

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

RECOURS EN INTERVENTION SUR LA SAISINE 2020-809 DC SUR LA SAISINE RELATIVE AUX CONDITIONS DE MISE SUR LE MARCHÉ DE CERTAINS PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EN CAS DE DANGER SANITAIRE POUR LES BETTERAVES SUCRIERES

POUR :

Le Collectif des Maires anti pesticides

Association déclarée, dont le siège se trouve 20 des Imbergères 92 330 Sceaux , agissant
poursuites et diligences de son président en exercice domicilié en cette qualité audit siège ;

Représenté par : **La SAS Huglo Lepage Avocats**
agissant par le ministère de Maître Corinne Lepage
Avocate au Barreau de Paris, Docteur en droit,
42, Rue de Lisbonne 75008 PARIS
Téléphone : 01 42 90 98 01

1 - Sur la recevabilité de la présente intervention

La présente intervention est faite au nom du collectif des maires anti-pesticides. Ce collectif réunit des maires et des élus locaux engagés dans la lutte contre les pesticides pour protéger la santé de leur population respective.

L'article 2 de statuts précise :

« Cette association a pour objet de défendre la santé des populations notamment en agissant pour interdire l'usage des pesticides ...

A cette fin, l'association se donne pour mission.... (notamment)

D'être un acteur d'influence auprès des instances nationales (Assemblée nationale Sénat, conseil national alimentation...) et supranationales

D'ester en justice ..

L'association a donc manifestement intérêt pour agir à l'encontre d'une disposition législative qui accroît l'utilisation de pesticides particulièrement toxiques que sont les néonicotinoïdes.

2 - Sur l'exposé des faits

Le requérant ne peut que soutenir l'exposé des faits tels qu'il résulte de la saisine du Conseil Constitutionnel en ajoutant deux éléments de nature juridique mais qui encadrent le débat.

- Tout d'abord, par une décision en date du 8 octobre 2020 (affaire C514 / 19) la Cour de Justice de l'Union Européenne ,en réponse à la question préjudicielle posée par le Conseil d'État dans sa décision du 28 juin 2019 a tranché le litige. On rappellera que lors des débats parlementaires, n'étaient connues que les conclusions de l'avocate générale, légèrement différentes de la décision finale. Dans cet arrêt, la Cour de Justice a totalement validé la notification faite par la France dans le cadre de l'article 5 de la directive 2015 /435 comme valant également au titre de l'article 71 paragraphe 1. Elle a en effet considéré qu'il en allait ainsi dès lors que :

« la communication comportait une présentation claire des éléments attestant d'une part, que les substances actives sont susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale et pour l'environnement et d'autre part que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante sans l'adoption en urgence des mesures prises par l'État membre concerné et que la Commission Européenne a omis de demander à cet Etat membre s'il y a lieu de considérer que ladite communication constitue une information officielle au titre de l'article 71 paragraphe 1. du même règlement ».

Cela signifie clairement que tout risque d'une annulation , en raison de l'interprétation faite par la Cour de Justice de l'Union Européenne ,de l'interdiction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes est exclu.

- En second lieu , on rappellera que le Conseil Constitutionnel dans ses décisions numéros 2016 735 DC et 2016 737 DC du 4 août 2016 a déjà jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi biodiversité interdisant l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes des semences traitées avec ces produits. A l'époque, le Conseil Constitutionnel, après avoir pris en compte le fait que l'objectif de la mesure était la prévention des risques pour l'environnement et pour la santé publique, avait souligné que les mesures liées au report de la date d'interdiction de l'usage, les possibilités de dérogation durant 22 mois au-delà de cette date, constituaient autant de mesures qui établissaient le fait qu'il n'y avait pas d'atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre, au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et les objectifs à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique.

3 - Sur les conséquences à tirer des graves insuffisances et inexactitudes de l'étude d'impact

Le mémoire de saisine décrit de manière extrêmement précise et documentée toutes les inexactitudes et erreurs graves qui affectent l'étude d'impact dont l'objectif, rappelons-le, est de permettre aux parlementaires de prendre la juste mesure des avantages et des inconvénients pour les différents intérêts généraux en présence, de la proposition législative qui est formulée. Or, compte tenu de la déformation systématique des éléments de l'étude d'impact, il faut considérer que le principe **de clarté et de sincérité du débat parlementaire** a été méconnu.

En effet, sur la base de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789 au terme de laquelle « *la loi est l'expression de la volonté générale* » et de l'article 3 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel a dégagé le principe selon lequel le débat parlementaire doit respecter les exigences de clarté et de sincérité.

Cette formulation est apparue avec la décision N° 2005 - 512 DC du 21 avril 2005 considérant 4 et a été reprise depuis fréquemment depuis¹.

En l'espèce, il n'est pas discutable que l'étude d'impact a fourni à la représentation parlementaire, des éléments d'information inexacts tant en ce qui concerne la dangerosité des produits, qu'en ce qui concerne la situation juridique au niveau communautaire ou en ce qui concerne la situation réelle de la production betteravière et des autres causes de baisse de rendement notamment le dérèglement climatique.

Dans ces conditions, il n'y a pas eu de clarté et surtout de sincérité du débat parlementaire affectant ainsi la constitutionnalité de la procédure suivie. Cette exigence de clarté et de sincérité rejoint du reste un principe de valeur communautaire à savoir l'exigence de loyauté reconnue par le Traité de l'union européenne (article 4 paragraphe 3 TUE) dont la Cour a jugé que ce principe obligeait notamment les Etats membres à prendre toutes les mesures propres à garantir la portée l'efficacité du droit de l'union. En l'espèce le débat a été faussé, il n'a pas été sincère et n'a pas été loyal.

4 - Sur la question présentée comme celle du principe de non-régression du droit de l'environnement

La question posée n'est pas tant celle de savoir si le Conseil Constitutionnel doit élever au principe de valeur constitutionnelle, le principe de non-régression inscrit dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement que d'appliquer à la lettre la Charte de l'environnement et la jurisprudence déjà dégagée par le Haut Conseil.

En effet, l'article 2 de la charte de l'environnement est ainsi rédigé :

¹ Voir pour le commentaire RFDA 2006 numéro 66 page 338 ; voir également l'utilisation de cette jurisprudence à propos de l'exercice du droit d'amendement Conseil Constitutionnel 19 janvier 2006 décision 2005-532 DC ou encore Conseil Constitutionnel 16 mars 2006 décision 2005-533 DC.

« **toute personne a le devoir de prendre part** à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

Le principe n'est donc pas celui d'un maintien du statu quo de l'environnement mais celui d'une progression par amélioration. C'est du reste ce qu'a expressément jugé le Conseil constitutionnel dans la décision numéro 2016 - 737 DC du 4 août 2016 considérant 10 :

« les dispositions contestées énoncent **un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment**. Ce principe s'impose dans le cadre de dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire.... »

Et, au considérant 13 :

« **les dispositions contestées ont pour objet de favoriser l'amélioration constante de la protection de l'environnement** et ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge les mesures adoptées provisoirement en application de l'article cinq de la charte de l'environnement pour mettre en œuvre le principe de précaution ».

Le principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement est donc un principe reconnu comme étant de valeur constitutionnelle par le Haut Conseil, et ce, en application directe de l'article 2 de la charte.

Dans la mesure où la disposition législative incriminée n'apporte à l'évidence aucune amélioration à l'environnement, elle viole les dispositions de l'article 2 de la charte.

Il en va d'autant plus ainsi que l'article 3 de ladite charte qui institue une obligation de prévention laquelle se transcrit en devoir de vigilance en ce qui concerne les autorités publiques. Dès lors, l'inconstitutionnalité de ce texte est patente.

5 - Sur la notion de dérogation en matière de santé publique et d'environnement

Les textes communautaires réglementant la production, la mise sur le marché et l'utilisation des pesticides , qui sont à la base de toute la législation nationale , font de la santé publique et de la protection de l'environnement un impératif prioritaire. Ils rejoignent en cela les principes de valeur constitutionnelle de santé et d'environnement.

À cet égard, il est intéressant de se référer aux considérants d'un arrêt rendu le 1^{er} octobre 2019 par la cour de justice de l'union européenne sur l'interprétation à donner au règlement 1107/ 2009 :

« Il importe de relever, à titre liminaire, que, si l'article 191, paragraphe 2, TFUE prévoit que la politique de l'environnement est fondée, notamment, sur le principe de précaution, ce principe a également vocation à s'appliquer dans le cadre d'autres politiques de l'Union, en particulier de la politique de protection de la santé publique ainsi que lorsque les institutions de l'Union adoptent, au titre de la politique agricole commune ou de la politique du marché intérieur, des mesures de protection de la santé humaine (voir, en ce sens, arrêts du 2 décembre 2004, Commission/Pays-Bas, C-41/02, EU:C:2004:762, point 45 ; du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 68, ainsi que du 22 décembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, points 71 et 72).

42 Il incombe donc au législateur de l'Union, lorsqu'il adopte des règles régissant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, telles que celles énoncées par le règlement n° 1107/2009, de se conformer au principe de précaution, en vue notamment d'assurer, conformément à l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 9 et à l'article 168, paragraphe 1, TFUE, un niveau élevé de protection de la santé humaine (voir, par analogie, arrêt du 4 mai 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, point 116).

43 Ce principe implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêts du 22 décembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, points 73 et 76 ; du 17 décembre 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, points 81 et 82, ainsi que du 22 novembre 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, point 38). »

En l'espèce, la loi de 2016 dont il est ici demandé, à l'évidence, une modification fait application des dispositions qui précèdent et du principe de précaution si tant est que ce principe soit encore invocable lorsque les connaissances sur la dangerosité des néonicotinoïdes sont aussi clairement établies qu'elles le sont aujourd'hui.

Quoiqu'il en soit, il est patent que la notion de dérogation est utilisée à rebours.

En effet, habituellement, les dérogations et mesures de sauvegarde sont réclamées lorsque la législation n'apparaît pas suffisamment protectrice de la santé et de l'environnement et qu'une dérogation est nécessaire pour la protection de ces intérêts essentiels.

En l'espèce, la dérogation est utilisée à rebours pour permettre une atteinte au principe de précaution, à savoir une atteinte grave à l'environnement et à la santé.

La question qui se pose est donc celle de savoir si une telle dérogation est dans son principe admissible. La question est distincte de celle de l'application de la loi nouvelle dans le temps et de l'admissibilité de dérogations temporaires et limitées pour en respecter les normes.

En dehors de ce cas précis, le principe d'une dérogation ne serait admissible que pour autant qu'elle réduirait le risque initial qui avait conduit à l'interdiction.

Autrement dit prévoir une dérogation si les prescriptions sont telles que le risque imaginé initialement est réduit pourrait être discuté. Mais il n'est question de rien de tel en l'espèce puisque la seule justification est d'ordre économique et en aucune manière de l'ordre d'une réduction du risque environnemental.

Il en va d'autant plus ainsi que la dérogation est prévue pour trois ans, sans aucune limitation géographique alors même que les produits, comme le décrit parfaitement la saisine du conseil, ont une durée de vie extrêmement longue rendant en fait inappliqué et inapplicable la loi initiale.

La dérogation n'était donc pas envisageable dès lors qu'elle ne s'inscrivait pas comme la dérogation précédente dans les conditions de mise en œuvre de nouvelles dispositions. Dès lors, une dérogation à une disposition protégeant la santé et l'environnement, qui constitue en réalité une levée d'interdiction, ne peut être considérée que comme inconstitutionnelle.

6 - Subsidiairement, sur l'absence d'encadrement permettant une protection minimale

Le moyen d'incompétence négative soulevée dans la saisine est particulièrement opérant dans la mesure où le système prétendument mis en place pour contrôler l'octroi des dérogations est infiniment plus léger que le système précédent pour les dérogations délivrées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 qui exigeait un avis public de l'ANSES comparant les bénéfiques et les risques de l'usage des produits portant sur les impacts sur l'environnement, sur les acteurs la santé publique et l'activité agricole.

Rien de tel n'est ici prévu de telle sorte que le pouvoir réglementaire aura toute latitude pour délivrer, en réalité sans aucun contrôle notamment du ministère de l'écologie et de l'Anses les dérogations.

Il s'agit donc de surcroît d'une violation de l'article 3 de la charte de l'environnement aux termes duquel :


« 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 ».

En l'espèce, la loi ne prévoit rien puisque le renvoi pouvoir réglementaire et, aucune disposition n'est mise en place pour limiter les conséquences de ces dérogations. Il y a donc à la fois une incompétence négative et une violation de l'article 3 de la charte et l'obligation de vigilance pour l'Etat qui s'y attache.

PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES A PRODUIRE, DEDUIRE OU SUPPLEER, AU BESOIN MEME D'OFFICE

L'intervenante ne peut que conclure au soutien de la saisine et à la déclaration d'inconstitutionnalité de la disposition législative incriminée.

Fait à PARIS, le 17 novembre 2020
SAS HUGLO LEPAGE AVOCATS


Corinne LEPAGE