La culture des artichauts, terre fertile de la régression

À propos des décisions n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique et 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

Patricia Rapi

Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/11679>

DOI: 10.4000/revdh.11679

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Patricia Rapi, "La culture des artichauts, terre fertile de la régression", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 22 March 2021, connection on 07 December 2021.

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/11679> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.11679>

This text was automatically generated on 7 December 2021.

Tous droits réservés

La culture des artichauts, terre fertile de la régression

À propos des décisions n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique et 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

Patricia Rapi

- 1 Dans deux décisions récentes, le Conseil constitutionnel, appelé à censurer les dérogations aux dispositions législatives protectrices de l'environnement, réaffirme son refus de faire découler de la Charte de l'environnement un principe de non-régression législative en matière environnementale. Ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel décide en ce sens ; cette interprétation du droit à vivre dans un environnement sain est systématique¹. Mais, auparavant, la non-reconnaissance du principe de non-régression s'inscrivait dans une politique jurisprudentielle très peu soucieuse de la protection de l'environnement. Dans les deux décisions commentées, le contexte était différent. Récemment, le Conseil constitutionnel s'est en effet montré, dans plusieurs décisions, sensible aux questions environnementales et aux potentialités de la Charte de l'environnement². Par conséquent, la volonté de ne pas verrouiller la révision des lois protectrices de l'environnement devait s'inscrire dans cette nouvelle ligne jurisprudentielle. Une telle solution devait avant tout être valorisée et ne pas contredire, sur le plan politique, les préoccupations environnementales et, sur le plan constitutionnel, la Charte de l'environnement. L'argumentaire évolue cependant de la première décision à la seconde. Dans la décision du 3 décembre 2020, le Conseil constitutionnel se contente d'une unique phrase pour distinguer « dérogations » aux lois protectrices, d'une part, et « régressions » en matière environnementale, d'autre part. Dans la décision du 10 décembre 2020, il semble vouloir davantage justifier sa décision et, par conséquent, la possibilité également de réviser et d'assouplir les législations protectrices de l'environnement. En effet, dans cette dernière décision fortement médiatisée, le Conseil constitutionnel était attendu pour confirmer sa nouvelle jurisprudence et sa décision QPC dans laquelle il avait validé l'interdiction des

produits dont l'utilisation est désormais prolongée dans le temps³. C'est ainsi que le commentaire officiel de la décision du 10 décembre 2020, particulièrement soucieux de la cohérence de cette conformité constitutionnelle, détourne le regard sur le « nouveau » contrôle favorable à la protection de l'environnement que le Conseil constitutionnel aurait désormais introduit dans sa jurisprudence. Le commentaire officiel, après avoir inscrit le refus de reconnaître le principe de non-régression aussi bien dans l'esprit de la Charte de l'environnement⁴ que dans la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel⁵, précise que la décision commentée innove sur deux points :

- 2 « En premier lieu, elle indique que le législateur « ne saurait priver de garanties légales » le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement (paragr. 13).
- 3 Ce droit bénéficie ainsi, à l'instar d'autres exigences constitutionnelles, d'une protection qui interdit au législateur de le vider de tout contenu : la législation doit comporter un noyau minimal de garanties assurant l'effectivité du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.
- 4 En second lieu, la décision commentée énonce, pour la première fois, que 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 » (paragr. 14). »⁶
- 5 À défaut d'un principe explicite de non-régression, le Conseil constitutionnel aurait tout de même admis l'idée implicite, bien que minimale, de non-régression. Toutefois, ce que le Conseil constitutionnel et son commentaire officiel présentent comme une nouvelle interprétation de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, venant se substituer à la non-reconnaissance du principe de non-régression, pourrait être également, d'une part, une consolidation de la possibilité pour le législateur de régresser en matière de protection de l'environnement et, d'autre part, une affirmation de la liberté du Conseil constitutionnel de décider, au cas par cas, du « noyau minimal » de protection exigée, selon lui, par la Charte de l'environnement.

1. Le langage des droits fondamentaux : premier temps de la valorisation des régressions ?

- 6 Dans le commentaire officiel de la décision du 10 décembre 2020, nous apprenons que le droit à un environnement sain, bien que le mot « droit » figure dans le texte de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et bien que le Conseil constitutionnel ait admis son invocabilité dans le cadre de la procédure de la QPC, n'était, en réalité, pas un véritable droit⁷. Il n'acquiert ce statut qu'avec la décision du 10 décembre. Ce statut de véritable droit fondamental est assimilé à la métaphore de l'artichaut⁸. Ainsi, la raison pour laquelle le commentaire officiel de la décision estime qu'il s'agit là d'une élévation fondamentale réside dans le fait pour ce droit de disposer désormais d'un « cœur » ou d'un « noyau minimal » que le législateur, bien qu'effeuillant la peau, ne saurait remettre en cause. C'est ainsi que le droit à un environnement sain est désormais hissé, selon le commentaire officiel, au rang des autres droits et libertés⁹. La transformation d'un droit en « artichaut » est aussi accompagnée d'un contrôle de « l'effeuillage » : conciliation et proportionnalité.

- 7 Si ce type de raisonnement semble caricatural, c'est sans doute parce que l'on n'y a pas prêté attention, focalisé que l'on était sur les bénéfices de cette nouvelle interprétation : par une interprétation énergique de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui comporterait désormais un « noyau minimal », les régressions en matière environnementale semblent aussi prendre un autre visage.
- 8 Une analyse comparée des décisions portant sur les régressions législatives, qu'il s'agisse de celle du 15 novembre 2018¹⁰, de celle du 3 décembre 2020 ou de celle du 10 décembre 2020, montre que le Conseil constitutionnel est parvenu, dans les trois cas, à la même solution – validation des dérogations – et a procédé au même contrôle – rappel de l'encadrement législatif de ces dérogations. Dans la décision « Elan », ce n'est qu'après avoir rappelé l'encadrement des dérogations que le Conseil constitutionnel décide de la conformité de celles-ci à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement¹¹. Dans la décision du 3 décembre 2020, ce n'est qu'après avoir rappelé l'encadrement des dérogations qu'il s'autorise à préciser que les « dérogations » ne sont pas synonymes de « régressions »¹². Dans la décision du 10 décembre 2020, ce n'est qu'après avoir rappelé, de nouveau, l'encadrement législatif des dérogations¹³, qu'il décide qu'elles sont « proportionnées ». L'introduction de « l'effet artichaut » dans la décision du 10 décembre n'a donc eu aucune conséquence ni sur la solution ni sur le contrôle. En revanche, la nouveauté réside dans la manière de présenter les régressions en matière environnementale – associées potentiellement à un intérêt général... –, de les systématiser sous l'angle de la conciliation des différents intérêts en jeu, de les intégrer dans un langage des droits fondamentaux grâce à la proportionnalité et *in fine* de les justifier.
- 9 En effet, la référence à un « noyau minimal » en matière de droits et libertés n'a aucun intérêt, si ce n'est celui de faire accepter les limites à ces mêmes droits et libertés. La métaphore de l'artichaut se dévoile d'elle-même. Elle sert davantage à justifier l'effeuillage ; le cœur de l'artichaut, que l'on peine à voir, ne semble être qu'une hypothèse. En d'autres termes, l'apport de cette décision ne réside-t-il pas principalement dans la manière de présenter « l'effeuillage », d'autant plus si la nouvelle interprétation n'implique ni identification du « noyau minimal », ni changement du contrôle effectué ?
- 10 Ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel justifie une moindre protection du droit à un environnement sain par une interprétation *a priori* énergique de la Charte de l'environnement. Il en va ainsi de l'obligation de vigilance en matière environnementale, que le Conseil constitutionnel a fait découler de la lecture combinée des articles 1 et 4 de la Charte de l'environnement¹⁴. Cette obligation avait été présentée comme un progrès en matière de protection de l'environnement. Or, dans la décision QPC en question, l'obligation de vigilance avait été consacrée et mobilisée afin de justifier la conformité du régime de la « responsabilité pour faute » à l'article 4 de la Charte de l'environnement. Le mot « vigilance » n'avait aucun autre but que de faire accepter l'obligation de « faute » en matière de responsabilité. Cette nouvelle obligation, ainsi dédagée, a permis alors au Conseil constitutionnel de refuser l'argument du requérant qui, en s'appuyant sur l'article 4 de la Charte de l'environnement, défendait le régime de la « responsabilité sans faute ». Par la suite, cette obligation de vigilance n'a plus jamais été mobilisée par le Conseil constitutionnel, si ce n'est dans la décision QPC du 10 novembre 2017¹⁵. Dans cette décision, la loi avait maintenu l'action en démolition suite à l'annulation du permis de

construire dans les zones présentant une importance particulière pour la protection de l'environnement. La non-généralisation d'une telle réforme législative avait été interprétée par le Conseil constitutionnel comme une autolimitation du législateur. La bienveillance que le législateur exprimait en s'autolimitant était alors entendue comme synonyme de vigilance. Dans ce sens, l'obligation constitutionnelle de vigilance a permis de valider les autres dérogations importantes à l'action en démolition ... De manière étonnante, aucune référence n'a été faite à cette obligation constitutionnelle de vigilance – ni à la Charte de l'environnement d'ailleurs – dans la décision relative à la loi portant devoir de vigilance¹⁶. Par conséquent, cette obligation constitutionnelle n'a nullement pu empêcher le Conseil constitutionnel de censurer, en l'espèce, l'amende civile, censée préciser « concrétiser » cette obligation¹⁷.

- 11 Le réflexe minimaliste, bien qu'habillé en langage des droits fondamentaux, semble être aussi une consolidation constitutionnelle de la régression. Pouvait-il en être autrement ?

2. La liberté du législateur : second temps de la valorisation des régressions ?

- 12 En matière de protection de l'environnement, le renvoi à la libre appréciation du législateur est habituel. Dans le cadre de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, la formule du renvoi peut changer en fonction des cas d'espèce. Dans la décision QPC *France Nature Environnement* de 2012, le Conseil constitutionnel précise, par exemple, qu'il ne saurait se substituer au législateur.¹⁸ Dans celle du 10 décembre 2020, il affirme, toujours dans le même cadre, qu'il est « loisible au législateur de modifier » la législation antérieure. Il s'agit de justifier, dans le premier cas, la non-intervention du législateur, dans l'autre les dérogations aux lois protectrices de l'environnement. Le changement de formule n'a donc, là non plus, aucune conséquence sur l'effectivité plus ou moins grande du droit à un environnement sain, mais traduit l'idée que le Conseil constitutionnel se fait de sa propre décision. Mieux encore, la référence à la grande liberté du législateur pour régresser ou ne pas intervenir en matière environnementale s'accorde parfaitement, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, avec la censure pure et simple des législations protectrices de l'environnement : celles qui visent à réduire les constructions en béton¹⁹, à exporter les plastiques à substance dangereuse pour la santé²⁰, ou bien à lutter contre l'incendie²¹.
- 13 Bien que récurrente, la référence à la liberté du législateur dans le cadre du contrôle de constitutionnalité n'en est pas moins ambiguë. Un gouffre s'ouvre lorsqu'il s'agit de déterminer les cas où le législateur serait libre et les autres cas où il ne l'est pas. Sans nier cependant ses fonctions politiques et discursives, la formule cache parfois mal la grande marge de liberté que le Conseil constitutionnel s'accorde à lui-même en faisant référence à celle du législateur. Car la liberté dont dispose, par exemple, le législateur pour « effeuiller l'artichaut » est entièrement dépendante de celle du Conseil constitutionnel pour identifier (potentiellement) le « noyau minimal ».
- 14 Pour preuve également le commentaire officiel de la décision du 10 décembre 2020. En rappelant la décision QPC *France Nature environnement* de 2012, il assimile les solutions retenues par le Conseil constitutionnel dans le cadre des articles 1^{er} et 7 de la Charte de l'environnement :

- 15 « Le Conseil constitutionnel s'est, par ailleurs, montré attentif au champ d'application de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, il a ainsi écarté comme inopérants des griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte adressés à des dispositions soumettant à autorisation l'installation de bâches comportant de la publicité et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires – au motif, *implicite*, que ces dispositions n'avaient pas d'incidence sur l'environnement » ²²
- 16 Or, la qualification d'une mesure en « décision ayant une incidence sur l'environnement » n'intervient pas dans le cadre de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, mais dans celui de l'article 7 portant droit de participation. Cette assimilation est cependant révélatrice de la similarité parfaite entre liberté du législateur et liberté du Conseil constitutionnel. Dans cette décision QPC, le Conseil constitutionnel avait effectivement fait référence à la libre appréciation du législateur en matière de protection de l'environnement, en réponse au moyen tiré de la violation de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement²³. Dans le cadre, cette fois-ci, de l'article 7 de la Charte de l'environnement, la solution consiste cependant en une affirmation de la libre appréciation du Conseil constitutionnel lui-même. Après avoir censuré le fait pour le législateur d'écarter les décisions non réglementaires du champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel s'est approprié le pouvoir de qualifier – ou non –, au cas par cas, toutes les décisions – réglementaires et non réglementaires – en « décisions ayant une incidence sur l'environnement ». En l'espèce, il a ainsi décidé que l'installation d'une bâche publicitaire n'était pas une « décision ayant une incidence sur l'environnement », ce qui signifie également une non-application de l'article 7. En ce qui concerne l'autorisation de l'installation des publicités lumineuses, après avoir précisé que la pollution lumineuse sur l'ensemble du territoire avait une « incidence sur l'environnement », il a refusé cette qualification à l'autorisation des panneaux lumineux pris individuellement. Solution déroutante, ne serait-ce que pour les riverains : si le Conseil constitutionnel admet l'effet néfaste de la pollution lumineuse sur leur environnement, il leur retire aussitôt le droit de participer à l'autorisation de ces installations... Par la suite, le Conseil constitutionnel a pu décider en toute liberté que l'autorisation des travaux de recherche minière n'était pas une décision ayant une incidence sur l'environnement²⁴, mais qu'une servitude de lutte contre l'incendie l'était²⁵... etc.²⁶ Le Conseil constitutionnel, soucieux sans doute de la conciliation des différents intérêts en jeu, semble se montrer davantage exigeant lorsqu'il s'agit de qualifier de « décision ayant une incidence sur l'environnement » une décision qui dégrade l'environnement, que lorsqu'il s'agit d'accorder une telle qualification à une décision protectrice de l'environnement. La « participation » de l'article 7 de la Charte de l'environnement est un autre exemple de la confrontation-conciliation d'intérêts devant le Conseil constitutionnel.
- 17 Pour résumer, entre la conciliation de l'article 1^{er} et celle de l'article 7, le « noyau minimal » balance...

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*. Notre commentaire : « Face au bulldozer « ELAN », le Conseil constitutionnel reste de béton », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 08 janvier 2019, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/5702>.
2. Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*. Véronique Champeil-Desplats, « La protection de l'environnement, objectif de valeur constitutionnelle : vers une invocabilité asymétrique de certaines normes constitutionnelles ? », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 24 février 2020, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8629>. Voir également la décision n° 2019-808 QPC, 11 octobre 2019, *Société Total Raffinage*. Notre commentaire : « Le Conseil constitutionnel (aussi) voit les glaciers fondre », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 10 décembre 2019, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/7583>.
3. Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, précitée.
4. Commentaire officiel de la décision du 10 décembre 2020, pp. 5, 8 et 9, 10.
5. *Idem*, pp. 6 à 8.
6. *Idem*, p. 14
7. *Idem*, p. 13 et 14.
8. Commentaire officiel p. 7.
9. P. 14 : « Reprenant ainsi une formulation applicable à d'autres droits et libertés, le Conseil précise 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.
10. Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, précitée.
11. *Idem*, cons. 8 à 12 ; 15 à 18 ; 21 à 24 ; 27 à 30.
12. Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, cons. 10 à 14 ; cons 26 à 28.
13. Cons. 20 à 24. Voir aussi le commentaire officiel, p. 17.
14. Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre*.
15. Décision n° 2017- 672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre*, cons. 17. Une autre mention figure dans la décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*. L'obligation de vigilance est ici mobilisée pour rappeler que les Aéroports de Paris sont soumis au respect de la législation sur l'environnement...
16. Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, *Loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*.
17. *Idem*, cons 14.
18. Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*.
19. Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre*.
20. Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe*. Dans la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, le Conseil constitutionnel est revenu sur cette solution. En mobilisant la notion de « patrimoine commun des êtres humains », il a validé au même titre que les interdictions d'importation, celles d'exportations.
21. Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T.*

22. Commentaire officiel p. 12 (nous soulignons). En réalité, si le refus de cette qualification semble avoir été « implicite » dans le cadre de l'article 1^{er} de la Charte (cons.9, décision n° 2012-282 QPC), il est bien explicite dans le cadre de l'article 7 de la Charte (cons. 19, décision n° 2012-282 QPC).

23. Décision n° 2012-282 QPC, du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*, cons.8.

24. Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, *Association « Ensemble pour la planète »*.

25. Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T.*

26. Voir Karine Foucher, « L'apport en demi-teinte de la QPC à la protection du droit de participer en matière d'environnement », *Constitutions*, 2012. 657.

ABSTRACTS

Dans les deux décisions commentées, le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer sur la constitutionnalité des dérogations aux législations protectrices de l'environnement. Ces importantes dérogations – allègement des procédures, assouplissement des obligations, dérogation dans le temps – ont toutes été validées. À cette occasion et de manière explicite, le Conseil constitutionnel refuse également la consécration d'un principe constitutionnel de non-régression en matière environnementale. Il inscrit ce refus, à raison, dans sa jurisprudence antérieure et de manière discutable, dans l'esprit même de la Charte de l'environnement. Au contraire, dans sa décision du 10 décembre 2020, en substituant à la non-reconnaissance du principe de non-régression une interprétation énergique de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel semble paradoxalement consolider la possibilité pour les législations futures de régresser en matière de protection de l'environnement.

AUTHOR

PATRICIA RRAPI

Maîtresse de conférences à l'Université Paris Nanterre