

La protection de l'environnement ne s'arrête pas à nos frontières

le 12 mars 2020

ADMINISTRATIF | Environnement

Le 31 janvier dernier, l'interdiction de la production, du stockage et de la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau européen pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou la protection de l'environnement, à compter du 1er janvier 2022, a été jugée conforme à la Constitution.

- [Cons. const. 31 janv. 2020, Union des industries de la protection des plantes, n° 2019-823 OPC](#)
- [Commentaire de la décision](#)

La consécration d'un « objectif de valeur constitutionnelle » de protection de l'environnement

Introduite par la loi EGALIM (art. 83, L. n° 2018-938, 30 oct. 2018, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, qui ajoute un paragraphe à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime), l'interdiction de la production, du stockage et de la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou la protection de l'environnement vient mettre un terme à la possibilité pour des entreprises de produire en France, exclusivement pour l'exportation, des pesticides contenant des substances dangereuses non autorisées dans l'Union européenne.

Dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir (CE 7 nov. 2019, n° 433460 [décision de renvoi] contre une circulaire relative à l'entrée en vigueur de la disposition contestée [circ. relative à l'entrée en vigueur de l'interdiction portant sur certains produits phytopharmaceutiques pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement, en application de la modification de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime]), l'Union des industries de la protection des plantes soutenue par l'Union française des semenciers, directement touchée par cette interdiction, a sollicité la transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) au motif que cette interdiction porterait atteinte à la liberté d'entreprendre, garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'association professionnelle requérante soutenait que cette restriction à la liberté d'entreprendre n'était pas justifiée par un objectif de protection de l'environnement et de la santé, dans la mesure où cette interdiction n'empêche pas des pays étrangers autorisant les pesticides en question à en fabriquer ou à en importer auprès de concurrents localisés hors de France.

À cet argument, le Conseil constitutionnel oppose un nouvel objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » dégagé du préambule de la Charte de l'environnement, alors qu'il avait jugé dans une décision antérieure que le préambule se limitait à formuler des constats et des objectifs non invocables à l'appui d'une QPC (Cons. const. 7 mai 2014, *Sté Casuca*, n° 2014-394 QPC, [Dalloz actualité, 21 mai 2014, obs. A. Cayol](#) ; D. 2014. 1039 [§](#) ; AJDI 2014. 541 [§](#), obs. C. de Gaudemont [§](#)).

Cette consécration d'un OVC de protection de l'environnement est une nouvelle étape s'inscrivant dans le prolongement de la reconnaissance de la protection de l'environnement en tant que « but d'intérêt général », consacré en 2013 dans une QPC relative à l'interdiction de recourir à des forages suivis de la fracturation hydraulique de la roche pour rechercher ou exploiter des hydrocarbures sur le territoire national (Cons. const. 11 oct. 2013, n° 2013-346 QPC, *Société Schuepbach Energy LLC*, [Dalloz actualité, 16 oct. 2013, obs. M.-C. de Montecler](#) ; AJDA 2013. 2005 [§](#) ; D. 2013. 2344 [§](#) ; *ibid.* 2586, point de vue F. Laffaille [§](#) ; *ibid.* 2014. 104, obs. F. G. Trébulle [§](#) ; *ibid.* 1844, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin [§](#)), puis en tant qu'« objectif d'intérêt général » en

2016 dans une décision relative à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits (Cons. const. 4 août 2016, n° 2016-737 DC, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, [Dalloz actualité, 29 août 2016, obs. J.-M. Pastor](#) ; AJDA 2016. 1605 ; Constitutions 2016. 487, chron. K. Foucher).

L'invocabilité de l'objectif de protection de l'environnement en QPC vient confirmer l'importance de la Charte de l'environnement, et de son préambule, parmi les éléments du bloc de constitutionnalité.

La consécration de la valeur constitutionnelle de la protection de l'environnement entraîne un assouplissement du contrôle du Conseil constitutionnel quant à la conciliation entre cet objectif et la liberté d'entreprendre, par rapport au contrôle qu'il effectue lorsque cette liberté doit être conciliée avec un motif d'intérêt général. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel rappelle sur ce point qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement » (consid. 9), en conséquence de quoi il se limite à un contrôle de la disproportion manifeste. La marge d'appréciation qui est laissée au législateur dès lors qu'un objectif à valeur constitutionnelle doit être concilié avec une liberté constitutionnelle est ainsi étendue, en comparaison notamment avec ce que le Conseil a pu juger dans la décision relative à la fracturation hydraulique précitée (Cons. const. 11 oct. 2013, n° 2013-346 QPC, *Société Schuepbach Energy LLC*, préc.) ou encore à l'occasion de la censure de dispositions donnant compétence au Gouvernement pour fixer une quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles (Cons. const. 24 mai 2013, n° 2013-317 QPC, *Syndicat français de l'industrie cimentière et a.*, [Dalloz actualité, 5 juin 2013, obs. R. Grand](#) ; AJDA 2013. 1080 ; D. 2014. 104, obs. F. G. Trébulle).

La protection du « patrimoine commun des êtres humains » matérialisée par la prise en compte des atteintes à la santé et à l'environnement à l'étranger résultant d'activités exercées en France

Dans la présente décision, le nouvel OVC de protection de l'environnement est utilisé en combinaison avec un autre OVC, celui de la protection de la santé, consacré depuis de nombreuses années (Cons. const. 22 juill. 1980, n° 80-117 DC ; 8 janv. 1991, n° 90-283 DC, AJDA 1991. 382 , note P. Wachsmann ; Dr. soc. 1991. 332, étude D. Tabuteau ; RDSS 1991. 204, étude J.-S. Cayla ; 28 avr. 2005, n° 2005-514 DC, AJDA 2005. 975 ; RTD civ. 2005. 556, obs. R. Encinas de Munagorri ; 29 juill. 2005, n° 2005-523 DC ; 16 août 2007, n° 2007-555 DC, D. 2008. 2025, obs. V. Bernaud et L. Gay ; 11 déc. 2008, n° 2008-571 DC, [Dalloz actualité, 16 déc. 2008, obs. M. Mavoca-Isana](#) ; AJDA 2008. 2368 ; D. 2009. 1852, obs. V. Bernaud et L. Gay ; Dr. soc. 2009. 450, note V. Bernaud ; 16 juill. 2009, n° 2009-584 DC, AJDA 2009. 1399 ; D. 2010. 1508, obs. V. Bernaud et L. Gay ; RFDA 2009. 1269, chron. T. Rambaud et A. Roblot-Troizier ; Constitutions 2010. 131, obs. X. Bioy ; 12 mai 2010, n° 2010-605 DC, [Dalloz actualité, 19 mai 2010, obs. S. Lavric](#) ; AJDA 2010. 1048 ; D. 2010. 1321 , note A. Levade ; *ibid.* 1229, chron. P. Fombeur ; *ibid.* 1234, chron. P. Cassia et E. Saulnier-Cassia ; *ibid.* 1495, chron. V. Lasserre-Kiesow et P. Le More ; RFDA 2010. 458, note P. Gaïa ; Constitutions 2010. 363, obs. A.-M. Le Pourhiet ; *ibid.* 387, obs. A. Levade ; Rev. crit. DIP 2011. 1, étude D. Simon ; RTD civ. 2010. 499, obs. P. Deumier ; 26 nov. 2010, n° 2010-71 QPC, [Dalloz actualité, 6 déc. 2010, obs. A. Astaix](#) ; AJDA 2011. 174 , note X. Bioy ; *ibid.* 2010. 2284 ; D. 2011. 1713, obs. V. Bernaud et L. Gay ; *ibid.* 2565, obs. A. Laude ; RFDA 2011. 951, étude A. Pena ; RDSS 2011. 304, note O. Renaudie ; Constitutions 2011. 108, obs. X. Bioy ; RTD civ. 2011. 101, obs. J. Hauser ; 13 déc. 2012, n° 2012-659 DC, [Dalloz actualité, 7 janv. 2013, obs. A. Mavoca-Isana](#) ; AJDA 2012. 2410 ; RFDA 2013. 1, étude B. Genevois ; Constitutions 2013. 85, obs. A. Barilari ; 31 janv. 2014, n° 2013-364 QPC, D. 2014. 285 ; Constitutions 2014. 87, chron. X. Bioy).

Cette combinaison des objectifs de protection de l'environnement et de la santé conduit les juges à valider la constitutionnalité de la nouvelle disposition législative, en soulignant que « le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger ». En considérant que l'interdiction d'exportation contestée est justifiée par les OVC de protection de la santé et de l'environnement, la prise en compte des atteintes à l'environnement et à la santé ne s'arrête plus aux frontières. En cela, le Conseil

constitutionnel adopte une conception de l'environnement plus en phase avec la réalité scientifique. La singularité de cette décision réside en effet dans cette prise en compte des effets extranationaux « indirects » sur la santé et l'environnement liés à l'exportation de pesticides dangereux. Le Conseil donne, en effet, à la notion de « patrimoine commun des êtres humains » issue de la Charte de l'environnement une portée normative constitutionnelle. En cela, cette décision marque la reconnaissance par la plus haute juridiction française du fait que « 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 » (consid. 4 de la décision commentée, qui reprend le préambule de la Charte de l'environnement).

Enfin, le Conseil constitutionnel considère qu'en laissant un délai d'un peu plus de trois ans aux fabricants pour adapter leur activité, « le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé ». Par conséquent, la disposition contestée est bien conforme à la Constitution.

Mise en perspective de cette décision dans le domaine de la santé environnementale

La décision du 31 janvier 2020 ouvre de nouvelles perspectives en matière de santé environnementale. L'attelage inédit entre l'OVC de protection de l'environnement et l'OVC de protection de la Santé pourrait ainsi conduire dans les années à venir à ce que des limitations à la liberté d'entreprendre, jusqu'à présent sanctionnées, soient analysées différemment par le Conseil constitutionnel.

Peut être citée à cet égard la décision du Conseil constitutionnel du 17 septembre 2015 relative à la suspension de la fabrication et de l'exportation de conditionnements, contenants ou ustensiles comportant du bisphénol A et destinés à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires, dans laquelle il avait été jugé que la suspension de la fabrication et de l'exportation de ces produits sur le territoire de la République ou à partir de ce territoire étant sans effet sur la commercialisation de ces produits dans les pays étrangers, une telle limitation à la liberté d'entreprendre n'était pas en lien avec l'objectif de protection de la santé (Cons. const. 17 sept. 2015, n° 2015-480 QPC, *Association Plastics Europe*, D. 2015. 1844 [📄](#) ; *ibid.* 2016. 1461, obs. N. Jacquinot et A. Mangiavillano [📄](#) ; Constitutions 2015. 602, chron. K. Foucher [📄](#)).

À l'époque, la protection de l'environnement n'avait pas été invoquée et, en l'absence de motif d'intérêt général ou de principe constitutionnel imposant la prise en compte des potentiels effets extranationaux sur la santé des consommateurs étrangers, le Conseil constitutionnel avait jugé que la limitation à la liberté d'entreprendre en cause n'était pas justifiée.

La combinaison entre l'article premier de la Charte de l'environnement, qui consacre le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, et les OVC de protection de la santé et de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, pourrait justifier d'autres limitations à la liberté d'entreprendre lorsque des risques pour l'environnement et la santé aux niveaux national, régional, voire mondial, sont en jeu. Le raisonnement adopté dans la présente décision pourrait notamment être reproduit si des dispositions législatives similaires étaient adoptées concernant les produits biocides ou encore les médicaments.

- [Site du Conseil constitutionnel](#)

par Mathilde Vervynck