433460
Union des industries de la protection des plantes (UIPP)
434501
Union française des semenciers (UFS)

3e et 8e chambres réunies
Séance du 19 octobre 2020
Lecture du 13 novembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Dans ses *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, Hegel qualifie de « ruse de la raison » le processus par lequel les passions des hommes, croyant poursuivre leur propre intérêt, font advenir à leur insu les progrès de l'histoire vers un monde plus raisonnable. L'histoire retiendra peut-être que c'est une requête de l'Union des industries de la protection des plantes, dirigée contre une législation affectant les activités de ses adhérents, qui a donné lieu à l'une des décisions du Conseil constitutionnel les plus importantes sur la protection de l'environnement.

La législation en cause est issue de la loi[1] du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGALIM », qui a prévu au IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime que « *sont interdits à compter du 1er janvier 2022 la production, le stockage et la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précitée, sous réserve du respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce* ». Elle vise à interdire l'exportation vers des pays tiers à l'Union européenne de produits phytopharmaceutiques (communément appelés pesticides) dont la mise sur le marché n'est pas autorisée au sein de l'Union.

L'UIPP conteste une circulaire du 23 juillet 2019 des ministres de l'écologie, de l'économie et de l'agriculture relative à l'entrée en vigueur de cette interdiction. Elle a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) fondée sur l'atteinte posée par cette législation à la

[1] N° 2018-938.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

liberté d'entreprendre. Vous avez renvoyé cette question au Conseil constitutionnel (CE, 7 novembre 2019, *UIPP*, n° 433460, Inédit). Vous étiez tenus de le faire car selon la jurisprudence alors développée par le Conseil constitutionnel, l'interdiction de l'exportation de produits néfastes pour la santé ou l'environnement alors que leur commercialisation reste autorisée dans de nombreux pays était regardée comme une atteinte à la liberté d'entreprendre non justifiée par l'objectif poursuivi (cf. les décisions n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015 et n° 2016-737 DC du 4 août 2016).

Par la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur le préambule de la Charte de l'environnement pour en déduire que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* ». Cette affirmation emporte deux conséquences, au-delà de la déclaration de conformité à la Constitution de la loi contestée. Tout d'abord, la jurisprudence antérieure ne permettant pas au législateur d'empêcher des atteintes portées à l'environnement à l'étranger est abandonnée : selon les termes de la décision, le législateur, dans son exercice de conciliation entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle (OVC) de protection de l'environnement et de la santé, « *est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter à l'environnement à l'étranger* ». D'autre part, la reconnaissance de l'OVC entraîne un changement dans le contrôle exercé par le Conseil sur la conciliation : jusqu'alors, le Conseil vérifiait que les atteintes à la liberté d'entreprendre justifiées par la protection de l'environnement ne soient pas « *disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* ». Dans sa décision du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel relève seulement que la conciliation opérée n'est pas « *manifestement déséquilibrée* », employant une terminologie qui figurait plutôt dans ses décisions relatives à la conciliation entre les libertés fondamentales et l'OVC de sauvegarde de l'ordre public (cf. par exemple les décisions n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010, *Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, §5 ; décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, §56, 67, 86 et 91 ; ou s'agissant de la conciliation de la liberté d'entreprendre et la sauvegarde de l'ordre public, décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010). Ce changement de degré de contrôle reste à confirmer mais il pourrait induire une plus grande latitude du législateur pour encadrer les activités économiques dans un but de protection de l'environnement ou de la santé.

Vous êtes appelés désormais à statuer sur le recours pour excès de pouvoir de l'UIPP, auquel vous joindrez une requête de l'Union française des semenciers (UFS) dirigée contre la même circulaire. Après avoir examiné la constitutionnalité de l'article L. 253-8-IV du CRPM, vous vous prononcerez sur sa conventionalité puisque tous les moyens soulevés sont tirés de la méconnaissance par la loi du droit de l'Union européenne. La circulaire n'est ici qu'un acte-prétexte permettant de contester la loi dans le prétoire du juge administratif. Notons que l'administration ne défend pas son texte avec une grande énergie : si le ministre de l'économie avait produit un mémoire en défense s'agissant de la QPC, il se borne sur l'examen au fond à s'en remettre à votre sagesse, sans produire aucune observation, pas plus que les autres ministres signataires.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dernière remarque préalable, pour éviter toute confusion liée à l'actualité, le sujet est sans lien direct avec celui des néonicotinoïdes, substances pour lesquelles il n'existe pas d'interdiction générale au niveau de l'Union européenne et qui ne sont donc pas dans le champ de la législation critiquée. Vous serez amenés à vous prononcer bientôt sur une autre requête de l'UIPP dirigée contre l'interdiction prévue par la loi du 8 août 2016 sur la biodiversité[2], la CJUE venant de rendre son arrêt sur la question préjudicielle que vous lui aviez posée (CJUE, 8 octobre 2020, *UIPP*, C-514/18).

1. Aucune question préalable de recevabilité ne se pose. Le caractère impératif de la circulaire, qui reste l'un des critères de recevabilité selon votre nouvelle jurisprudence *GISTI* (CE, Sect., 12 juin 2020, n° 418142, Rec.), n'est pas douteux, la circulaire mettant notamment en place un système de déclaration aux préfets des activités concernées avant le 1er juillet 2021 et indiquant que pour les substances perdant leur approbation européenne à compter du 1er janvier 2022, l'interdiction d'exportation entre en vigueur dès la date d'effet de la fin d'approbation. L'intérêt à agir des deux organisations ne soulève pas non plus de difficulté, l'UIPP représentant les industriels fabriquant les produits en cause et l'UFS étant concernée plus particulièrement par l'interdiction de l'enrobage des semences par les substances en cause en vue de leur exportation. Les deux organisations exposent d'ailleurs les incidences négatives sur le plan économique et social de cette législation, qu'elles évaluent à un millier d'emplois pour l'UIPP et à 490 millions d'euros de chiffre d'affaires perdu pour l'UFS.

2. Le premier moyen, soulevé par les deux organisations, est tiré de l'inconstitutionnalité de la loi et vous l'écarterez au vu de la décision du CC du 31 janvier 2020.

3. Le deuxième moyen, également présent dans les deux requêtes, est tiré de l'incompatibilité de la loi avec les articles 28 et 29 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Le règlement n° 1107/2009 a pour objet d'harmoniser les conditions de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques au sein de l'Union européenne. Il repose sur un système à deux étages : les substances actives sont approuvées par un règlement d'exécution de la Commission européenne ; les autorisations de mise sur le marché (AMM), qui portent sur les produits phytopharmaceutiques (PPP) qui sont composés de substances actives mélangées avec d'autres substances, sont délivrées par les Etats membres, l'autorité compétente en France étant l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES). L'article 28.1 pose pour principe qu'un PPP « *ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément au présent règlement* ». L'article 28.2 énonce plusieurs exceptions à ce principe, dont celle figurant au d) : « *production, stockage ou circulation d'un produit phytopharmaceutique destiné à être utilisé dans un pays tiers, à condition que l'État membre dans lequel s'effectue la production, le stockage ou la circulation ait mis en place des règles d'inspection visant à garantir que le produit*

[2] Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

phytopharmaceutique n'est pas utilisé sur son territoire ». Quant à l'article 29, il définit sur le fond les conditions de délivrance d'une AMM.

Les requérants, qui se fondent en réalité uniquement sur l'article 28.2, soutiennent que ces dispositions interdiraient aux Etats membres de restreindre la production, le stockage ou la circulation de produits destinés aux pays tiers, puisque ces activités sont dispensées d'AMM. Cette argumentation méconnaît l'objet de ces dispositions et plus largement celui du règlement n° 1109/2009. Comme l'énonce son article 1.1., ce règlement « *établit les règles régissant l'autorisation des produits phytopharmaceutiques présentés sous leur forme commerciale ainsi que la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle de ceux-ci à l'intérieur de la Communauté* ». De même, l'objet de l'AMM est d'autoriser la mise sur le marché et l'utilisation au sein de l'Union. L'exportation vers des pays tiers n'étant pas soumise à AMM, l'article 28.2.d) est une mesure de coordination : il vise à éviter que l'exigence générale d'une AMM ne vienne entraver l'exportation vers des pays tiers, activité qui est hors champ du règlement. Mais pour cette raison-même, il ne saurait interdire aux Etats membres d'encadrer ou d'interdire cette activité d'exportation. Le règlement est d'ailleurs fondé sur l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne[3] (aujourd'hui article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), qui concerne l'harmonisation des législations nationales « *qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur* » ; si les auteurs du règlement avaient entendu régir l'exportation vers des pays tiers, ils auraient dû se fonder également sur les stipulations relatives à la politique commerciale commune[4].

4. Le dernier moyen, soulevé uniquement par l'UIPP, est tiré de la méconnaissance du règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux, dit « règlement PIC » (pour *Prior Informed Consent*, expression traduite en français par « consentement préalable en connaissance de cause »). Ce règlement a pour objet principal de mettre en œuvre dans le droit de l'Union européenne la convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, tout en allant au-delà de la convention sur certains aspects (cf. le considérant 4). Il soumet les produits énumérés à son annexe I à des exigences de notification d'exportation plus ou moins détaillées en fonction de leur catégorie, les notifications les plus précises étant requises pour les produits interdits ou strictement réglementés au sein de l'Union européenne. L'obligation de notification repose sur l'exportateur et intervient la première fois que celui-ci entend exporter un produit entrant dans le champ d'application du règlement, puis au cours de chaque année civile. La notification est adressée à l'autorité compétente de l'Etat d'établissement de l'exportateur, qui la transmet à l'Agence européenne des produits chimiques, qui la transmet

[3] Ainsi que sur l'article 37.2 (aujourd'hui 43 TFUE), relatif à l'organisation commune des marchés dans le cadre de la politique agricole commune, et sur l'article 152.4.b) (aujourd'hui 168.4.b) TFUE), relatif aux mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire, mais ces articles ne permettent pas davantage de régir l'exportation vers des pays tiers.

[4] Cette politique incluant notamment la politique d'exportation (article 207.1 TFUE).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

elle-même à l'autorité compétente du pays importateur partie à la convention de Rotterdam. La partie importatrice peut ainsi exercer son consentement à l'importation de manière éclairée, conformément à la convention.

L'UIPP fait valoir que la loi française interdit des exportations qui sont seulement soumises par le règlement PIC à une procédure de notification et prive ainsi d'efficacité ce règlement. Un premier raisonnement envisageable serait de considérer que le règlement PIC ne fait qu'encadrer l'exportation de produits chimiques vers des pays tiers lorsque cette exportation est autorisée par les Etats membres, le choix d'autoriser ou d'interdire cette exportation relevant de la compétence de chaque Etat. Ce raisonnement nous paraît cependant difficile à tenir pour des raisons tenant tant au règlement lui-même qu'au cadre général de la politique commerciale commune dans lequel il s'inscrit.

S'agissant du règlement, si son objet principal est de mettre en œuvre la convention de Rotterdam qui n'est pas une convention d'interdiction, son article 15.2 dispose néanmoins que « *les produits chimiques et les articles dont l'utilisation est interdite dans l'Union aux fins de protection de la santé des personnes ou de l'environnement, tels qu'énumérés à l'annexe V, ne sont pas exportés* ». Cette annexe V met en œuvre dans le droit de l'Union une autre convention, la convention de Stockholm du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants et concerne un nombre limité de substances telles que le chlordécone, le DDT ou le mirex. Le règlement PIC instaure donc bien une interdiction d'exportation et la législation française étend cette interdiction à des substances non couvertes par l'annexe V. Ajoutons que si l'article L. 253-8-IV du CRPM ne traite que de la production, du stockage et de la circulation, son objet est bien d'interdire l'exportation des produits concernés vers les pays tiers, puisque dans le cadre du règlement n° 1109/2009, ces opérations ne sont autorisées pour les produits dépourvus d'AMM qu'en vue d'une telle exportation.

En outre, à la différence du règlement n° 1109/2009, le règlement PIC est pris sur le fondement de l'article 207 du TFUE relatif à la politique commerciale commune. Selon l'article 207.1, cette politique inclut « *la politique d'exportation* ». Le texte principal en la matière est le règlement (UE) 2015/479 du Parlement européen et du Conseil relatif au régime commun applicable aux exportations[5]. L'article 1er de ce règlement dispose que « *les exportations de l'Union à destination des pays tiers sont libres, c'est-à-dire non soumises à des restrictions quantitatives, à l'exception de celles qui sont appliquées conformément au présent règlement* ». La politique commerciale commune repose donc sur un principe de liberté d'exportation vers les pays tiers, auquel le règlement PIC apporte des restrictions ; la législation française introduit elle-même des restrictions qui vont au-delà de celles prévues par le règlement PIC.

Vous pourrez cependant écarter ce dernier moyen car au vu de ses deux fondements, le règlement PIC permet aux Etats membres de prendre des mesures plus restrictives.

[5] Qui succède au règlement n° 2603/69/CEE du Conseil portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le premier fondement est celui de l'article 192.1 du TFUE, relatif à la protection de l'environnement. Or, l'article 193 du traité stipule que « *les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées* ». Il est seulement exigé que ces mesures soient « *compatibles avec les traités* » et l'UIPP ne soulève aucun moyen tiré de la méconnaissance des traités. L'article 192.1 stipule également que les mesures doivent être notifiées à la Commission mais cette obligation n'est pas requise à peine d'illégalité (CJUE, 21 juillet 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl*, C-2/10, §53 ; CE, 13 février 2012, *Union des industries de la fertilisation*, n° 331885, Tab.).

Le second fondement est comme nous l'avons indiqué la politique commerciale commune. Il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union européenne (article 3.1.e du TFUE). Toutefois, l'article 10 du règlement relatif au régime commun applicable aux exportations prévoit que « *sans préjudice d'autres dispositions de l'Union, le présent règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application, par les États membres, de restrictions quantitatives à l'exportation justifiées par des raisons (...) de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, (...)* ». Certes, la CJUE juge que le recours à cette dérogation « *cesse d'être justifié si une réglementation communautaire prévoit des mesures nécessaires pour garantir la protection des intérêts énumérés dans cet article* » (CJCE, 14 janvier 1997, *Centro-Com Srl*, C-124/95, §46) et la réglementation PIC tend à assurer la protection de la santé et de l'environnement. Toutefois, si vous considériez que les Etats ne peuvent prendre de restriction supplémentaire à l'exportation au motif de l'existence du règlement PIC, l'habilitation donnée aux Etats par l'article 193 du traité serait mise en échec. La seule interprétation cohérente des dispositions combinées des traités et de ces deux règlements est de permettre aux Etats de prendre des restrictions à l'exportation plus fortes justifiées par la protection de la santé et de l'environnement.

Vous rejetterez ainsi les deux requêtes. La loi du 30 octobre 2018 étant ainsi purgée des interrogations ayant pu exister sur sa constitutionnalité et sa conventionalité, les entreprises concernées disposeront d'une plus grande visibilité pour se préparer à l'échéance de l'interdiction d'exportation, intervenant le 1er janvier 2022.

Tel est le sens de nos conclusions.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.