



Commentaire

Décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022

Association France nature environnement et autres

*(Exemption pour certains moulins à eau des obligations
visant à assurer la continuité écologique des cours d'eau)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 mars 2022 par le Conseil d'État (décision n° 459292 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée par l'association France nature environnement et trois autres associations¹ portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.

Dans sa décision n° 2022-991 du 13 mai 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution cet article, dans sa rédaction issue de la loi du 24 février 2017 précitée.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

L'exploitation d'un moulin à eau est une activité réglementée. À la différence de l'usage pour l'irrigation des eaux courantes attenantes à une propriété², l'utilisation de l'énergie hydraulique n'appartient pas de plein droit aux riverains : « *nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État* »³.

¹ L'association eau et rivières de Bretagne, l'association sources et rivières du Limousin et l'association nationale pour les protections des eaux et rivières – truites, ombres, saumons.

² « *Celui dont la propriété borde une eau courante [...] peut s'en servir à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. / Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à la charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire* » (article 644 du code civil).

³ Article L. 511-1 du code de l'énergie.

Ainsi, comme le relève M. Éric Meiller, « *le droit d'exploiter relève en principe des règles du droit de l'énergie, lequel est historiquement influencé par le droit minier – la loi fondatrice du 16 octobre 1919 reposant sur le postulat que l'énergie hydraulique est assimilable à de la "houille blanche" »*⁴.

Ce régime se combine aujourd'hui avec les obligations environnementales qui ont progressivement enrichi la police de l'eau à la fin du XX^e siècle et au regard de laquelle, désormais, « *les préoccupations de gestion raisonnable et de préservation de la ressource mais aussi de sauvegarde du milieu semblent devoir l'emporter sur toutes les autres. Le droit public, jusque-là principalement consacré à l'utilisation locale de la ressource, s'ouvre alors aux exigences de la protection du milieu aquatique »*⁵.

1. – La protection juridique de la continuité écologique des cours d'eau

* La directive-cadre sur l'eau de 2000⁶ fixe aux États membres de l'Union européenne des objectifs contraignants visant à atteindre un « bon état » écologique des rivières, lacs et eaux souterraines. Outre plusieurs critères relatifs à la qualité chimique ou biologique des eaux elles-mêmes, ce texte intègre également celui tenant à la « *continuité* » écologique de la rivière, définie comme la migration non perturbée des organismes aquatiques et le transport de sédiments⁷.

La loi sur l'eau de 2006⁸, qui assure la transposition de cette directive, a mis en place les outils nécessaires pour que la France atteigne ces objectifs. Elle a, en particulier, réformé le régime de classement des cours d'eau⁹ et renforcé les obligations

⁴ Éric Meiller, « Les droits fondés en titre, attachés aux anciens moulins à eau », *Droit rural* n° 487, Novembre 2020, comm. 175.

⁵ *L'eau et son droit*, Conseil d'État, rapport public 2010.

⁶ Directive n° 2000/60 CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁷ « *Très bon : La continuité de la rivière n'est pas perturbée par des activités anthropogéniques et permet une migration non perturbée des organismes aquatiques et le transport de sédiments* » (annexe V de la directive précitée, point 1.2.1 « Définitions normatives des états écologiques "très bon", "bon" et "moyen" en ce qui concerne les rivières » ; tableau : « Éléments de qualité hydromorphologique »).

⁸ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

⁹ La loi a refondu les dispositions de plusieurs régimes applicables aux cours d'eau, désormais rassemblées au sein d'une nouvelle section 5, portant sur les « *Obligations relatives aux ouvrages* », insérée au chapitre IV du titre premier du livre II du code de l'environnement. Auparavant, les rivières pouvaient être classées sous deux régimes : les rivières dites « réservées », relevant de l'article 2 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, et les rivières classées au titre de l'ancien article L. 432-6 du code de l'environnement. Outre qu'il interdisait la mise en place de nouveaux dispositifs hydroélectriques, le classement imposait la mise en place, sur « tout ouvrage » hydraulique, de dispositifs dits d'« échelles » à poissons, à même de leur permettre de franchir les seuils de retenue d'eau.

auxquelles peuvent être soumis les ouvrages hydrauliques, sous le contrôle de l'administration, afin de garantir la continuité écologique des cours d'eau¹⁰.

* L'article L. 214-17 du code de l'environnement prévoit que les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux font l'objet d'un classement¹¹, en fonction de leur état écologique, assorti d'obligations pour les ouvrages qui y sont installés.

– La liste 1 (prévue au 1° du paragraphe I de l'article L. 214-17) repose sur une logique de préservation des cours d'eau à fort enjeu contre toute nouvelle atteinte à leur continuité écologique.

Elle est constituée des cours d'eau en très bon état écologique, de ceux identifiés comme réservoirs biologiques nécessaires pour maintenir ou atteindre le bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant, ou de ceux dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs est nécessaire.

Aucune autorisation ou concession ne peut y être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique. En outre, le renouvellement de la concession ou de l'autorisation des ouvrages existants, régulièrement installés sur ces cours d'eau, est subordonné à des prescriptions permettant de maintenir leur très bon état écologique, de maintenir ou d'atteindre le bon état écologique ou d'assurer la protection des poissons migrateurs.

– La liste 2 (prévue au 2° du paragraphe I de l'article L. 214-17) repose sur une logique de restauration de la continuité écologique.

Elle rassemble les cours d'eau dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs. Tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant.

¹⁰ Articles R. 214-1 et R. 214-109 du code de l'environnement. Selon le ministère de l'écologie, « *la continuité écologique, pour les milieux aquatiques, se définit par la circulation des espèces et le bon déroulement du transport des sédiments. Elle a une dimension amont-aval, impactée par les ouvrages transversaux comme les seuils et barrages, et une dimension latérale, impactée par les ouvrages longitudinaux comme les digues et les protections de berges* » (circulaire du 25/01/10 relative à la mise en œuvre par l'État et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau).

¹¹ Un cours d'eau peut être classé dans l'une ou l'autre des listes, ou dans les deux. Ces listes sont définies, pour chaque bassin ou sous-bassin, par arrêté du préfet coordonnateur de bassin. Elles sont établies après avis des conseils départementaux intéressés, des établissements publics territoriaux de bassins concernés, des comités de bassins et, en Corse, de l'Assemblée de Corse, et après une étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau. Les arrêtés désignent les espèces migratrices concernées, d'une part celles dites « amphihalines », qui réalisent leur cycle de vie en rivière et en mer (saumon, anguille, etc.) et, d'autre part celles dites « holobiotiques », qui réalisent toute leur migration en eau douce.

En pratique, les obligations pour les propriétaires d'ouvrages situés sur des cours d'eau classés en liste 2 résultent des prescriptions établies par arrêté préfectoral. Elles peuvent consister en la réalisation de travaux ou d'aménagements (par exemple, dispositif de franchissement de type « passes à poissons », brèche, arasement) pouvant aller jusqu'à la destruction de l'ouvrage. Elles peuvent également se traduire par des modalités particulières de gestion (encadrement des périodes de fonctionnement, fixation d'un calendrier d'ouverture des vannes, réalisation d'opérations de piégeage et de transport des poissons, *etc.*)¹².

Enfin, à la différence de celles applicables aux cours d'eau classés en liste 1, d'application immédiate, les obligations résultant du classement en liste 2 s'appliquent à l'issue d'un délai de cinq ans après publication des listes de cours d'eau concernés.

2. – L'exemption des obligations de continuité écologique pour les moulins à eau

* Par exception, l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement (**dispositions objet de la décision commentée**) prévoit que les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité, lorsqu'ils sont régulièrement installés sur les cours d'eau mentionnés au 2° du paragraphe I de l'article L. 214-17, ne sont pas soumis aux règles définies par l'autorité administrative mentionnées à ce même 2°.

Ce même article prévoit également que ce régime d'exemption ne s'applique qu'aux moulins existant à la date de publication de la loi du 24 février 2017 précitée, dont il est issu.

* Ces dispositions sont issues d'un amendement introduit au Sénat en première lecture du projet à l'origine de cette loi¹³.

Selon son auteur, il s'agissait principalement d'assurer la préservation du patrimoine architectural que constituent les moulins à eau. Au cours des débats au Sénat, l'amendement fit l'objet d'un avis défavorable du rapporteur comme du

¹² Une description complète des mesures susceptibles d'être prescrites figure dans la circulaire du 18 janvier 2013 relative à l'application des classements de cours d'eau en vue de leur préservation ou de la restauration de la continuité écologique, dont l'annexe 2 précise les obligations induites par un classement en liste 2.

¹³ Amendement n° 13 rect. *bis* du 24 janvier 2017, présenté par M. Chasseing et autres. S'opposant à l'« effacement » de ces ouvrages au nom de la continuité écologique, il affirmait que la réglementation alors en vigueur « *semble excessive, pour ne pas dire arbitraire* ». Par ailleurs, dès l'origine, l'amendement évoquait le fait que la préservation des moulins « *possédant encore leur matériel en état de fonctionnement, pourrai[t] jouer un rôle non négligeable, en matière d'énergie renouvelable, si on leur laissait produire de l'électricité, et ce, avec un coût de production très bas et sans risque de pollution* ».

Gouvernement qui soulignaient, pour le premier, son opposition de principe à une absence de contrôle préfectoral sur l'aménagement des moulins et, pour le second, la nécessité d'attendre le bilan de l'application des autres dispositifs de conciliation entre continuité écologique et protection des ouvrages hydrauliques pour apprécier la nécessité de prendre des mesures supplémentaires propres aux moulins. La rédaction adoptée par le Sénat introduisait une exception très large, à la fois quant au nombre d'ouvrages concernés et à l'étendue des exemptions accordées¹⁴.

La version définitive du texte résulte d'une réécriture de ces dispositions en commission mixte paritaire afin de mieux les encadrer. Sa présidente s'en expliquait ainsi devant la représentation nationale : « *nous avons donc adopté, en commission mixte paritaire, une mesure limitant la dispense de règle aux moulins situés sur certains cours d'eaux. Il est en effet nécessaire de continuer à imposer des règles administratives aux moulins situés sur les cours d'eau présentant une qualité écologique et une richesse biologique particulièrement importantes* »¹⁵.

* Le Conseil d'État statuant au contentieux a par la suite été conduit à préciser la portée de ces dispositions en jugeant que les ouvrages dispensés à ce titre des obligations de gestion, d'entretien et d'équipement précitées incluaient aussi ceux qui, à la date de publication de la loi du 24 février 2017 mentionnée ci-dessus, ne respectaient pas lesdites obligations, quand bien même elles leur étaient alors pourtant applicables.

Dans une décision du 31 mai 2021¹⁶, s'appuyant sur les travaux parlementaires, il a en effet estimé que l'intention du législateur était d'exclure non les seuls ouvrages ayant satisfait à leurs obligations antérieures mais bien tous les moulins en possession d'un droit de prise d'eau ou d'un droit d'exploitation à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le Conseil d'État a estimé que le nouveau dispositif poursuivait un objectif principalement tourné vers la protection du patrimoine hydraulique français et visait donc à éviter l'altération architecturale de moulins en fonctionnement,

¹⁴ Le texte envisagé disposait en effet : « *Les anciens moulins à eau situés en milieu rural et équipés par leurs propriétaires, des tiers délégués ou des collectivités territoriales, pour produire de l'électricité, ne sont plus soumis au classement par arrêté des préfets coordonnateurs* ».

¹⁵ Lors de la discussion finale sur le texte, la sénatrice Bataille se félicitait également de la rédaction ainsi obtenue en ces termes : « *Le compromis finalement trouvé au sein de la commission mixte paritaire doit permettre de concilier la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, le caractère patrimonial des moulins et les enjeux de la microhydroélectricité, dont on ne peut ignorer l'impact* » (séance du 15 février 2017).

¹⁶ CE, 31 mai 2021, *SARL MDC Hydro*, n° 433043.

indépendamment du respect des obligations qui leur étaient antérieurement imposées en matière de restauration de la continuité écologique¹⁷.

* Enfin, la loi du 22 août 2021¹⁸ a explicitement ajouté deux précisions au 2° du I de l'article L. 214-17 du code de l'environnement : d'une part, les aménagements visant la circulation des poissons et sédiments ne sauraient remettre en cause l'usage « *actuel ou potentiel* » des ouvrages en cause en termes de production d'électricité et, d'autre part, la mise en conformité de ces ouvrages ne saurait conduire à leur destruction.

3. – Les autres obligations environnementales applicables aux ouvrages situés sur des cours d'eau

* Les obligations d'aménagements ou de gestion pouvant être imposées au titre de l'article L. 214-17 du code de l'environnement ne sont pas les seules permettant de protéger la continuité écologique des rivières.

L'article L. 214-18 prévoit ainsi que tout ouvrage hydraulique doit comporter des dispositifs maintenant dans le lit des cours d'eau un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage ainsi que, le cas échéant, des dispositifs empêchant la pénétration du poisson dans les canaux d'amenée et de fuite d'eau.

¹⁷ « Il résulte des dispositions de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement, telles qu'éclairées par les travaux préparatoires relatifs à la loi du 24 février 2017, qu'afin de préserver le patrimoine hydraulique que constituent les moulins à eau, le législateur a entendu exonérer l'ensemble des ouvrages pouvant recevoir cette qualification et bénéficiant d'un droit de prise d'eau fondé en titre ou d'une autorisation d'exploitation à la date de publication de la loi, des obligations mentionnées au 2° du I de l'article L. 214-17 du même code destinées à assurer la continuité écologique des cours d'eau. Les dispositions de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement ne peuvent ainsi être interprétées comme limitant le bénéfice de cette exonération aux seuls moulins hydrauliques mis en conformité avec ces obligations ou avec les obligations applicables antérieurement ayant le même objet ». (CE, 31 mai 2021, précitée, paragr. 4).

¹⁸ Article 49 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

En outre, en application des articles L. 214-2 à L. 214-6, l'ensemble des ouvrages hydrauliques¹⁹ sont soumis à un régime d'autorisation²⁰ ou de déclaration²¹, en fonction notamment de la gravité de leurs effets sur les écosystèmes aquatiques²². À ce titre, l'autorité administrative titulaire de la police de l'eau peut, à tout moment, imposer par arrêté toute prescription particulière nécessaire, si le respect des intérêts relatifs à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau mentionnés à l'article L. 211-1 n'est pas assuré. Peuvent, en particulier, être édictées à ce titre des prescriptions dans un objectif de « *rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques* »²³.

B. – Origine de la QPC et question posée

* Par un courrier du 16 septembre 2021, les associations requérantes avaient sollicité l'abrogation de toutes les dispositions d'application de l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement et, spécialement, d'une note technique du 30 juin 2018 relative à sa lecture et à son application. Cette demande ayant été implicitement rejetée, elles avaient demandé au Conseil d'État l'annulation de ce refus.

* À l'occasion de ce contentieux, elles avaient présenté une QPC ainsi formulée : « *l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement est-il contraire aux articles 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement, à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à l'article 34 de la Constitution, en tant qu'il soustrait et exempte les ouvrages des moulins à eau, équipés pour produire de l'électricité et établis sur des cours d'eau à "vocation écologique reconnue" classés au 2° du I de l'article L. 214-17 du même code, des obligations de gestion, d'entretien et d'équipement nécessaires à la continuité écologique des poissons migrateurs et*

¹⁹ Sont concernés, plus précisément, « *les installations, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants* » (art. L. 214-1)

²⁰ En application du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 214-3, « *Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles.* »

²¹ En application du premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 214-3, « *Sont soumis à déclaration les installations, ouvrages, travaux et activités qui, n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers, doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3.* »

²² En application de l'article L. 214-2, « *les installations, ouvrages, travaux et activités visés à l'article L. 214-1 sont définis dans une nomenclature, établie par décret en Conseil d'État après avis du Comité national de l'eau, et soumis à autorisation ou à déclaration suivant les dangers qu'ils présentent et la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques compte tenu notamment de l'existence des zones et périmètres institués pour la protection de l'eau et des milieux aquatiques* ».

²³ 7° du paragraphe I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

des sédiments, et que l'entière mise à l'écart de ces obligations pour les moulins à eau précités fait obstacle à toute prévention des atteintes à l'environnement et à la prise en compte de celles-ci par l'autorité administrative, et accessoirement en tant qu'il maintient ces obligations aux autres ouvrages en violation du principe d'égalité d'une part, qu'il provoque en conflit de norme entre les articles L. 214-17 et L. 214-18-1 du code de l'environnement d'autre part ? »

* Par sa décision précitée, le Conseil d'État avait jugé que « *Les moyens tirés de ce que l'article L. 214-18-1 du code de l'environnement méconnaîtrait les articles 1^{er} à 4 de la Charte de l'environnement ainsi que le principe d'égalité devant la loi soulèvent une question présentant un caractère sérieux* » et avait, par conséquent, renvoyé cette question au Conseil constitutionnel.

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

* Les associations requérantes, rejointes par l'une des parties intervenantes, reprochaient à ces dispositions d'exempter désormais les moulins à eau de toutes les obligations et prescriptions que l'administration peut édicter pour assurer la migration des poissons et le transport des sédiments. Il en résultait, selon elles, une méconnaissance du droit de vivre dans un environnement équilibré protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, dont la préservation de la continuité écologique des cours d'eau serait une composante, ainsi que de ses articles 2 à 4.

Elles reprochaient en outre à ces dispositions d'être entachées d'inintelligibilité et d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les moulins à eau équipés pour la production hydroélectrique et les autres ouvrages hydrauliques.

* Deux demandes d'intervention ont été admises dans le cadre de la présente QPC, au regard des objets statutaires respectifs des organisations concernées :

- la première émanait, conjointement, de la fédération française des associations de sauvegarde des moulins (FFAM), de la fédération des moulins de France (FDMF), de l'association Hydrauxois et de la société MDC Hydro, au soutien de la conformité des dispositions renvoyées ;

- la seconde provenait de la fédération nationale de la pêche et de la protection du milieu aquatique (FNPF), au soutien des critiques des associations requérantes.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'application de la Charte de l'environnement

* Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement dès sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 portant sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés. Il y a affirmé, dans deux considérants distincts, que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle* »²⁴. Le Conseil constitutionnel l'a ensuite rappelé dans plusieurs décisions²⁵.

Si le préambule et l'ensemble des articles de la Charte ont valeur constitutionnelle, toutes ses dispositions n'ont pas la même portée. Le Conseil constitutionnel juge que seules certaines dispositions instituent un droit ou une liberté que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 de la Constitution et peuvent donc être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

À ce titre, le Conseil a admis l'invocabilité à l'appui d'une QPC des articles 1^{er} à 4 de la Charte dans la décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011²⁶.

* 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 progressive du contrôle du respect de ce droit.

Dans la décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 précitée, le Conseil a considéré que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par les articles 1^{er} et 2 de la Charte – ce dernier 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* ».

²⁴ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18 et 49.

²⁵ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, considérant 79, et décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, paragr. 55.

²⁶ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*, cons. 5 et 6. Voir également, sur l'invocabilité à l'appui d'une QPC des articles 1 à 4 de la Charte, décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 7 ; pour une application combinée des articles 1^{er}, 2 et 4 : décision 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 à 17.

Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil a déduit de la combinaison des articles 1^{er} et 3 de la Charte – qui consacre le devoir de prévention²⁷ – « *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 par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* »²⁸

Le Conseil a rappelé la portée de son contrôle en la matière, en jugeant : « *que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'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* »²⁹.

Le commentaire de la décision relevait alors que : « *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* ».

Ainsi, comme le Conseil a eu l'occasion de le rappeler dans sa décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, si « *les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à [l']exigence constitutionnelle [de la protection d'un environnement sain], le Conseil constitutionnel [] 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* »³⁰.

* Le Conseil constitutionnel a cependant peu à peu renforcé ses exigences en matière environnementale.

Tout d'abord, dans sa décision n° 2019-823 du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution des dispositions interdisant la

²⁷ L'article 3 dispose : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

²⁸ 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. 7

²⁹ *Ibid.*, cons. 8

³⁰ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, paragr. 36

production, le stockage et la circulation en France des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, en raison de tels effets, par l'Union européenne.

Il a, à cette occasion, consacré un objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, formulé en ces termes : « *Aux termes du préambule de la Charte de l'environnement : "l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins". Il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* »³¹.

Ensuite, le Conseil a précisé le contrôle qu'il opère au regard du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, et sur le fondement des articles 1^{er} et 2 de la Charte, le Conseil a ainsi considéré que « *S'il est 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, il 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 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. / 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* »³².

Certes, comme le résume le commentaire, le Conseil a ce faisant, « *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* ».

³¹ 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)*, paragr. 4

³² 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*, paragr. 13 et 14.

Cependant, « *reprenant ainsi une formulation applicable à d'autres droits et libertés, le Conseil [a précisé] 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.* »

* Le Conseil constitutionnel s'est, par ailleurs, montré attentif au champ d'application de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Sur le fondement de la combinaison des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement, le Conseil s'est prononcé, dans la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précédemment évoquée, sur des dispositions qui soumettaient à autorisation l'installation de bâches et des dispositifs publicitaires liés à des manifestations temporaires, ainsi que l'installation de dispositifs de publicité lumineuse. Il a écarté comme inopérants des griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte dirigés contre les dispositions relatives aux bâches et dispositifs publicitaires au motif que ces dispositions n'entraient pas dans le champ d'application de la Charte de l'environnement³³.

Dans d'autres décisions, 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 inopérant³⁴. Il a jugé, de même, que le droit reconnu aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne méconnaissait pas ledit article³⁵.

À l'inverse, la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée a admis le caractère opérant des mêmes griefs s'agissant de l'instauration d'un régime d'autorisation pour des dispositifs publicitaires lumineux³⁶.

De même, dans une décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, le Conseil a contrôlé, à l'aune de cette notion, une disposition de portée programmatique ayant

³³ Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 9.

³⁴ Décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, précitée, cons. 9.

³⁵ Décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 13

³⁶ Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 10.

pour finalité affichée la « *décarbonation complète du secteur des transports terrestres* », jugeant que « *Cet objectif n'est pas manifestement inadéquat aux exigences de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* »³⁷.

Dans sa récente décision 2021-971 QPC du 18 février 2022, examinant le régime règlementant certaines concessions minières, le Conseil a également considéré que « *la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement* »³⁸.

* Lorsqu'il constate que des dispositions portent atteinte à l'environnement, le Conseil, pour effectuer son contrôle, apprécie les garanties apportées par le législateur.

Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil a ainsi examiné, sur le seul fondement de l'article 1^{er} de la Charte, des dispositions permettant que soient autorisés, d'une part, des constructions et installations dans la zone littorale autrement qu'en continuité avec des agglomérations ou des 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 Charte³⁹.

Dans sa décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, le Conseil était saisi de dispositions permettant de déroger aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement portant, notamment, sur les mesures propres à prévenir et réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation. Il a tout d'abord rappelé la norme de contrôle dégagée par la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 selon laquelle, en application des articles 1^{er} et 3 de la Charte, « *Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans*

³⁷ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, précitée, , cons. 34 et s.

³⁸ Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, *France nature environnement (Prolongation de plein droit de certaines concessions minières)*, paragr. 11.

³⁹ Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, paragr. 7 à 31.

le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions »⁴⁰.

Puis, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de ces articles au motif que les dispositions contestées prévoyaient la possibilité de faire obstacle à cette dérogation pour des raisons de sécurité, de santé ou de salubrité publiques ou de respect des engagements internationaux de la France ; qu'elles avaient pour objet d'éviter que de nouvelles prescriptions aient des conséquences disproportionnées sur des installations déjà existantes ou des projets d'installations ayant fait l'objet d'une demande d'instruction complète ; que la demande d'autorisation devait respecter les conditions de forme prévue par le code de l'environnement ; qu'enfin, ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que le préfet prenne, en cas de besoin, des prescriptions particulières complétant ou renforçant les règles et prescriptions générales fixées par arrêté ministériel⁴¹.

Dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 précitée, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions qui créaient, pour la culture des betteraves sucrières, une dérogation à l'interdiction de mise sur le marché d'insecticides, alors qu'il était établi que ces produits ont des incidences sur la biodiversité ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

Le Conseil constitutionnel a appliqué sa grille de contrôle précédemment décrite, afin de déterminer si les limitations ainsi apportées par la loi déférée au droit consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement étaient entourées de garanties suffisantes.

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

⁴⁰ Cette position a été réaffirmée dans la récente décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022 précitée.

⁴¹ Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, *Loi d'accélération et de simplification de l'action publique*, paragr. 8 à 15.

Le Conseil s'est ensuite attaché à déterminer si la limitation 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 temporelle (la dérogation étant transitoire et jusqu'au 1^{er} juillet 2023), la deuxième à la fois procédurale et substantielle (la dérogation ne peut être mise en œuvre que sous certaines conditions) et la troisième relative aux conditions d'utilisation des produits en cause.

En définitive, le Conseil constitutionnel a conclu de tout ce qui précède que les dispositions contestées ne privaient 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 était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

B. – L'application à l'espèce

* Saisi de dispositions visant à exempter les moulins à eaux de certaines obligations environnementales auxquelles ils étaient jusqu'ici soumis, le Conseil a fait application du contrôle qu'il avait défini dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 précitée dans laquelle il était saisi de dispositions qui introduisaient une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes.

Se fondant, cette fois, sur les seules dispositions de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, le Conseil a réaffirmé que « *S'il est 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, 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* » et que « *les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (paragr. 5 et 6).

* Puis, décrivant les dispositions contestées, le Conseil a relevé qu'elles exemptent les moulins équipés pour la production hydroélectrique de certaines des obligations visant à assurer la continuité écologique (paragr. 8), par exception au principe selon lequel « *les ouvrages installés sur les cours d'eau pour lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons*

migrateurs doivent être gérés, entretenus et équipés selon des règles définies par l'autorité administrative » (paragr. 7).

Ce faisant, si le Conseil n'a pas fait de la continuité écologique des cours d'eau une exigence constitutionnelle autonome, comme l'y invitaient les requérants, il a reconnu l'opérance du grief tiré de la méconnaissance du « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » à l'encontre de dispositions qui n'affectaient pas directement la santé humaine, comme dans les précédentes décisions précitées (émission de substances dans l'environnement, constructions dangereuses ou polluantes), mais qui étaient susceptibles de nuire à l'environnement et d'engendrer indirectement des conséquences néfastes pour l'homme.

* Ensuite, le Conseil s'est attaché à déterminer si ces dispositions privaient de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et si la limitation apportée à l'exercice de ce droit était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

En premier lieu, le Conseil a estimé qu'au regard des travaux parlementaires, ces dispositions visaient non seulement à préserver le patrimoine hydraulique, mais également favoriser la production d'énergie hydroélectrique, qui contribue au développement des énergies renouvelables. Il a dès lors considéré que le texte poursuivait des motifs d'intérêt général (paragr. 9).

En deuxième lieu, le Conseil a observé que cette exemption était limitée à la fois temporellement et matériellement puisque, d'une part, elle ne concerne que les moulins à eau équipés pour produire de l'électricité et qui existent à la date de publication de la loi du 24 février 2017 et, d'autre part, elle ne s'applique pas aux ouvrages installés sur les cours d'eau classés sur « liste 1 », c'est-à-dire « *en très bon état écologique, qui jouent le rôle de réservoir biologique ou dans lesquels une protection complète des poissons est nécessaire* » (paragr. 10).

En dernier lieu, le Conseil a souligné que les dispositions contestées ne permettent de déroger qu'à certaines règles découlant du classement des cours d'eau sur « liste 2 » relatives au franchissement des poissons migrateurs et au transport suffisant des sédiments, et ne font pas obstacle, en particulier, à l'application de l'article L. 214-18, qui impose de maintenir un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces aquatiques (paragr. 11).

Dès lors, le Conseil a estimé que le législateur n'avait pas privé de garanties légales 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. Par conséquent, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de cette exigence (paragr. 12).

Écartant enfin les griefs tirés de la violation les articles 2, 3 et 4 de la Charte de l'environnement ainsi que du principe d'égalité, le Conseil a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution (paragr. 13).