

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 3 décembre 2020

RÉPLIQUE À L'APPUI DE L'AFFAIRE 2020-809 DC

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Les observations du Gouvernement formulées en réponse à notre saisine sur la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, en date du 26 novembre 2020 et qui nous ont été transmises le 27 novembre 2020, appellent de notre part la réplique suivante.

1. En premier lieu, si le principe de non régression en matière environnementale est actuellement garanti par la loi, à l'article L. 110-1, 9° du code de l'environnement, rien ne vous interdit de lui reconnaître valeur constitutionnelle, à partir des dispositions de la Charte de l'environnement, ainsi que nous vous y invitons dans notre saisine (*saisine par plus de soixante sénateurs*, §§ 12 et s.).

Ainsi, l'argument du Gouvernement consistant à soutenir que ce principe « s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire » et « qu'il ne s'impose pas au législateur » est inopérant (*Observations*, p. 5).

2. En deuxième lieu, les dispositions même de la Charte de l'environnement, qu'il s'agisse de son préambule ou de ses articles, ainsi que les travaux préparatoires qui ont conduit à son adoption permettent l'identification d'un tel principe de non régression en matière environnementale.

D'une part, le Gouvernement rappelle à juste titre que les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement ont expressément indiqué que les exigences en matière d'environnement ne seraient pas dotées d'un « effet cliquet ».

Cependant, nous rappellerons d'abord que les travaux préparatoires, s'ils ont une valeur éclairante quant à l'intention du législateur, fût-il constitutionnel, n'ont aucune valeur contraignante.

Ensuite, le principe de non régression en matière de protection de l'environnement doit être distingué de l'effet cliquet.

Là où le second enfermerait le législateur, l'objectif du premier n'est pas d'interdire au législateur de modifier ou d'abroger des lois antérieures, droit que nous n'entendons nullement remettre en cause et auquel nous sommes particulièrement attachés, conformément à votre jurisprudence constante (*décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*).

En revanche, ainsi que nous l'avons démontré dans notre saisine (*saisine précitée, §§ 8 et s.*) et ainsi que ce fut expressément indiqué dans ces mêmes travaux préparatoires de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, cette dernière empêche le législateur de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qu'elle pose : « *Les nouvelles exigences en matière d'environnement bénéficieront, non d'un effet-cliquet, mais de cette protection : ils ne pourront plus être privés de toute garantie légale* » (*Rapport n° 1595, XII^e Législature, déposé le 12 mai 2004 au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par Nathalie Kosciusko-Morizet, p. 38*).

3. Or les exigences d'un « *environnement équilibré et respectueux de la santé* », de « *préservation et d'amélioration de l'environnement* », de prévention des atteintes portées à l'environnement, de promotion d'un « *développement durable* » et de conciliation de « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, [du] développement économique et [du] progrès social* » sont inscrites dans la Charte, respectivement à ses articles 1^{er}, 2, 3 et 6, bénéficiant ainsi d'une garantie constitutionnelle.

Elles ne peuvent donc pas être privées de garanties légales.

Par les termes employés, notamment ceux de « *préservation et **d'amélioration** de l'environnement* » (article 2) ou de « ***prévenir** les atteintes que [toute personne] est susceptible de porter à l'environnement* » (article 3), ces exigences impliquent expressément d'agir dans le sens d'une préservation continue de l'environnement.

Cela signifie, comme ont pu le reconnaître d'autres Cours constitutionnelles avant vous, que si le législateur demeure libre de son action, il ne peut pas « *réduire significativement le degré de protection offert* » (*Cour constitutionnelle de Belgique, Arrêt n° 80/2019 du 23 mai 2019, § B.3.2.*) ou « *favoriser la destruction ou la dégradation de l'environnement* » (*Sentence du Tribunal constitutionnel espagnol n° 233/2015 du 5 novembre 2015*).

En définitive, le principe constitutionnel de non régression en matière environnementale ne constitue rien d'autre que l'interdiction de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles issues de la Charte de l'environnement et s'inscrit dès lors dans le prolongement de votre jurisprudence.

4. D'autre part, il s'inscrit également dans le prolongement de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, en tant que patrimoine commun des êtres humains, que vous avez récemment identifié à partir des alinéas 4, 5, 8 et 9 du Préambule de la Charte de l'environnement (*décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*).

Le Gouvernement relève d'ailleurs de façon expresse que « *cet objectif de valeur constitutionnelle vous permet, en tout état de cause, de censurer des dispositions législatives, notamment des dispositions régressives, qui autoriseraient que des atteintes soient portées à l'environnement sans juste motif* » (*Observations, p. 6*).

Or tout démontre que la loi que nous vous avons déférée opère une régression en matière de protection de l'environnement, en permettant l'autorisation de produits phytopharmaceutiques de la famille des néonicotinoïdes là où ils sont interdits depuis le 1^{er} juillet 2020, sans qu'aucun juste motif n'ait été avancé et puisse être considéré comme valable.

5. Le Gouvernement argue de la nécessité « *d'assurer la compatibilité du droit interne avec le droit de l'Union européenne* » (*Observations p. 5*), raison pour laquelle la loi déférée substituerait à l'interdiction générale d'utiliser ces produits phytopharmaceutiques actuellement en vigueur, une interdiction sélective.

Cependant, la contrariété au droit de l'Union européenne n'est nullement prouvée. La France n'a fait l'objet d'aucune condamnation ou mise en demeure de la part de la Commission européenne.

Surtout, la Cour de justice a expressément jugé que la France avait valablement informé la Commission de la nécessité d'adopter des mesures visant notamment à protéger les abeilles. De plus, les modifications apportées en 2018 aux règlements d'exécution européens concernant les substances actives imidaclopride, clothianidine et thiaméthoxame « *ne peuvent pas être considérés comme des mesures arrêtées par la Commission européenne en réponse à la communication opérée, le 2 février 2017, par la République française* » (*CJUE 8 octobre 2020, aff. C-514/19, Union des industries de la protection des plantes c./ France*).

En définitive, par cet arrêt, la Cour de justice valide le dispositif actuel retenu en droit français, qui consiste en une interdiction générale d'utilisation des « *produits*

phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1^{er} septembre 2018 » (article L. 253-8, II, al. 1^{er} du code rural et de la pêche maritime, actuellement en vigueur) et des « *produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant une ou des modes d'action identiques* » (article L. 253-8, II, al. 2 du même code), sous réserve des dérogations qui ont pu être accordées avant le 1^{er} juillet 2020 (article L. 253-8, II, al. 3 du même code).

Pour le dire plus simplement, le droit français actuel, que remet en cause la loi déferée au prétexte, selon le Gouvernement, d'une mise en conformité au droit de l'Union européenne, est d'ores et déjà conforme à ce droit.

Par conséquent, la justification avancée par le Gouvernement ne saurait être retenue comme un motif juste et valable.

Le caractère très récent de l'arrêt de la Cour de justice, qui date du 8 octobre 2020, ne laisse guère place au doute quant à l'interprétation à lui donner et, donc, quant à cette conformité de notre droit national actuel au droit de l'Union. Il devrait être, en tout état de cause, de nature à rassurer le Gouvernement.

6. En troisième et dernier lieu, la loi déferée, en permettant que soit autorisée l'utilisation de produits qui peuvent nuire gravement à l'environnement comme l'ont démontré de nombreuses études que nous avons citées dans notre saisine (*saisine précitée*, §§ 4 et s.), en plus d'opérer une régression manifeste en matière de protection de l'environnement, nuit directement à l'environnement et porte ainsi atteinte au « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, ainsi qu'à l'exigence de promotion d'un développement durable, conciliant « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* » et préservée par l'article 6 de la Charte.

À ce titre, l'exigence de concilier l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé avec la liberté d'entreprendre, constitutionnellement garantie en ce qu'elle découle de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, ne saurait venir justifier les modifications introduites par la loi déferée.

En effet, si nous admettons pleinement qu'il n'y a pas de prééminence de la protection de l'environnement par rapport au développement économique ou au progrès social, encore faut-il qu'il y ait un équilibre entre les trois : c'est précisément le sens de l'article 6 de la Charte, tel qu'il ressort expressément de ses termes mêmes et tel qu'il est éclairé par les travaux préparatoires sur la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement (*Rapport n° 1595 précité*, p. 116).

Sur ce point, les mots de la rapporteure à l'Assemblée nationale sont éloquents et univoques : l'article 6 est destiné à mettre « ***vraiment sur un pied d'égalité les trois termes du développement durable : l'économique, le social et l'environnemental*** »

(Assemblée nationale, XII^e législature, Session ordinaire de 2003-2004, Compte rendu intégral, Deuxième séance du mardi 26 mai 2004).

Dans le cadre de ces travaux préparatoires sur la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, un autre rapport de l'Assemblée nationale soulignait que « le développement durable est un processus de développement qui **doit concilier trois piliers – l'écologique, l'économique et le social – , en établissant un cercle vertueux entre ces trois pôles : c'est un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable » (Rapport d'information n° 1372, XII^e Législature, déposé le 6 janvier 2004 au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la Charte de l'environnement et le droit européen par Bernard Deflesselles, p. 45).**

Ainsi, « l'adoption de la Charte de l'environnement conduira symboliquement à compléter la Constitution par une référence au seul pilier du développement durable qui, jusqu'à présent, n'y est pas inséré. Comme le souligne le rapport de la Commission Coppens, la Charte " **complète ainsi le triptyque du développement durable [...]** en ajoutant le pilier environnemental. Ainsi, elle créera un nouvel équilibre entre développement économique, progrès social et protection de l'environnement " » (ibidem).

7. Pourtant, la loi déferée n'opère aucune conciliation en ce qu'elle autorise l'utilisation de produits qui peuvent avoir comme conséquence sur l'environnement de détruire un écosystème.

Le Gouvernement reconnaît d'ailleurs lui-même que « **les dangers** que les substances actives de la famille des néonicotinoïdes représentent, en particulier pour les insectes pollinisateurs, **sont certains** » (Observations, p. 7).

Ceci n'est pas faire preuve de conciliation, mais bien d'omission : la loi que nous vous déférons omet le pilier environnemental du développement durable.

C'est rigoureusement contraire à l'article 6 de la Charte.

De surcroît, à supposer que la préservation de la liberté d'entreprendre puisse constituer un motif valable en l'espèce, elle n'est pas pleinement garantie et l'équilibre et la conciliation recherchée entre cette liberté et l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé ne sont donc pas effectivement assurés.

En effet, elles ne bénéficient qu'à une certaine catégorie d'agricultures, de façon ponctuelle, au détriment direct d'autres catégories d'agriculteurs qui verront leurs exploitations négativement et durablement impactées par le recours à ces produits (en particulier les apiculteurs – rappelons que la récolte de miel a été divisée par trois depuis l'introduction des néonicotinoïdes en France dans les années 1990 – ou encore les autres agriculteurs dont les productions dépendent des services rendus par les pollinisateurs).

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, nous maintenons nos griefs soulevés dans notre saisine initiale, complétés par les arguments ici développés et nous vous invitons à censurer les dispositions contestées de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.