



HAL
open science

**Exportation des produits phytosanitaires : un monde,
une seule santé environnementale [Note sous : Cons.
const., 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC,
ECLI:FR:CC:2020:2019.823.QPC]**

Benoît Grimonprez, Inès Bouchema

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez, Inès Bouchema. Exportation des produits phytosanitaires : un monde, une seule santé environnementale [Note sous : Cons. const., 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC, ECLI:FR:CC:2020:2019.823.QPC]. *Revue de droit rural*, 2020, n° 482 (commentaire 73). hal-02944578

HAL Id: hal-02944578

<https://hal.science/hal-02944578v1>

Submitted on 21 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Exportation des produits phytosanitaires : un monde, une seule santé environnementale

Benoît Grimonprez

Professeur à l'Université de Poitiers

Institut de droit rural

Inès Bouchemma

Doctorante, Master 2 Droit économique, Ecole de droit de Sciences Po

- A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'interdiction d'exporter certains produits phytosanitaires, la protection de l'environnement est hissée comme objectif à valeur constitutionnelle.
- En prenant en compte les impacts à l'étranger des activités françaises, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs que sont la santé et la protection de l'environnement.
- Le Conseil constitutionnel entérine l'interdiction légale de production, de stockage et de transport des pesticides contenant des substances actives non autorisées dans l'Union européenne pour des raisons sanitaires ou environnementales.

Cons. Const. Décision n° 2019-823 QPC, 31 janv. 2020

Le litige plonge dans la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 dite « Egalim » qui mit la question des pesticides au cœur du débat parlementaire. Qu'il s'agisse des néonicotinoïdes – tueurs d'abeilles ! -, des zones de non traitement près des habitations¹, du fait d'acter légalement l'interdiction du glyphosate ou encore d'épandre certains produits au moyen de drones², les discussions furent âpres. Dans ce contexte, fut adopté l'article 83 de la loi modifiant l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. Les élus ont dû s'y reprendre par trois fois pour formuler « *une interdiction de production, de stockage et de transport de produits phytosanitaires contenant des substances actives non autorisés pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement* ». Le gouvernement, et certains députés de la majorité, n'avaient pas caché leur réticence, arguant de l'impact d'une telle mesure sur l'emploi et la compétitivité des entreprises françaises, privées de commercialiser certains produits vers l'étranger. Les arguments en faveur de la mesure finirent cependant par l'emporter, à savoir le souci de cohérence de la politique française en matière d'écologie et le fait, indubitable, qu'un produit nocif pour l'environnement et dangereux pour la santé en Europe l'est tout autant ailleurs dans le monde. En version chrétienne, cela donne : ne fais pas subir à autrui ce que tu ne veux pas toi-même subir. Un compromis fut alors trouvé

¹ B. Grimonprez et I. Bouchemma, Pesticides et riverains : l'impossible conciliation ?, RD rur. 2020, Etude 3.

² Cons. Const., n° 2018-771 DC, 25 oct. 2018 : art. 82 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 jugé conforme à la Constitution.

en décalant la date d'entrée en vigueur de l'interdiction au 1^{er} janvier 2022 – au lieu initialement du 1^{er} décembre 2020³ - et en précisant qu'elle ne concernait que les produits composés de substances prohibées pour des raisons de protection de santé humaine ou de l'environnement, et non celles n'ayant pas été autorisées⁴.

Ayant échappé au contrôle de la loi « Egalim » opéré *a priori* par le Conseil constitutionnel⁵, l'interdiction de fabriquer, conserver, transporter certains produits phytosanitaires non autorisés dans l'Union européenne pouvait faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). A la suite d'une circulaire du 23 juillet 2019 sur l'entrée en vigueur de la mesure, l'Union des Industries de la Protection des Plantes (UIPP) décida d'interroger les sages de la rue de Montpensier sur la conformité des dispositions litigieuses aux droits et libertés garantis par la Constitution, tout particulièrement la liberté d'entreprendre.

Dans une décision très remarquée, y compris par la presse généraliste, le Conseil constitutionnel choisit de consacrer un 14^{ème} objectif à valeur constitutionnelle : « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* ». Au fond, il balaye les arguments de l'association requérante en estimant que le législateur, par la prise en compte des impacts à l'étranger des activités françaises, « *a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs à valeur constitutionnelle que sont la santé et la protection de l'environnement* ». Le Conseil ne méconnaît donc pas l'atteinte à la liberté d'entreprendre⁶, mais considère la restriction en l'occurrence proportionnée à l'objectif primordial de protection de l'environnement et de la santé. Les juges notent, de surcroît, qu'en différant l'entrée en vigueur du texte au 1^{er} janvier 2022, le législateur a laissé un peu plus de trois ans aux entreprises du secteur pour s'adapter au changement. Au final, entre l'éloignement de la date effective de la disposition et son application aux seuls produits expressément interdits, la censure ne paraissait pas justifiée.

Contrairement à l'affirmation de certains grands titres dans les journaux⁷, ce n'est pas la première fois que la sauvegarde de l'environnement vient rogner l'espace de la liberté d'entreprendre. Le dernier exemple en date avait déjà trait aux produits phytosanitaires. Il s'agissait du contrôle de la conformité à la constitution de l'interdiction des pesticides de la famille des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018. Le Conseil constitutionnel avait alors jugé légitime l'atteinte à la liberté d'entreprendre au nom des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine poursuivis par le législateur⁸. La jurisprudence du Conseil a en effet, depuis un bon moment, tracé les contours des motifs d'intérêt général

³ Les Sénateurs avaient tenté, en vain, de reporter la date d'entrée en vigueur du texte par un article 18 inséré au sein la loi « PACTE » n° 2019-486 : censure du Conseil constitutionnel en tant que « cavalier législatif » (Cons. const., n° 2019-781 DC, 16 mai 2019).

⁴ La subtilité est que certains pesticides, fabriqués en Europe, mais destinés aux régions tropicales, contiennent des substances actives que les industriels n'ont pas jugé bon de faire inscrire au catalogue européen des substances dès lors qu'elles ne sont pas utilisées pour la protection des plantes sous les latitudes tempérées.

⁵ Cons. Const., n° 2018-771 DC, 25 oct. 2018, préc.

⁶ V. le précédent sur les néonicotinoïdes où le Conseil Constitutionnel a estimé que l'interdiction n'était pas disproportionnée car, notamment, elle ne visait pas la fabrication et l'exportation de ces produits (Cons. const., n° 2016-737 DC, 4 août 2016).

⁷ S. Mandard, « Le Conseil constitutionnel reconnaît que la « protection de l'environnement » peut justifier des « atteintes à la liberté d'entreprendre » », Le Monde, 31 janv. 2020.

⁸ Cons. const., n° 2016-737 DC, 4 août 2016, préc. par. 36 à 39.

pouvant limiter certaines libertés économiques et certains droits fondamentaux comme la propriété⁹. Encore faut-il, qu'il s'agisse de préoccupations écologiques, sanitaires ou sociales, que la restriction apparaisse proportionnée – et non pas excessive – par rapport à l'objectif poursuivi¹⁰. La fin ne justifie pas tous les moyens !

La décision du 31 janvier 2020 n'en demeure pas moins originale par sa reconnaissance, nouvelle, de la protection de l'environnement comme objectif à valeur constitutionnelle (OVC). Jusqu'alors, la préservation de la nature faisait « seulement » partie des objectifs d'intérêt général¹¹. Son élévation - sous l'auréole du patrimoine des êtres humains - au rang d'objectif à valeur constitutionnelle¹² lui confère assurément un poids plus lourd. Et les juges d'en déduire, pour la première fois, qu'il appartient¹³ au législateur d'assurer la conciliation des objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé avec l'exercice des libertés constitutionnellement garanties.

Il faut toutefois relativiser la force des OVC, dont la doctrine s'accorde à souligner la faible normativité¹⁴. Le sûr est qu'ils n'énoncent pas de droits constitutionnels à proprement parler ; ce ne sont que des orientations que le législateur doit prendre en compte lorsqu'il légifère. Leur fonction est ainsi de permettre au Conseil constitutionnel de concilier différents principes constitutionnels et d'apporter des limitations aux droits fondamentaux. Ainsi, non seulement les OVC ne constituent pour le législateur que des obligations de moyens, mais ils n'ont pas non plus d'effet direct : les particuliers n'en sont pas les destinataires et ne peuvent donc les brandir devant les tribunaux¹⁵.

Ce bémol ne doit pas occulter les apports de la décision quant à la portée normative de la Charte de l'environnement. Autant certains articles (1 à 4, 7) de la Charte étaient qualifiés de droits et libertés pouvant être directement invoqués pour contester la constitutionnalité d'une loi¹⁶. Autant les sept alinéas composant son préambule étaient jugés assez peu opérationnels : le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, affirmait qu'« aucun d'eux n'institue un droit ou une liberté que la Constitution garantit » ; d'où l'impossibilité de les faire valoir à l'appui d'une QPC¹⁷. Le Conseil revient, clairement, sur sa jurisprudence antérieure en faisant jouer au préambule un rôle inédit.

⁹ Cons. const., n° 81-132 DC, 16 janv. 1982 ; Cons. const., n° 2000-439 DC, 16 janv. 2001.

¹⁰ Cons. const., n° 2016-737 DC, 4 août 2016, préc. cons. 37 : « il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ».

¹¹ Cons. const., n° 2016-737 DC, 4 août 2016, préc., cons. 39.

¹² A côté de la protection de la santé : Cons. const. n° 2012-248 QPC, 16 mai 2012 : AJDA 2012. 1036.

¹³ L'expression « il appartient » pouvant aussi bien signifier une compétence qu'une obligation.

¹⁴ M. Verpeaux, Répertoire du contentieux administratif, Contrôle de constitutionnalité des actes administratifs, 2011, n° 237.

¹⁵ P. de Montalivet, Les objectifs de valeur constitutionnelle, Cahiers Cons. Const. n° 20, juin 2006.

¹⁶ Cons. Const., 8 avr. 2011, n° 2011-116 QPC ; Cons. Const., 14 oct. 2011, n° 2011-183/184 QPC. Il n'en va pas de même pour l'article 6 de la Charte, selon lequel « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable » (Cons. const. n° 2012-283 QPC, 23 nov. 2012 ; Cons. Const., n° 2014-394 QPC, 7 mai 2014, Société Casuca).

¹⁷ Cons. Const., n° 2014-394 QPC, 7 mai 2014, préc.

C'est d'ailleurs à partir des seules dispositions liminaires de la Charte que les juges brodent ici leur raisonnement. Dans ces considérants qui « *exposent en quelque sorte la philosophie* »¹⁸ du document, on peut lire 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 ». Ce sont ces proclamations très générales qui, de déclaratives, deviennent véritablement prescriptives en tant qu'objectif de valeur constitutionnelle. De quoi permettre aux juges de trouver l'inspiration pour contrebalancer, un tant soit peu, l'hégémonie économique.

Le Conseil prend bien soin de mentionner, dans sa référence au préambule, le considérant 7 qui protège tant les « générations futures » que les « autres peuples ». De même qu'il fait sien l'expression de l'environnement comme « patrimoine commun des êtres humains », et non pas de la Nation. Tout sauf innocent, ce choix des mots permet subtilement d'introduire un élément d'extranéité, crucial en la circonstance. La protection de l'environnement ne doit pas seulement s'envisager sur notre sol ; les conséquences des activités exercées en France sur les écosystèmes situés à l'étranger doivent également être prises en compte. Une décision n° 2019-808 du 11 octobre 2019 relative à l'exclusion d'une ristourne fiscale pour les biocarburants issus d'huile de palme avait déjà ouvert la voie. Le Conseil constitutionnel y acceptait que le législateur intègre, dans les règles d'imposition, les conséquences pour l'environnement à l'étranger de la culture de certaines matières premières.

Derrière l'idée d'une protection globale de la nature, les juges dessinent en filigrane un principe de cohérence des politiques environnementales, qui ne doivent pas prôner tout et son contraire. A cet égard, le Conseil ne s'arrête pas sur l'argument cynique des industries plaignantes selon lequel l'interdiction des exportations n'aura aucun effet positif sur l'environnement des pays tiers qui continueront à s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs. Peu importe en réalité, car c'est le caractère en soi dommageable de l'activité qui la rend illicite *per se*. Cette approche holistique, déterritorialisée, est d'autant plus pertinente à l'heure de l'interdépendance très étroite de tous les phénomènes écologiques au plan mondial (concept d'« une seule santé ») : on pense notamment aux émissions de gaz à effet de serre ou au phénomène de la déforestation importée. De là à obliger le législateur à prendre en compte les impacts planétaires des activités humaines qu'il régule en France, il y a un pas que les juges, dans leur immense sagesse, ne sont pas prêts de franchir.

Sur le terrain « empoisonné » des pesticides, les cultivateurs français n'ont, cette fois, rien à craindre de la sentence, qui ruine surtout les intérêts de la filière des intrants chimiques. Le signal général envoyé est tout de même fort, puisqu'il s'agit de nettoyer totalement la France d'au moins certains produits phytosanitaires. Alors réelle onde de choc destinée à se propager ou décision facile d'ordre symbolique ? Le doute est permis. Il est vrai que comparé à d'autres sujets plus controversés, l'enjeu – même économique – demeurerait en l'espèce modeste et la bataille intellectuelle perdue d'avance pour l'industrie phytopharmaceutique. Etrangement, la question de l'exportation de produits dangereux semble moins épineuse que celles de

¹⁸ B. Mathieu, Cahiers Cons. Const. n° 15, janv. 2004 : dossier : Constitution et environnement.

l'importation de denrées ne respectant pas nos normes environnementales. A l'aune de la jurisprudence du Conseil, sera-t-il possible demain de prendre en compte les impacts, dans les pays d'origine, de certaines productions agricoles - comme les tourteaux de soja ou maïs OGM (*roundup ready*) - pour empêcher leur débarquement sur le territoire français ? Alors que l'accord de libre-échange du CETA devrait être ratifié dans les mois à venir par le Sénat, le désir de réciprocité du beau principe avancé par la loi « Egalim » se fait plus ardent. A quand un véritable principe constitutionnel de cohérence écologique auquel nos agriculteurs auraient sûrement plus à gagner qu'à perdre ?