila, Wallis Hebert et Lucie Rollini, le principe de non-régression en matière environnementale pourrait avoir une portée « *très mesurée* », il s'apprécierait de manière globale, concrète, ne s'appliquerait pas aux régressions mineures, devrait être concilié avec les autres exigences constitutionnelles et il pourrait y être porté atteinte pour un motif d'intérêt général¹⁹.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi la voie que lui indiquaient les requérants. Il s'est au contraire placé dans la ligne de ses précédentes décisions sur ce point. En reprenant, au paragraphe 13 de sa décision, sa formulation habituelle selon laquelle il est loisible au législateur, « *statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger*

¹⁷ Karine Foucher, « Le principe de non-régression devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, n° 2016-3, p. 487-493.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Yann Aguila, Wallis Hebert, Lucie Rollini, « Pour une consécration constitutionnelle du principe de non-régression », *La semaine du droit, édition générale*, 2020, n° 47.

ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions », il a implicitement, mais nécessairement, écarté l'existence d'un principe de non-régression en matière environnementale qui se distinguerait de l'exigence commune pesant sur le législateur de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles.

Toutefois, dans une formulation nouvelle, après avoir rappelé les termes des articles 1^{er}, 2 et 6 de la Charte, le Conseil a jugé que le législateur « *doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement* » et qu'« *il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* » (sur cet article 1^{er}, voir ci-dessous).

B. – Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement

1. – La jurisprudence constitutionnelle

La jurisprudence relative au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement a connu des évolutions récentes, allant dans le sens d'une affirmation du contrôle du respect de ce droit.

Depuis sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que ce droit est au nombre de ceux susceptibles d'être invoqués dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité²⁰.

Dans la même décision, il a considéré que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par les articles 1^{er} et 2 de la Charte (l'article 2 disposant que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ») « *s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes* » et 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* »²¹.

Le Conseil constitutionnel s'est, par ailleurs, montré attentif au champ d'application de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, il a ainsi écarté comme inopérants des

²⁰ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*.

²¹ *Ibidem*, cons. 5. Le Conseil s'est à nouveau référé à cette obligation de vigilance dans ses décisions n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*, paragr. 14 et n° 2019-781 DC précitée, paragr. 81.

griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte adressés à des dispositions soumettant à autorisation l'installation de bâches comportant de la publicité et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires – au motif, implicite, que ces dispositions n'avaient pas d'incidence sur l'environnement²². À l'inverse, la même décision a admis le caractère opérant des mêmes griefs s'agissant de l'instauration d'un régime d'autorisation pour des dispositifs publicitaires lumineux²³.

Cette décision souligne, en outre, que « *le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; [...] il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement* »²⁴.

Le commentaire de la décision en concluait : « *le Conseil constitutionnel a confirmé que les articles 1^{er} et 3 de la Charte sont invocables ensemble à l'appui d'une QPC mais qu'il n'exerce qu'un contrôle de la dénaturation de ces exigences alors qu'est vaste la compétence du législateur pour définir les modalités selon lesquelles la protection de l'environnement doit être assurée* ».

Dans d'autres affaires, le Conseil constitutionnel, après avoir examiné l'objet des dispositions qui lui étaient soumises, a constaté une absence d'atteinte à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Par exemple, dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, saisi de dispositions limitant à certaines zones du territoire l'action en démolition de constructions édifiées conformément à un permis de construire ensuite annulé par le juge administratif, il a jugé : « *En limitant l'action en démolition aux seules zones énumérées [dans le] code de l'urbanisme, le législateur a privé la personne lésée par une construction édifiée en dehors de ces zones, conformément à un permis de construire annulé, d'obtenir sa démolition sur ce fondement. Toutefois, d'une part, le législateur a veillé à ce que l'action en démolition demeure possible dans les zones présentant une importance particulière pour la protection de l'environnement. D'autre part, les dispositions contestées ne font pas obstacle aux autres actions en réparation, en nature ou sous forme indemnitaire [...]. En déterminant ainsi les modalités de mise en œuvre de l'action en démolition, le*

²² Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 9. Dans le même sens, le Conseil a jugé que des dispositions permettant d'arracher des arbres plantés en méconnaissance de servitudes légales, eu égard à leur objet et à leur portée, étaient « *insusceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement* » et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte était inopérant : décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 9.

²³ Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 10.

²⁴ *Ibidem*, cons. 8.

législateur n'a pas porté atteinte aux droits et obligations qui résultent des articles 1^{er}, 2 et 4 de la Charte de l'environnement »²⁵.

Plus récemment, dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil a examiné des dispositions permettant que soient autorisées, d'une part, des constructions et installations dans la zone littorale autrement qu'en continuité avec des agglomérations ou de villages existants et, d'autre part, des aménagements légers dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Ce n'est qu'après avoir énuméré un ensemble de conditions et garanties résultant notamment du caractère limité de ces autorisations et de leur soumission à l'avis d'organismes examinant leur impact sur l'environnement que le Conseil a jugé que ces dispositions ne méconnaissaient pas l'article 1^{er} de la Charte²⁶.

Enfin, dans une décision dont la spécificité réside dans le caractère programmatique des dispositions contrôlées, qui fixaient un objectif de décarbonation complète du secteur des transports d'ici à 2050, le Conseil a jugé, à l'aune de l'article 1^{er} de la Charte, que *« Les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à cette exigence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne dispose toutefois pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait se prononcer sur l'opportunité des objectifs que le législateur assigne à l'action de l'État, dès lors que ceux-ci ne sont pas manifestement inadéquats à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle »²⁷.*

2. – L'application à l'espèce

a. – La portée du contrôle effectué sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a précisé et renforcé le contrôle qu'il opère au regard du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé énoncé à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Jusqu'à présent, en dehors de la consécration d'une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement²⁸, le Conseil n'avait précisé ni les

²⁵ Décision n° 2017-672 QPC précitée, paragr. 16 et 17. Pour une autre absence de méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte, voir la décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 13.

²⁶ Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, paragr. 7 à 31.

²⁷ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, paragr. 36.

²⁸ Voir la jurisprudence rappelée *supra*.

implications du droit figurant à l'article 1^{er} de la Charte ni les modalités d'exercice de son contrôle en la matière.

La décision commentée innove sur deux points.

En premier lieu, elle indique que le législateur « *ne saurait priver de garanties légales* » le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement (paragr. 13).

Ce droit bénéficie ainsi, à l'instar d'autres exigences constitutionnelles, d'une protection qui interdit au législateur de le vider de tout contenu : la législation doit comporter un noyau minimal de garanties assurant l'effectivité du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

En second lieu, la décision commentée énonce, pour la première fois, que les « *limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (paragr. 14).

Reprenant ainsi une formulation applicable à d'autres droits et libertés²⁹, le Conseil précise les conditions dans lesquelles il est constitutionnellement possible d'admettre que des dispositions limitent l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. D'une part, de telles limitations doivent être motivées par la poursuite d'un but d'intérêt général ou la mise en œuvre d'une exigence constitutionnelle. D'autre part, elles ne doivent pas être disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

b. – La détermination des substances dont l'utilisation est interdite (premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM)

Comme indiqué plus haut, le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 tel que modifié par la loi déferée, interdit « *l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées* » mais renvoie, ce que ne faisait pas cet article dans sa rédaction en vigueur, à un décret le soin de préciser quelles sont ces substances.

Les requérants déduisaient de ce renvoi la possibilité d'une régression par rapport au droit existant en matière de protection de l'environnement, dès lors que le pouvoir réglementaire aurait pu, par décret, préserver de l'interdiction certaines

²⁹ Tels que le droit de propriété, la liberté d'entreprendre ou la liberté contractuelle.

substances de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a considéré que l'interprétation des dispositions en cause faite par les requérants ne pouvait être suivie.

En effet, à travers le renvoi à un décret, le législateur n'avait pas souhaité permettre au pouvoir réglementaire de vider de sa substance l'interdiction qu'il avait réitérée en réécrivant le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8. C'est pourquoi le Conseil a jugé que « *Sauf à dénaturer le principe posé par le législateur d'une interdiction générale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques, ce renvoi à un décret ne saurait s'interpréter comme conférant au pouvoir réglementaire la faculté de décider de ne pas soumettre à l'interdiction certaines des substances en cause* » (paragr. 16). Le principe est celui d'une interdiction des substances précitées, et il appartient uniquement au pouvoir réglementaire de le mettre en œuvre en dressant la liste des substances en cause.

Toutefois, s'agissant de l'utilisation des néonicotinoïdes, le législateur doit aussi prendre en compte le droit de l'Union européenne, lequel est également intervenu dans ce domaine, notamment par le règlement du 21 octobre 2009 précité. Ce règlement, qui établit les règles régissant l'autorisation des produits phytopharmaceutiques ainsi que leur mise sur le marché et leur utilisation, détermine les conditions d'approbation d'une substance, au regard notamment des effets qu'elle peut avoir sur l'environnement et la santé humaine. En outre, en application de l'article 71 de ce règlement, même lorsque la mise sur le marché d'une substance a été autorisée en application de ce règlement, un État membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance active approuvée est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement. Le Conseil en a donc conclu que le renvoi au décret contesté « *vise seulement à imposer au pouvoir réglementaire [d'établir la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques], en faisant le cas échéant usage de la possibilité que lui confère le règlement du 21 octobre 2009 d'interdire des substances dont il estime que, bien qu'approuvées par la Commission européenne, elles présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement* » (paragr. 16).

Ainsi circonscrit, le renvoi contesté ne pouvait être regardé comme méconnaissant l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

c. – Les dérogations à l’interdiction d’utilisation des produits contenant des néonicotinoïdes ou d’autres substances assimilées (deuxième alinéa du paragraphe II de l’article L. 253-8 du CRPM)

Comme indiqué plus haut, le deuxième alinéa du paragraphe II de l’article L. 253-8 du CRPM, tel que réécrit par la loi déferée, permet, par dérogation au premier alinéa du même paragraphe, d’autoriser l’usage de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d’action identiques à ceux de ces substances.

Examinant ces dispositions au regard de l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement, le Conseil constitutionnel a jugé que ces « *produits ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l’eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine* » (paragr. 19).

Cette appréciation appelle deux remarques.

D’une part, elle se distingue de celle portée dans la décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 précitée, relative à l’interdiction des néonicotinoïdes, dans laquelle le Conseil constitutionnel avait jugé qu’il ne lui appartenait pas « *de remettre en cause, au regard de l’état des connaissances, l’appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l’environnement et pour la santé publique de l’utilisation de ces produits* ». En l’espèce, au regard notamment du consensus scientifique sur la question, le Conseil a estimé que les substances en cause présentent un danger pour l’environnement.

D’autre part, l’appréciation portée par le Conseil montre que les conséquences pour la santé humaine de dispositions affectant l’environnement peuvent être contrôlées au regard du droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé prévu à l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement, sans avoir besoin de mobiliser l’exigence constitutionnelle de protection de la santé résultant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (laquelle était d’ailleurs invoquée par les sénateurs requérants).

Après quoi, le Conseil constitutionnel a appliqué sa nouvelle grille de contrôle précédemment décrite, afin de déterminer si les limitations ainsi apportées par la loi déferée au droit consacré à l’article 1^{er} de la Charte de l’environnement étaient admissibles.

Il a d’abord constaté que le législateur avait restreint la possible utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes au seul traitement des betteraves sucrières

(article L. 253-8-3 du CRPM, introduit par l'article 2 de la loi déferée). S'appuyant sur les travaux préparatoires, il a jugé que le « *législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production* » et qu'il a, ce faisant, « *poursuivi un motif d'intérêt général* » (paragr. 20).

Le Conseil s'est ensuite attaché à déterminer si la limitation ainsi portée à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé était proportionnée à un tel objectif.

À cet égard, il a relevé trois séries de garanties.

La première est temporelle : les dispositions contestées ne permettent de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause « *qu'à titre transitoire, le temps que puissent être mises au point des solutions alternatives. Cette possibilité est ouverte exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023* » (paragr. 21).

La deuxième est à la fois procédurale et substantielle : la dérogation ne peut être mise en œuvre que par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance spécialement créé (au paragraphe II *bis* de l'article L. 253-8) et dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement européen du 21 octobre 2009, applicable aux situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire. Or, cet article 53 ne permet qu'un « *usage limité et contrôlé* » des produits en cause, dans le cadre d'une autorisation délivrée pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, à condition que cet usage soit justifié par « *des circonstances particulières* » et qu'il s'impose « *en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables* » (paragr. 22).

La troisième est relative aux conditions d'utilisation des produits en cause. D'une part, en visant « *l'emploi de semences traitées avec* » de tels produits, les dispositions contestées n'autorisent que les traitements directement appliqués sur les semences, à l'exclusion de toute pulvérisation, ce qui, a noté le Conseil, « *est de nature à limiter les risques de dispersion de ces substances* » (paragr. 23). D'autre part, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8, lorsqu'un tel traitement est appliqué, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, ce qui tend à « *réduire l'exposition de ces insectes aux résidus de produits employés* » (même paragr.).

En définitive, après avoir spécialement insisté sur l'importance de la garantie temporelle (« *compte tenu en particulier de ce [que les dispositions] sont*

applicables exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023 »), le Conseil constitutionnel a conclu de tout ce qui précède que les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM ne privent pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi (paragr. 24).

Après avoir écarté les autres griefs, le Conseil a conclu à la conformité à la Constitution des mots « *précisées par décret* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du CRPM ainsi que du deuxième alinéa du même paragraphe II (paragr. 27).