

Partie 4.2 Répondre aux enjeux : l'apport du droit public

Chapitre 1. Les enjeux du droit de l'environnement en droit public

Ce chapitre a pour objet de retracer les différents enjeux liés à la naissance du droit de l'environnement. C'est un droit « **jeune** » qui a fait l'objet d'une construction doctrinale dense et qui demeure « **foisonnant** » et « **transversal** ».

⇒ Pourquoi consacrer un droit à l'environnement ?

Plusieurs facteurs concourent à la consécration d'un droit de l'environnement :

- **La prise de conscience globale des menaces pesant sur l'environnement.**
- **Pression croissante de l'opinion publique nationale et internationale** : remise en cause du modèle productiviste (mouvement hippie, débuts de l'écologie politique).
- Identification des **sources des problèmes environnementaux** (Utilisation des ressources à des niveaux insoutenables/ Contamination de l'environnement par la pollution et les déchets à des niveaux dépassant la capacité de l'environnement à les absorber ou à les rendre inoffensifs.)
- Identification des **principaux dommages constatés** :
 - Une diminution de la biodiversité
 - La pollution de l'eau et les problèmes de santé publique
 - La pollution de l'air, qui provoque une hausse des maladies respiratoires et la détérioration des bâtiments et des monuments
 - La diminution de la fertilité du sol, la désertification et la famine
 - L'épuisement des ressources de la pêche
 - L'augmentation des maladies
 - Les catastrophes écologiques.

⇒ Qu'est-ce que l'environnement ?

La notion d'environnement est une notion "**caméléon**" (Michel Prieur), donc difficile à définir. L'environnement est une notion tellement complexe qu'on a recours à des notions voisines pour la définir par comparaison : écologie, nature, qualité de vie...

Il est généralement admis que l'environnement représente l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les organismes vivants (en particulier l'homme) se développent.

En droit français, c'est **l'article L110-1 du code de l'environnement** qui définit l'environnement comme les « espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent ».

⇒ Quelle définition du droit de l'environnement ?

Le droit de l'environnement est un droit **pour** l'environnement et un droit **à** l'environnement.

Le droit de l'environnement présente plusieurs caractéristiques :

- C'est **un droit jeune** qui s'est construit au début des années 70.
- C'est également **un droit foisonnant** car il représente plusieurs milliers de textes de différentes natures (nationaux, européens, communautaires et internationaux).
- C'est également **un droit complexe** car il demeure technique, évolutif, prospectif et hétérogène.
- C'est également **un droit transversal** car il est constitué de règles de droit administratif afin d'encadrer des activités ou comportements dangereux, il est également assorti de sanctions pénales et bénéficie d'un rayonnement international.
- Enfin, le droit de l'environnement est **un droit de plus en plus incitatif** notamment au travers des mesures qui sont adoptées (écotaxes, collectes des déchets etc.).

La construction du droit de l'environnement s'est faite de manière **progressive** à l'aide de certains éléments. Par exemple :

- Mesures de protection (réglementation des activités, mesures de police, ICPE).
- Mesures de gestion (des espèces, des espaces, de l'eau, de l'air et des déchets).
- Mesures de prévention.

⇒ Quelques dates fondatrices du droit de l'environnement

1971 : création en France du ministère de la Protection de la nature et de l'environnement.

1997 : 3e conférence des Nations unies sur les changements climatiques, à Kyoto, au cours duquel sera établi le protocole de même nom.

2004 : Adoption en France de la Charte de l'environnement – constitutionnalisée en 2005.

2005 : Entrée en vigueur du protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne.

2012 : nouveau Sommet de la Terre à Rio (Brésil) aussi appelé Rio+20 ; le terme officiel est Conférence des Nations unies sur le développement durable.

Chapitre 2. Les sources du droit de l'environnement

Ce chapitre a pour objet de souligner la grande **diversité** des sources du droit l'environnement. Ce droit **transversal** irrigue largement l'ensemble des branches du droit mais également tous les niveaux normatifs.

1. Les sources externes

⇒ **Les sources internationales :**

On peut dénombrer trois conventions internationales fondatrices pour le droit de l'environnement :

- **En 1972, la Déclaration de Stockholm** qui précisait que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être ».
- **En 1982, la Déclaration de Rio** dans son principe 1 énonçait que : « Les êtres humains (...) ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ». Il est également admis dans le cadre plus large du Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels que des pollutions peuvent compromettre le droit à la santé, garanti par cet instrument.
- **Enfin, en 1998, la Convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement précisait dans son article 1 que la protection du « droit de chacun, dans les générations présentes et futures, à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être ».

⇒ **Les sources communautaires :**

L'Acte Unique a, en 1987, expressément intégré la protection de l'environnement dans le Traité de Rome. Un nouveau titre portant sur l'environnement a donc été créé et avec les modifications issues du Traité d'Amsterdam, ce sont les articles 174 à 176 qui traitent du sujet. **Le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992** est ensuite venu compléter cette évolution. **Le Traité de Lisbonne reprendra ces dispositions aux articles 191 à 191** en ajoutant à ces objectifs la promotion sur le plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement et en particulier la lutte contre le changement climatique. A ces différents traités, s'ajoutent les actes de droit communautaire dérivé comme les Règlements (d'applicabilité directe) comme le **Règlement 1013/2006 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de l'Union Européenne**.

⇒ **Les sources conventionnelles :**

Le droit de l'environnement est « indirectement » consacré par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) :

- **CrEDH, Powell et Rayner c. Royaume-Uni (21 février 1990)**: les requérants, résidant près de l'aéroport d'Heathrow, se plaignaient des nuisances sonores générées par les vols d'avions pendant la journée. La Cour a estimé dans son arrêt que « le bruit des avions de l'aéroport de Heathrow a diminué la qualité de la vie privée et les agréments du foyer des requérants ».
- **CrEDH, Hatton et autres c. Royaume-Uni (8 juillet 2003)**: la Cour ici reconnaît l'effectivité du droit de l'environnement à travers le droit au respect de la vie privée et familiale : « La Convention ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain et calme, mais lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8 ».
- **CrEDH, Arrêt Oneryildiz c. Turquie (30 novembre 2004)**, dans cet arrêt la Cour confirme qu'une violation du droit à la vie, garanti par l'article 2, est envisageable en relation avec des questions environnementales. Suite à une explosion accidentelle de méthane dans un dépôt d'ordures ménagères, un glissement de terrain et les immondices détachées de la montagne d'ordure ensevelissaient onze maisons situées en aval dont celle de M. Oneryildiz qui perdit dans l'accident neuf membres de sa famille. La Cour considèrera que la Turquie a violé l'obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie au sens de l'article 2, laquelle implique avant tout pour les États le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace d'atteintes au droit à la vie.

2. Les sources internes

⇒ **Les sources constitutionnelles et législatives :**

Les sources constitutionnelles : l'article 1er de la Charte de l'environnement, adossée à la Constitution en 2005, dispose que « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Le Conseil constitutionnel a par ailleurs dans sa Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 précisé que : « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ».

La même année, cette position a été confirmée par le Conseil d'Etat dans son arrêt d'assemblée (CE, ass., 3 oct. 2008, Commune d'Annecy,). La décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 marque un tournant : « **la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle** »

Les sources législatives : la Loi Barnier de 1995 a introduit ce droit avec valeur législative : « droit de chacun à un environnement sain »

Enfin le code de l'environnement.

⇒ Les sanctions pénales et administratives :

Au terme de l'article 4 de la Charte de l'environnement « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ». Le délinquant écologique peut être sanctionné de façon **cumulative** à deux types de sanctions :

- **une sanction pénale** (le juge pénal invoque la notion de « crime de terrorisme écologique » puni de 20 ans de réclusion et d'une amende de 350.000 euros).
 - Au niveau européen / directive adoptée le 21 mai 2008 : Les conduites illégales portant gravement atteinte à l'environnement seront désormais considérées comme des crimes dans tous les États membres
- **une sanction administrative.** La sanction est :
 - immédiatement exécutoire
 - infligée sans saisine préalable du juge et sans délai et selon une procédure plus facile à mettre en œuvre que la procédure pénale

Chapitre 3. Les principes du droit de l'environnement

Les principes généraux du droit de l'environnement sont eux aussi d'une grande **variété** tant ils interviennent en amont et en aval des risques environnementaux. Nous aborderons en particulier les principes suivants : **principe de prévention, principe pollueur-payeur et principe de précaution.**

1. Les principes généraux du droit l'environnement

Les grands principes du droit de l'environnement sont listés au sein de l'article **L110-1 du code de l'environnement** :

« I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent **font partie du patrimoine commun de la nation.**

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

1° Le principe de précaution

Selon lequel l'absence de certitudes ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable

2° Le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable

3° Le principe pollueur-paieur, les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur

4° Le principe de participation, chacun a accès aux informations relatives à l'environnement et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

2. Le principe de prévention

⇒ Pourquoi avoir consacré un tel principe ?

Les atteintes au milieu naturel sont souvent irréparables et, lorsqu'une réparation est possible, son coût financier et sanitaire est très élevé.

⇒ Quelle définition ?

On parle du principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.

⇒ Comment s'applique-t-il ?

Par des mesures **sectorielles** :

- Systèmes d'autorisation préalable d'exploitation pour les installations polluantes.
- Réglementation REACH applicable aux produits chimiques.
- Dispositif de prévention des risques naturels et des risques technologiques majeurs.
- Réalisation d'une étude d'impact environnemental. Il s'agit d'évaluer à l'avance les effets sur l'environnement d'un projet, d'une construction, d'un ouvrage. Si ces effets prévisibles s'avèrent trop préjudiciables à l'environnement, elle constraint à une réorientation, modification, voire à un abandon du projet.

Exemple:

CE, 4 août 2006, n°254948 Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire et Association le Réseau Sortir du Nucléaire : l'affaire concernait une installation classée pour la protection de l'environnement. Le juge considère que le principe de prévention des atteintes à l'environnement tel que visé à l'art. L110-1 du Code de l'environnement est invocable à l'encontre d'un décret autorisant l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs à modifier le centre de stockage d'une installation nucléaire de la Manche.

⇒ Les fondements

En droit européen, c'est l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui rappelle les principes d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement ».

En droit interne, c'est l'**article 3 de la Charte de l'environnement** qui prévoit que la prévention n'est pas formulée comme un principe, mais comme un devoir : « 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 ».

Enfin, l'article L 110-1 du Code de l'environnement, issu de la loi « Barnier » souligne que « Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable »

⇒ **Les applications**

La prévention implique en effet la mise en œuvre d'un certain nombre d'outils :

- **Les études d'impact** : elles sont prévues par la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976.
- **Les autorisations préalables** : système soumettant un certain nombre d'activités polluantes à des autorisations préalables (système ICPE -- Installations classées pour l'environnement) ;
- **La correction à la source** : réduire l'émission de pollution ou éviter la réalisation de dommages ;
- **Les éco-audits et le management environnemental** : les entreprises procèdent de leur propre chef à des éco-bilans pour améliorer, d'un point de vue environnemental, leurs installations

3. Le principe du pollueur-payeur

⇒ **La définition**

C'est un principe découlant de l'éthique et de la responsabilité. Autrement dit, chaque acteur économique doit supporter les externalités négatives de son activité. A savoir :

- les frais résultant des mesures de prévention
- la réduction de la pollution
- les coûts doivent être supportés par le pollueur

Le principe Pollueur - payeur est :

- **D'efficacité économique** : Les prix doivent refléter la réalité économique des coûts de pollution, de telle sorte que les mécanismes du marché favorisent les activités ne portant pas atteinte à l'environnement.
- **De minimisation de la pollution produite**. Ce principe ne limite pas nécessairement la pollution générée par un pollueur.

⇒ **Les fondements**

En droit international c'est le Traité de Maastricht 1992 (130 R § 2) qui a étendu le principe en matière environnementale. La politique de la communauté « est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ».

En droit communautaire c'est la Directive européenne 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil européen du 21 avril 2004, portant sur la responsabilité environnementale, qui

établit un cadre s'inspirant du principe pollueur-payeur afin de prévenir et réparer les dommages portés à l'environnement. Sont ainsi définis comme des dommages environnementaux :

- Les dommages directs ou indirects causés au milieu aquatique couvert par la législation communautaire en matière de gestion des eaux ;
- Les dommages, directs ou indirects, causés aux espèces et habitats naturels protégés au niveau communautaire par les directives «oiseaux sauvages» et «habitats» ;
- La contamination, directe ou indirecte, des sols qui entraîne un risque important pour la santé humaine.

En droit interne c'est l'article L.110-1 du Code de l'environnement qui définit le principe de la manière suivante : « Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur.»

L'article 4 de la Charte de l'environnement constitutionnalise ce principe :« toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi».

⇒ **Les applications**

L'État dispose de moyens propres afin de faire respecter ce principe dont notamment :

- La taxation (fiscalité / éco-taxes)
- Les normes anti-pollution (charges des investissements, des normes techniques)
- Les mécanismes de compensation

◊ **Les normes anti-pollution**

Les normes techniques antipollution imposent au pollueur l'investissement nécessaire pour que ses installations soient conformes aux normes définies. Ces outils sont particulièrement utilisés dans le domaine de l'air, de l'eau ou du bruit. On en distingue plusieurs types :

- **Les normes à la source** : Elles visent les techniques de fabrication des matériels et de production. Exemple : le domaine automobile
- **Les normes d'émission** : un seuil maximum d'émission de polluants dans l'air ou l'eau est fixé réglementairement. Les installations classées soumises à autorisation se voient appliquer de telles normes.
- **Les normes de qualité du milieu ambiant**: On ne mesure plus alors les pollutions émises par tel ou tel industriel. Mais on fixe un niveau moyen de pollution admissible pour tel milieu naturel, telle zone. Les industriels situés dans cette zone ne doivent pas dépasser ce niveau.

⇒ **L'éco-fiscalité**

Ces mesures sont diverses et prennent différentes formes variées. Par exemple :

- **Les taxes à finalité budgétaire**, comme la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Sans avoir une vocation environnementale première, elles peuvent influer sur

les comportements de consommation à plus ou moins long terme et participer à la réduction de la pollution ;

- **Les redevances pour service rendu**, comme celles existant pour l'eau potable ou les ordures ménagères. En application du principe utilisateur-paye, elles font contribuer le consommateur au traitement de la pollution induite par sa consommation de ressources rares. L'objectif est le financement du service, mais les redevances contribuent aussi à influencer les comportements.
- **Les écotaxes**, comme la Taxe générale sur les activités polluantes française ou le malus à l'acquisition de véhicules émettant plus de 160 grammes CO₂/km. Elles sont conçues pour influencer les comportements et faire supporter par les agents économiques les coûts externes ou sociaux de leurs choix de consommation ou de production.
- **Les incitations fiscales**, comme les crédits d'impôt pour dépenses d'acquisition d'équipements destinés à économiser l'énergie dans la résidence principale. Elles cherchent à encourager les comportements favorables à l'environnement au moyen de mesures fiscales dérogatoires (crédits et remboursements d'impôts, amortissements exceptionnels, bonus à l'acquisition de véhicules moins polluants).

◊ *Les marchés d'émission*

Définition : il s'agit de systèmes de marchés, de crédits d'émission ou de permis négociables, appelés aussi avec une connotation péjorative « marchés de droits à polluer ».

Fondements : La convention-cadre sur le changement climatique, adoptée à Rio en juin 1992. Cette convention actait l'engagement pour les pays industriels à une réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Le protocole de Kyoto en 1997 a précisé sur le plan quantitatif les objectifs de réduction et arrêté le recours aux permis négociables comme outil international de coordination.

L'objectif est de réduire les coûts en permettant aux pollueurs pour lesquels la lutte antipollution est onéreuse, d'acheter des permis de polluer à des pollueurs pour lesquels les mesures de pollution sont moins coûteuses. Le mécanisme permet ainsi d'améliorer la qualité de l'air, tout en présentant une certaine flexibilité. D'autres pays de l'OCDE mettent en œuvre désormais, ou tentent de mettre en œuvre, des systèmes similaires, essentiellement dans le domaine de la pollution de l'air, plus rarement de l'eau ou des sols.

⇒ **Les difficultés de mise en œuvre du principe**

Difficultés de mise en pratique :

- Le principe pollueur-paye revient à autoriser à polluer ceux qui paient, selon l'adage « je paie, je pollue ».
- De la même manière, la mise en œuvre de la responsabilité des agents économiques sur la base de ce principe est complexe.

4. Le principe de précaution

⇒ Définition

Pensé à partir des années 1970 par le philosophe allemand Hans Jonas, le principe de précaution entre dans le droit international dans les années 1990.

Il figure dans la déclaration du sommet de Rio de 1992 et dans le traité européen de Maastricht adopté la même année, qui prévoit une protection élevée pour l'environnement « fondée sur les principes de précaution et d'action préventive ».

⇒ Les fondements

En France, il est inscrit dans la loi Barnier de 1995. Au moment de sa constitutionnalisation en 2005, il devient beaucoup plus précis : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

⇒ La portée du principe

La Charte de l'environnement de 2004 a changé le statut juridique de la « précaution ». Si les autorités administratives devaient agir avec précaution dans l'exercice de leurs attributions, dorénavant le « principe de précaution » s'impose non seulement à l'administration mais aussi au législateur dans le domaine de la protection de l'environnement car c'est une obligation de nature constitutionnelle.

Le principe ainsi posé passe ainsi d'un statut législatif, interprété par la jurisprudence des juridictions administratives et judiciaires, à un niveau constitutionnel. Si le juge administratif a été confronté à plusieurs reprises au principe de précaution, avant son inscription dans la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel n'a pas encore eu l'occasion de forger une véritable jurisprudence sur la portée de ce principe à l'égard du législateur.

⇒ Mise en œuvre

Sur les autorités administratives –Le devoir de précaution auquel sont astreintes les autorités administratives n'est pas une innovation. Le principe de précaution trouvait déjà sa source sans la loi. A ce titre, le devoir de précaution n'était pas ignoré du droit public français, en tant que devoir général de toutes les autorités administratives dans l'exercice de leurs compétences. En particulier, les autorités investies du pouvoir de police administrative dans le but d'assurer, par des mesures préventives, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ont le devoir de prévenir les risques potentiels et les conséquences de ceux-ci.

En ce sens, on peut citer **l'article L .2212.2 du code général des collectivités territoriales**, qui énonce que « la police municipale comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature ». **Mais la précaution visée était celle de la prudence en réalité.** Toutefois, la préservation de l'environnement est devenue, au cours de la seconde moitié du XXème siècle, une préoccupation majeure de l'opinion publique et des gouvernants.

Le « principe de précaution » **a donc été érigé en attitude générale de conduite par la loi du 2 février 1995. Il ressort de cette loi, codifiée à l'article L.110.1 du code de l'environnement**, que l'incertitude sur la réalité de dommages graves et irréversibles causés à l'environnement ne justifie pas l'inaction. Cette incertitude doit, au contraire, entraîner des mesures de précaution et de prévention des risques à un coût économiquement acceptable. **C'est ainsi que le Conseil d'Etat juge que le principe de précaution s'applique aux activités entreprises ou autorisées par une autorité administrative, qui affectent l'environnement, notamment dans le cas où ces activités sont susceptibles de nuire à la santé.**

Tel est par exemple le cas de l'installation d'antennes relais de téléphonie mobile. Le Conseil d'Etat, procède dans ce cas au contrôle de l'existence d'un risque et, en l'affirmative, au contrôle de la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation du risque.

Enfin, l'existence de ce risque, corrigé par les mesures de précaution, est lui-même pris en compte pour apprécier, par exemple, l'utilité publique d'une opération d'équipement. C'est ce qui ressort d'une décision du Conseil d'Etat du 12 avril 2013 à propos de la déclaration d'utilité publique des travaux d'établissement d'une ligne de transport d'électricité à très haute tension.

⇒ Les effets de la constitutionnalisation du principe de précaution

L'article 5 de cette Charte dispose que « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ». Si le Conseil constitutionnel a très tôt admis la valeur constitutionnelle de la Charte, la portée et la définition du principe demeurent encore incertaines. Ni la Charte, ni la jurisprudence constitutionnelle ne définit le principe de précaution. Si le Constituant a donc considéré que cette notion était suffisamment circonscrite contrairement aux autres articles de la Charte, l'article 5 ne renvoie pas à la loi le soin d'en dessiner les contours.

Elément d'actualité :

Communiqué de Presse du Conseil constitutionnel : Décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025
Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (dite Loi Duplomb).

Saisi de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, le Conseil constitutionnel juge que sa procédure d'adoption n'a pas été irrégulière. Puis, contrôlant ses dispositions au regard des exigences de la Charte de l'environnement, il censure les dispositions autorisant à déroger à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes, opère deux réserves d'interprétation des dispositions facilitant l'implantation

de certains ouvrages de stockage d'eau, et valide les autres dispositions contestées, à l'exception d'un « cavalier législatif ».

Le Conseil devait se prononcer sur trois saisines mettant en cause la conformité à la Constitution, d'une part, de la procédure d'adoption de la loi, d'autre part, du contenu de ses articles 1er, 2, 3 et 5.

Le Conseil estime que la procédure d'adoption de la loi n'a pas méconnu la Constitution. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « La loi est l'expression de la volonté générale », et l'article 3 de la Constitution, selon lequel « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants », imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Par ailleurs, l'article 44 de la Constitution protège le droit d'amendement.

Les requérants estimaient que ces principes avaient été méconnus du fait de l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'une motion de rejet préalable déposée notamment par le rapporteur de la proposition de loi. Cet outil parlementaire est prévu par le règlement de l'Assemblée nationale et a pour objet « de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles », ou « de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ». En l'espèce, sa présentation indiquait que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte, mais en vue d'accélérer sa procédure d'adoption, face à un usage du droit d'amendement qui était regardé comme une volonté d'obstruction.

Le Conseil rappelle que bon déroulement du débat démocratique et le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que le droit d'amendement des parlementaires soit pleinement respecté, mais aussi que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures. Cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits.

Appliquant ces principes à la procédure dont il était saisi, il juge qu'au regard des conditions générales du débat, l'adoption de la motion de rejet préalable en première lecture à l'Assemblée nationale n'a méconnu ni le droit d'amendement, ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Le Conseil examine les articles contestés au regard des exigences de la Charte de l'environnement

La Charte de l'environnement adossée à la Constitution a valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel juge de façon constante que l'ensemble des droits et devoirs qu'elle définit s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives.

Il découle notamment de cette Charte que le législateur doit, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard (art. 1er de la Charte). Il doit prendre en compte le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (art. 2) et l'exigence de promouvoir un développement durable conciliant la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social (art. 6).

La Charte fait par ailleurs la distinction **entre le principe de précaution** (art. 5 de la Charte), qui ne joue que lorsque la réalisation d'un dommage est incertaine, mais susceptible si elle advient d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement, et **le principe de prévention** (art. 3), applicable en cas de risque certain pour l'environnement, et qui impose alors de prendre les mesures de nature soit à prévenir sa survenance, soit, à défaut, d'en limiter les conséquences négatives.

Le Conseil censure la possibilité de déroger à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes

Appliquant ces principes, le Conseil censure les dispositions de l'article 2 de la loi qui permettaient de déroger par décret à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ou autres substances assimilées, ainsi que des semences traitées avec ces produits.

En l'état actuel du droit, l'utilisation de tels produits est interdite par l'article L. 253 8 du code rural et de la pêche maritime. La loi déférée créait une possibilité de dérogation à cette interdiction.

Le Conseil constitutionnel s'était déjà prononcé sur la constitutionnalité de dérogations de ce type par sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020. Il avait alors jugé que les produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine. Il avait néanmoins admis une dérogation cantonnée au traitement des betteraves sucrières dont la culture était soumise à de graves dangers, circonscrite dans le temps, soumise à des conditions procédurales garantissant une mise en œuvre limitée et encadrant les usages des produits concernés, en excluant en particulier toute pulvérisation afin de limiter les risques de dispersion.

Appliquant le même cadre à la loi déférée, après avoir relevé le motif d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre en permettant à certaines filières agricoles de faire face aux graves dangers qui menacent leurs cultures, le Conseil** a rappelé les dangers associés à l'usage des produits concernés**, puis a constaté que la dérogation rendue possible par la loi déférée :

- était instaurée pour toutes les filières agricoles, sans les limiter à celles pour lesquelles le législateur aurait identifié une menace particulière dont la gravité compromettrait la production ;
- n'était pas accordée à titre transitoire pour une période déterminée ;

et pouvait être décidée pour tous types d'usage et de traitement y compris ceux qui, recourant à la pulvérisation, présentent des risques élevés de dispersion des substances.

Il en a déduit que faute d'encadrement suffisant les dispositions déférées méconnaissaient le cadre défini par sa jurisprudence, découlant de la Charte de l'environnement.

Le Conseil formule deux réserves d'interprétation pour encadrer la portée de l'article 5 relatif à l'implantation d'ouvrages de stockage d'eau.

L'article 5 de la loi déférée insère un nouvel article L. 211 1 2 au sein du code de l'environnement, afin de prévoir que certains ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux associés sont présumés d'intérêt général majeur. Cette présomption vise à permettre

qu'ils bénéficient de dérogations aux objectifs de qualité et de quantité des eaux prévus par l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

Il insère en outre un nouvel article L. 411-2-2 au sein du même code prévoyant que ces ouvrages et prélèvements sont présumés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur. Cette présomption permet de justifier la délivrance, pour l'implantation de ces ouvrages, d'une dérogation aux interdictions de porter atteinte à des espèces protégées ainsi qu'à leurs habitats. Le Conseil estime que la réalisation des ouvrages de stockage d'eau et des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés est susceptible de porter atteinte à l'environnement eu égard à leurs incidences sur la ressource en eau et la biodiversité. Il relève toutefois qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi un motif d'intérêt général, visant à préserver la production agricole dans des zones soumises à un déficit quantitatif pérenne d'eau susceptible d'affecter la capacité de production.

Il relève également que les présomptions sont réservées aux ouvrages et prélèvements situés dans des zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne d'eau compromettant le potentiel de production agricole, et ne s'appliquent qu'à la condition qu'ils résultent d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau, qu'ils s'accompagnent d'un engagement des usagers dans des pratiques sobres en eau et qu'ils concourent à un accès à l'eau pour tous les usagers.

Le Conseil formule en outre deux réserves d'interprétation pour exclure toute méconnaissance du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. La première réserve précise que si les dispositions contestées s'appliquent à des prélèvements sur les eaux souterraines, elles ne sauraient être interprétées comme permettant la réalisation de prélèvements au sein de nappes inertielles. La seconde précise que les présomptions instituées doivent être réfragables : autrement dit, elles n'interdisent pas de contester devant le juge l'intérêt général majeur ou de la raison impérative d'intérêt général majeur du projet d'ouvrage concerné.

Enfin le Conseil relève que la loi ne dispense pas l'autorité administrative compétente de s'assurer, sous le contrôle du juge, qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Sous les deux réserves formulées, il déclare donc ces dispositions conformes à la Constitution.