



Commentaire

Décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021

Association Générations futures et autres

(Participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements départementales relatives à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 janvier 2021 par le Conseil d'État (décision n° 439127 du 31 décembre 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association Générations futures et sept autres personnes morales¹, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du paragraphe III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Dans sa décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots « *après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique* » figurant à la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant 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.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'obligation de protection des personnes résidant à proximité de zones susceptibles d'être traitées par des produits phytopharmaceutiques et les chartes d'engagements départementales

* Le régime juridique encadrant à ce jour l'utilisation des produits

¹ Les sept autres requérantes étaient France Nature Environnement, l'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir, le Collectif vigilance OGM et pesticides 16, l'Union syndicale Solidaires, l'association Eau et rivières de Bretagne, l'association Alerte des médecins sur les pesticides (AMLPP) et le Collectif de soutien aux victimes des pesticides de l'ouest.

phytopharmaceutiques découle du « *paquet pesticides* » adopté par l'Union européenne en 2009. Ce dernier repose notamment sur le règlement européen (CE) n° 1107/2009² et sur la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009³.

L'objectif poursuivi par ce règlement est d'« *assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement* »⁴. Il prévoit, à ce titre, que l'autorisation des produits phytopharmaceutiques peut être assortie de restrictions visant à « *assurer la protection de la santé des distributeurs, des utilisateurs, des personnes présentes sur les lieux, des habitants, des consommateurs ou des travailleurs concernés ou de l'environnement* »⁵.

La directive prévoit, quant à elle, que « *Les États membres, tenant dûment compte des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité ou des résultats des évaluations des risques appropriées, veillent à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques* », dont notamment les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement précité⁶. Aux termes de cet article, « *Font partie de ces groupes les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les enfants à naître, les nourrissons et les enfants, les personnes âgées et les travailleurs et habitants fortement exposés aux pesticides sur le long terme* ».

* Conformément à ce cadre européen, le législateur français a progressivement complété les règles nationales en vigueur en matière de contrôle des produits phytopharmaceutiques de manière, d'une part, à restreindre ou interdire leur utilisation dans des lieux fréquentés par le public ou par certaines catégories de personnes vulnérables et à proximité de ces lieux, et d'autre part, à limiter la dérive de ces produits dans l'environnement⁷.

L'article L. 253-7 du CRPM, dans sa version résultant d'une ordonnance du

² Règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, entré en vigueur le 14 juin 2011.

³ Directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

⁴ Article 1^{er}.

⁵ Article 31, 4, a.

⁶ Article 12.

⁷ Pour mémoire, l'utilisation de ces produits est soumise à certaines conditions d'homologation et d'autorisation depuis la loi du 2 novembre 1943 relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires à usage agricole. À titre d'exemple, l'arrêté du 25 février 1975, pris sur le fondement de cette loi, prévoyait déjà que toutes les précautions devaient être prises par les utilisateurs de tels produits de manière à éviter leur diffusion dans l'environnement, notamment à proximité d'habitations, de parcs et de jardins et, de façon générale, de toute propriété et biens appartenant à des tiers.

15 juillet 2011⁸, reconnaît ainsi à l'autorité administrative la faculté d'encadrer ou d'interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans des zones particulières et, notamment, celles « *utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement [précité]* ».

Cette règle de portée générale a été complétée par deux dispositifs propres à certaines catégories de groupes vulnérables. En premier lieu, l'article L. 253-7-1⁹ interdit l'utilisation de ces produits dans les espaces habituellement fréquentés par des enfants. À proximité de ces espaces et des établissements de soins et de santé, cette utilisation est subordonnée à la mise en œuvre de mesures de protection adaptées ou, à défaut, au respect d'une distance minimale.

En second lieu, l'article L. 253-8 (objet de la présente QPC), dans sa version issue de l'article 83 de la loi du 30 octobre 2018 précitée, prévoit des mesures de protection spécifiques pour les riverains de zones traitées par ces produits¹⁰.

Le premier alinéa de son paragraphe III prévoit à cette fin qu'à l'exclusion des produits de biocontrôle¹¹ et des produits composés uniquement de substances de base ou de substances à faible risque au sens du règlement européen précité, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments est subordonnée à des mesures de protection des personnes habitant ces lieux. Ces mesures doivent notamment tenir compte des techniques et matériels d'application employés et être adaptées au contexte topographique, pédoclimatique, environnemental et sanitaire local.

Cet alinéa prévoit également que les utilisateurs de ces produits sont tenus de formaliser ces mesures dans une charte d'engagements départementale « *après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées* ».

À défaut de l'adoption d'une charte à cet effet, ou dans l'intérêt de la santé publique, le deuxième alinéa du même paragraphe III prévoit que l'autorité administrative compétente, en l'occurrence le représentant de l'État dans le département, peut

⁸ Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

⁹ Introduit par l'article 53 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

¹⁰ Les dispositions de ce paragraphe III sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (paragraphe II de l'article 83 précité).

¹¹ Définis par l'article L. 253-6 comme des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

restreindre ou interdire ces traitements.

Lors des débats parlementaires sur la loi du 30 octobre 2018, le ministre de l'agriculture, M. Stéphane Travert, a souligné le rôle des autorités publiques pour garantir que ces chartes ne conduisent pas à l'autorisation de mesures moins protectrices dans certains départements. Il a ainsi rappelé qu'il était possible d'« *encadrer les chartes. Le préfet a effectivement la main, mais il reste un représentant de l'État et donc du Gouvernement. Il est possible de donner des instructions aux préfets et de travailler avec eux, en fonction des territoires, pour avancer et permettre une concertation* »¹². L'intervention du préfet, pour assurer la concertation et approuver les chartes qui en seraient issues, s'inscrit dans la logique des États généraux de l'alimentation¹³. L'une de leurs recommandations, citée par l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement à l'origine de l'introduction de ces chartes à l'article L. 253-8 du CRPM, était notamment de renforcer « *la protection des populations en instaurant la mise en place de mesures adaptées, qui peuvent être de natures diverses (chartes validées par l'État, zones de protection, périodes de traitement...)* »¹⁴.

Un amendement parlementaire a ensuite modifié le dispositif introduit par le Gouvernement, en précisant, d'une part, que ces chartes sont élaborées au niveau départemental et, d'autre part, que la concertation peut se faire avec des « *représentants* » des riverains¹⁵.

Le législateur s'est ainsi limité, pour ces deux dispositifs spécifiques (articles L. 253-7 et L. 253-8), à fixer les règles générales de protection des personnes vulnérables, renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination et le contrôle des mesures incombant aux utilisateurs de ces produits. En matière de protection des personnes riveraines (article L. 253-8), le détail du contenu des chartes d'engagements, les conditions de concertation et leur contrôle par l'autorité administrative ont été renvoyés à plusieurs textes d'application.

* Sauf mention expresse par l'autorisation de mise sur le marché de mesures de sécurité propres au produit en cause, qui s'imposent alors à l'utilisateur, l'arrêté du

¹² Rapport n° 1175 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de M. Jean-Baptiste Moreau sur la nouvelle lecture du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 18 juillet 2018.

¹³ Annoncés par le Président de la République en juin 2017, ces États généraux ont présenté leurs conclusions en janvier 2018.

¹⁴ Amendement n° CE487 du Gouvernement à l'article 14 *septies* (devenu article 83) du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable.

¹⁵ Amendement n° 944 de M. Marc Fesneau adopté en séance publique, en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale.

4 mai 2017, tel que modifié le 27 décembre 2019¹⁶, fixe les conditions générales d'utilisation des produits phytopharmaceutiques (en particulier, les conditions météorologiques et les délais à respecter), les mesures pour limiter les risques de pollution, notamment dans le voisinage de points d'eau, et les distances de sécurité minimales à respecter à proximité d'habitations et de zones accueillant des groupes de personnes vulnérables (article 14-2)¹⁷.

Le décret du 27 décembre 2019, pris en application du paragraphe III de l'article L. 253-8¹⁸, fixe quant à lui le contenu ainsi que les modalités d'élaboration, de concertation et d'approbation des chartes d'engagements départementales.

Ces chartes permettent notamment aux utilisateurs de produits phytopharmaceutiques de proposer des mesures alternatives aux distances de sécurité minimales prévues par l'arrêté précité, à condition que ces mesures présentent des garanties équivalentes pour la protection de la santé des personnes riveraines¹⁹.

Il appartient alors au représentant de l'État dans le département, obligatoirement saisi de la charte, d'apprécier si cette condition est remplie et, le cas échéant, d'approuver la charte en la publiant sur le site internet de la préfecture²⁰. Dans le cas contraire, il peut demander aux utilisateurs de remédier aux manquements constatés dans un délai qui ne peut être supérieur à deux mois, ce délai pouvant être réduit en cas d'impératif

¹⁶ Arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, dans sa version résultant de l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. Cet arrêté a été modifié à la suite de son annulation par le Conseil d'État au motif qu'aucune mesure de protection spécifique n'avait été prévue pour les personnes riveraines susceptibles d'être exposées à ces produits alors même qu'elles constituent un public vulnérable au titre de l'article L. 253-7 et du règlement européen. Le Conseil avait ainsi considéré, dans sa décision n° 415426 du 26 juin 2019, *Association Générations Futures*, qu'« Alors qu'il appartient [...] à l'autorité administrative de prendre les mesures nécessaires à la protection de la santé publique, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est illégal en tant qu'il ne prévoit pas de mesure de protection des riverains ».

¹⁷ Cet article 14-2 fixe ces distances à dix mètres pour l'arboriculture, la viticulture, les arbres et arbustes, la forêt, les petits fruits et cultures ornementales de plus de cinquante centimètres, les bananiers et le houblon, et à cinq mètres pour les autres utilisations agricoles et non agricoles.

¹⁸ Décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation. Ce décret a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part des personnes morales requérantes, à l'appui duquel elles avaient formé la présente QPC.

¹⁹ En application de l'article D. 253-46-1-2 du CRPM, les chartes doivent au moins fixer les conditions d'information des riverains, les distances de sécurité minimales ou les mesures apportant des garanties équivalentes à appliquer et les modalités de dialogue et de conciliation entre les utilisateurs et les habitants. Elles peuvent également mentionner les délais de prévenance à observer avant l'utilisation des produits, le recours à des techniques de réduction des dérives, les bonnes pratiques pour l'application des produits et les dates et horaires les plus adaptés aux traitements. Elles sont obligatoirement transmises au préfet en application des articles D. 253-46-1-3 et D. 253-46-1-4 du même code.

²⁰ Article D. 253-46-1-5 du CRPM.

de santé publique. À défaut, les distances minimales de sécurité de droit commun s'appliquent (paragraphe II, *a contrario*, de l'article 14-2 de l'arrêté précité).

Il ressort de ces dispositions réglementaires qu'une charte qui n'aurait pas été approuvée par le préfet n'a pas de valeur juridiquement contraignante et ne permet pas d'écarter les mesures de protection définies au niveau national par l'arrêté précité.

L'instruction du 3 février 2020 du ministère de l'agriculture précise que « *Les chartes constituent l'élément central du dispositif mis en place par la loi* »²¹. Celles qui auront « *reçu [l']approbation [des préfets] permettront de réaliser les traitements phytopharmaceutiques à proximité des habitations, en réduisant le cas échéant les distances de sécurité selon les modalités fixées par l'arrêté interministériel. En l'absence de charte approuvée, ou lorsque les engagements de la charte approuvée ne peuvent pas être mis en œuvre, les traitements phytopharmaceutiques doivent être réalisés en respectant les distances de sécurité de l'arrêté interministériel, sans réduction possible* ».

Par conséquent, même si le législateur ne l'a pas expressément précisé, il semble qu'il ait entendu confier le suivi de l'élaboration de ces chartes à l'autorité publique, de manière à garantir un niveau suffisant de protection des riverains, tout en permettant, le cas échéant, aux utilisateurs de pesticides de définir, en fonction des conditions locales, des moyens moins contraignants pour y parvenir que le respect des distances de sécurité minimales. À cette fin, les préfets ont été invités à « *porter une attention particulière à la bonne concertation sur les projets de charte, étape essentielle pour renforcer la compréhension mutuelle et satisfaire les attentes respectives des agriculteurs et des riverains* »²².

2. – La consultation du public dans le cadre de l'élaboration des chartes d'engagements départementales (les dispositions objet de la QPC commentée)

Si le paragraphe III de l'article L. 253-8 du CRPM rend obligatoire la concertation des personnes riveraines ou de leurs représentants pour l'élaboration des chartes, son troisième alinéa en renvoie les modalités au décret. Il s'agit, comme évoqué précédemment, du décret du 27 décembre 2019 précité. Ces dispositions sont codifiées aux articles D. 253-46-1-2 à D. 253-46-1-5 du CRPM.

²¹ Instruction technique DGAL/SDQSPV/2020-87 du 3 février 2020 relative au renforcement de la protection des riverains susceptibles d'être exposés aux produits phytopharmaceutiques.

²² Instruction du 3 février 2020 précitée.

L'article D. 253-46-1-3 prévoit que les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques sur des terrains agricoles – qui sont soit les organisations syndicales représentatives opérant à l'échelle du département, soit la chambre départementale d'agriculture – « *soumettent leur projet de charte à une concertation publique permettant de recueillir par tout moyen les observations des personnes habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec des produits phytopharmaceutiques ou leurs représentants*²³, ainsi que celles des associations dont l'objet statutaire comporte la défense des intérêts collectifs des habitants concernés et dont le périmètre d'action géographique correspond à celui du projet de charte ». Les modalités de cette concertation sont détaillées : cette dernière doit être annoncée par un avis publié dans un journal de presse locale largement diffusé dans le département, qui en précise les modalités²⁴. Le dossier du projet de charte est rendu accessible sur internet pendant la durée de la concertation. La charte est par la suite transmise, avec les résultats de cette concertation et la synthèse des observations recueillies, au préfet du département qui, comme indiqué plus haut, se prononce dans un délai de deux mois sur sa conformité à l'objectif de protection des personnes riveraines, mais aussi sur le respect des règles encadrant leur concertation²⁵.

La mise en œuvre de ces dispositions spécifiques exclut, en pratique²⁶, l'application de la procédure « subsidiaire » de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Ce dernier définit « *les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration* ». Il précise à ce titre les conditions de publicité, de délais, de participation et de publication des consultations.

²³ Ce que recouvre concrètement la notion de « représentants » n'est défini ni dans la loi ni dans le décret.

²⁴ Sont alors présentées les conditions d'accès au dossier du projet de charte et de recueil des observations, la durée de la concertation, qui ne peut être inférieure à un mois, ainsi que les modalités de réalisation et de publication de la synthèse des observations recueillies. Par ailleurs, chaque charte d'engagements doit indiquer les modalités de son élaboration et de sa diffusion.

²⁵ L'article D. 253-46-1-4 prévoit des dispositions similaires pour les usages non agricoles, le cas échéant, à l'échelle nationale. Dans ce cas, la consultation recueille les observations de toutes les parties prenantes sur le périmètre de la charte. À l'issue de la concertation, la charte est transmise avec la synthèse des observations recueillies au préfet de chaque département concerné par la charte.

²⁶ Le point 10 du document « Distances de sécurité à proximité des habitations : comment s'applique le dispositif » figurant sur le site du ministère de l'agriculture indique en ce sens : « *Le projet de charte n'est pas soumis à une obligation de consultation du public au titre du code de l'environnement* ». Voir <https://agriculture.gouv.fr/distances-de-securite-proximite-des-habitations-comment-sapplique-le-dispositif>

Ainsi, dès lors que le paragraphe III de l'article L. 253-8 du CRPM a confié au pouvoir réglementaire le soin de prévoir par décret les conditions d'une concertation spécifique, le Gouvernement a considéré que les chartes d'engagements sur l'utilisation des pesticides ne relevaient pas du champ de cette procédure de droit commun prévue à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement garantissant la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

B. – Origine de la QPC et question posée

L'association Générations Futures et sept autres personnes morales avaient formé devant le Conseil d'État un recours pour excès de pouvoir contre le décret du 27 décembre 2019 précité qui détermine le contenu et les modalités d'élaboration des chartes d'engagements départementales mentionnées au paragraphe III de l'article L. 253-8 du CRPM.

À cette occasion, elles avaient formulé, par un mémoire distinct, une QPC relative à la conformité de ce paragraphe à l'article 7 de la Charte de l'environnement selon lequel *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*.

Par sa décision du 31 décembre 2020 précitée, le Conseil d'État avait renvoyé cette question au Conseil constitutionnel au motif qu'elle présentait un caractère sérieux *« faute [pour les dispositions en cause] de prévoir des modalités suffisantes de participation du public préalablement à l'élaboration des chartes d'engagements des utilisateurs »*.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

* Les personnes morales requérantes soutenaient que le paragraphe III de l'article L. 253-8 du CRPM n'était pas conforme à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Selon elles, le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en ne prévoyant pas de dispositif suffisant de participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements départementales encadrant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des habitations. Elles contestaient ainsi l'absence de précisions sur les conditions et les limites de la concertation prévues par ce paragraphe, qui entachait selon elles la procédure d'élaboration de ces chartes. Elles considéraient également qu'en confiant l'organisation de la concertation publique

aux utilisateurs des produits phytopharmaceutiques sans l'assortir des garanties nécessaires le législateur n'avait pas respecté les principes de neutralité et d'impartialité qui s'imposaient en matière de participation du public à une décision publique ayant une incidence sur l'environnement.

Dès lors que les requérantes ne contestaient ainsi que le caractère lacunaire des dispositions relatives à la consultation lors de l'élaboration des chartes (à l'exclusion, par exemple, du principe même du recours à une charte ou des dérogations prévues pour certains produits), le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur les mots « *après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique* » figurant à la dernière phrase du premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 253-8 (paragr. 4).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de participation prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement

Pour mémoire, si le Conseil constitutionnel avait été saisi, dans le cadre du contrôle *a priori* des lois, de l'article 83 de la loi du 30 octobre 2018, qui a introduit les dispositions contestées à l'article L. 253-8, il ne s'était prononcé que pour écarter le grief tiré de la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution, soulevé par les auteurs de la saisine, sans se prononcer sur la conformité à la Constitution de ces dispositions²⁷.

Le droit à la participation du public en matière environnementale a été consacré au niveau international par la conférence des Nations unies sur l'environnement humain tenue à Stockholm en 1972, par le Sommet de la Terre à Rio en 1992, puis dans la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La France a ratifié cette dernière convention en 2002, puis constitutionnalisé le droit à la participation à l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui consacre le droit de toute personne d'être informée et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Cet article réserve également au législateur le soin de préciser « *les conditions et les limites* » dans lesquelles doit s'exercer ce droit, tandis que « *ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le*

²⁷ Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, paragr. 26 à 28.

législateur »²⁸.

Le Conseil constitutionnel a déduit de cet article « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »²⁹.

* L'article 7 a été invoqué à de nombreuses reprises devant le Conseil constitutionnel, qui a prononcé dix censures sur son fondement. Dans la plupart des cas, la censure a fait suite au constat de l'absence totale de mise en place d'un dispositif de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause.

– Ainsi, dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la publication des projets de décret de nomenclature pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) au motif que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause* »³⁰.

– Dans sa décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, il a fait de même à propos de dispositions qui prévoyaient que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux ICPE faisaient seulement l'objet d'une publication avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, sans prévoir la participation proprement dite du public à ces décisions publiques³¹.

– Dans sa décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil a censuré des dispositions relatives à la délivrance des dérogations aux interdictions de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute

²⁸ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 49.

²⁹ Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, cons. 6.

³⁰ Décision n° 2011-183/184 QPC précitée, cons. 8.

³¹ Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8. Pour mémoire, le Conseil a souligné à cette occasion que l'article L. 120-1 du code de l'environnement (auquel s'est désormais substitué l'article L. 123-19-1) ne s'applique qu'en l'absence d'une disposition législative particulière mettant en œuvre cette participation. En conséquence, en cas d'insuffisance de cette disposition particulière au regard des exigences de l'article 7 de la Charte, l'existence d'un dispositif de participation de droit commun ne remédie pas à l'inconstitutionnalité.

destruction, altération ou dégradation de leur milieu³². Dans cette décision, il a jugé que le principe de participation du public pouvait s'appliquer non seulement à des décisions réglementaires, mais aussi à des décisions individuelles.

– Dans sa décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, il a censuré des dispositions qui permettaient à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'administration peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions³³. Il en résulte que l'article 7 de la Charte s'applique non seulement aux décisions ayant des effets négatifs sur l'environnement, mais aussi à celles dont l'incidence est positive.

– Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions fixant à l'article L. 120-1 du code de l'environnement des modalités générales de participation du public, en limitant leur application aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, alors que des « *décisions non réglementaires (...) peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* »³⁴. Le champ d'application de l'article 7 de la Charte s'étend ainsi à toutes les décisions publiques ayant une incidence (positive ou négative) « *directe* » et « *significative* » sur l'environnement³⁵.

– Dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil a censuré des dispositions relatives au classement et au déclassement de monuments naturels ou de sites³⁶. En outre, par cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que

³² Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 5 et 6.

³³ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 5 et 7.

³⁴ 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. 14 à 18.

³⁵ À la suite de cette décision, la loi n° 2012-460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a réécrit l'article L. 120-1, afin de tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle. L'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a ensuite étendu les dispositions de l'article L. 120-1 aux décisions réglementaires et d'espèce de l'ensemble des autorités publiques (y compris les collectivités territoriales) et introduit un article L. 120-1-1 prévoyant un dispositif spécifique de participation du public à l'élaboration des décisions individuelles des autorités publiques. À compter du 1^{er} janvier 2017, les dispositions relatives à l'information du public en matière d'environnement ont été refondues dans un nouvel article L. 123-19-1 par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

³⁶ Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 25 à 27.

l'article 7 de la Charte était applicable à des dispositions législatives antérieures à la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005.

– Dans sa décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions relatives aux consultations préalables à l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et des schémas régionaux éoliens³⁷. Si, en l'occurrence, le principe même d'une participation du public avait bien été prévu par les dispositions en cause, le législateur n'avait en revanche pas précisé « *les conditions et les limites* » dans lesquelles devait s'exercer le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement³⁸. Pour établir que leur élaboration était soumise aux exigences de l'article 7 de la Charte, le Conseil s'est fondé sur leur objet et leurs effets : ces schémas fixent les orientations en matière de préservation de l'environnement et doivent être respectés par plusieurs actes administratifs subséquents³⁹.

– Dans sa décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, le Conseil a censuré des dispositions relatives au classement de cours d'eau afin d'empêcher ou d'encadrer les installations de production hydroélectrique⁴⁰. Il a estimé à cette occasion que si ce classement nécessite de consulter les comités de bassin « *formés à 40 % d'un collège composé de représentants d'usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées [...], la participation d'un tel collège à l'établissement des listes de cours d'eau ne constitue pas un dispositif permettant la participation du public au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ». En l'occurrence, il ne s'agissait pas d'un problème lié à la proportion d'usagers dans le collège, mais bien d'une question de principe.

– Dans sa décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, le Conseil a censuré des dispositions fixant les conditions d'exercice de l'activité d'élimination de certains déchets pour la période comprise entre l'entrée en vigueur de la Charte et l'introduction de l'article L. 120-1 dans le code de l'environnement par la loi du 12 juillet 2010, au cours de laquelle aucune disposition ne prévoyait de modalités de

³⁷ Décision n° 2014-395 QPC du 7 mai 2014, *Fédération Environnement durable et autres (Schéma régional de l'air, du climat et de l'énergie - Schéma régional éolien)*, cons. 6 à 11.

³⁸ *Ibid.*, cons. 11.

³⁹ *Ibid.*, cons. 7 et 8.

⁴⁰ Décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, *France Hydro Électricité (Classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques)*.

participation du public⁴¹.

– Dans sa décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, le Conseil a censuré des dispositions relatives aux conditions d’obtention d’une autorisation d’exploiter une installation de production d’électricité. Il a considéré à cette occasion que « *s’il est loisible au législateur, compétent pour fixer les conditions et limites de l’exercice du droit protégé par l’article 7 de la Charte de l’environnement, de prévoir des modalités particulières de participation du public lorsqu’une même opération fait l’objet de décisions publiques successives, c’est à la condition que ces modalités garantissent une appréciation complète des incidences directes et significatives de ces décisions sur l’environnement* »⁴².

* Le Conseil constitutionnel a également confronté à l’article 7, sans les censurer, des dispositions relatives à l’établissement de servitudes d’implantation et d’occupation de propriétés privées traversées par des ouvrages de transport et de distribution d’électricité⁴³. Si la déclaration d’utilité publique des travaux nécessaires à l’établissement des pylônes électriques était précédée d’une étude d’impact et d’une enquête publique ou, à défaut, d’une procédure *ad hoc* de consultation du public, les requérants soutenaient que ces dispositifs de participation intervenaient trop tôt, dès lors que n’étaient pas encore connues les parcelles de terrain susceptibles de faire l’objet des servitudes. Le Conseil a cependant jugé qu’il n’en résultait aucune méconnaissance de l’article 7 de la Charte, considérant implicitement que la participation du public, prévue en amont et détaillée par l’article L. 323-3 du code de l’énergie, était suffisante.

Enfin, plus récemment, le Conseil a jugé conformes à l’article 7 des dispositions relatives aux extensions et constructions d’établissements pénitentiaires⁴⁴.

* À l’inverse, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de l’article 7 de la Charte de l’environnement n’étaient pas applicables à des dispositions relatives :

⁴¹ Décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres (Conditions d’exercice de l’activité d’élimination des déchets)*, paragr. 9.

⁴² Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5 (Autorisation d’exploiter une installation de production d’électricité)*, paragr. 9.

⁴³ Décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016, *Association Avenir Haute Durance et autres (Traversée des propriétés privées par les ouvrages de transport et de distribution d’électricité)*, cons. 11 et 12.

⁴⁴ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 351 à 353. Dans une autre mesure, le Conseil a également validé au regard de l’article 7 de la Charte de l’environnement des dispositions permettant au préfet de consulter le public sur certains projets soumis à autorisation environnementale par la voie de la procédure électronique prévue à l’article L. 123-19 du code de l’environnement plutôt que par la voie d’une enquête publique, dès lors que les critères prévus à cet effet « *imposent au préfet d’apprécier l’importance des incidences du projet sur l’environnement pour déterminer les modalités de participation du public* » (décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, *Loi d’accélération et de simplification de l’action publique*, paragr. 21).

- à l’autorisation d’installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité⁴⁵. Il a en effet estimé que ces opérations ne présentaient pas d’incidence sur l’environnement ;
- à l’autorisation préalable à l’installation des dispositifs de publicité lumineuse⁴⁶. Il a considéré que chaque décision d’autorisation d’installation de ces enseignes n’avait pas, en elle-même, une incidence significative sur l’environnement ;
- aux autorisations préalables aux travaux de recherches minières pour le nickel, le chrome et le cobalt en Nouvelle-Calédonie⁴⁷. Il a précisé que sa décision était prise « *en l’état des techniques mises en œuvre* », ce qui renvoie à certains procédés de forage ou de recherche, et « *compte tenu de la nature des substances minérales susceptibles d’être recherchées* » ;
- au renvoi à un décret en Conseil d’État pour fixer les conditions dans lesquelles certaines constructions nouvelles doivent comporter une quantité minimale de matériaux en bois⁴⁸ : l’incidence d’une telle norme technique sur l’environnement est seulement indirecte.

B. – L’application à l’espèce

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d’abord rappelé la formule de principe définissant les conditions de l’invocabilité du grief tiré de l’incompétence négative du législateur en QPC, en énonçant que « *La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l’appui d’une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* » (paragr. 6).

Puis, après avoir rappelé les termes de l’article 7 de la Charte de l’environnement et les exigences qui en résultent (paragr. 7), le Conseil a décrit l’objet des dispositions contestées. Il a ainsi relevé que le premier alinéa du paragraphe III de l’article L. 253-8 du CRPM subordonne à des mesures de protection des riverains l’utilisation de produits phytopharmaceutiques, à l’exclusion de certains produits à faible risque, à proximité d’habitations. Ces mesures sont définies dans des chartes d’engagements

⁴⁵ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 19 à 21.

⁴⁶ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée, cons. 22.

⁴⁷ Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète » (Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières)*, cons. 11.

⁴⁸ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l’industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*.

départementales qui font l'objet d'une concertation préalable entre les utilisateurs de ces produits et les riverains des zones d'épandage ou les représentants de ces derniers (paragr. 8).

* Il revenait dans un premier temps au Conseil d'apprécier si, compte tenu de cet objet, les chartes d'engagements départementales constituaient des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et si, dans ce cas, le grief tiré de ce que le législateur n'aurait pas épuisé sa compétence, en s'abstenant d'encadrer les conditions et les limites de la participation du public à l'élaboration de ces chartes, était opérant.

Le Conseil a relevé que, selon le deuxième alinéa du même paragraphe III, à défaut de mise en place de mesures de protection, ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut restreindre ou interdire l'utilisation de ces produits à proximité d'habitations. Par conséquent, si cette autorité constate que les mesures définies par la charte protègent suffisamment les riverains de la zone d'épandage, elle l'approuve, autorisant de ce fait l'utilisation de ces produits selon les conditions prévues par la charte. En revanche, si elle considère ces mesures insuffisantes, l'autorité administrative restreint ou interdit les épandages. Ce faisant, le Conseil n'a pas suivi l'argumentation du Premier ministre qui présentait ces chartes comme des engagements de nature privée, dont le législateur n'aurait pas prévu l'approbation par l'autorité administrative. Il a constaté, au contraire, que ces dernières « *doivent nécessairement faire l'objet d'une décision de l'autorité administrative pour produire des effets juridiques* » (paragr. 9).

Le Conseil a ensuite considéré que l'objet des chartes d'engagements départementales, soit définir les conditions d'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité d'habitations, avait une incidence directe et significative sur l'environnement.

Dès lors, le Conseil a jugé que « *les chartes d'engagements départementales approuvées par l'autorité administrative constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement* » (paragr. 11).

* Il revenait dans un second temps au Conseil constitutionnel de vérifier si le législateur avait défini les « *conditions et les limites* » de la participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements départementales prévues par l'article L. 253-8 du CRPM.

Le Conseil a relevé que la procédure de participation prévue pour l'élaboration de ces chartes, d'une part, constituait une procédure particulière de participation du public faisant obstacle à l'application de la procédure subsidiaire de participation du public prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement (paragr. 12) et, d'autre part, n'était pas conforme aux exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement, telles qu'elles découlent de sa jurisprudence (paragr. 13). Le Conseil a, en effet, jugé que les dispositions contestées, en se bornant à prévoir que l'échelon auquel devait se tenir la concertation – soit le département –, sans définir aucune autre des conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de participation du public en matière environnementale, et en permettant que cette concertation se tienne, le cas échéant, avec les seuls représentants des riverains des zones d'épandage, méconnaissaient les exigences constitutionnelles de l'article 7 (paragr. 14).

* Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière d'effets dans le temps de ses décisions QPC (paragr. 15), le Conseil a rappelé, en premier lieu, que les dispositions déclarées contraires à la Constitution, dans leur rédaction contestée, n'étaient plus en vigueur (paragr. 16)⁴⁹. En second lieu, il a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité résultant de sa décision était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de publication de sa décision portant sur les chartes conclues entre le 1^{er} janvier 2020, date d'entrée en vigueur de ces dispositions, et leur modification par la loi du 14 décembre 2020 précitée (paragr. 17).

C'est la seconde fois que le Conseil constitutionnel donne un effet utile à une décision de censure pour méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement⁵⁰.

⁴⁹ L'article L. 253-8 ayant été modifié postérieurement à la loi du 30 octobre 2018 (s'agissant de la notion de « rédaction contestée » au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des conséquences en résultant, voir le commentaire de la décision n° 2019-812 QPC, II-A-1).

⁵⁰ La première décision ayant produit un effet utile est la décision n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016 *Société Aprochim et autres (Conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets)*.