



Commentaire

Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018

Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable et accessible à tous a été délibéré en conseil des ministres le 31 janvier 2018 et déposé le 1^{er} février 2018 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Après engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée, il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 mai 2018, puis par le Sénat le 2 juillet 2018. Réunie le 10 juillet 2018, la commission mixte paritaire a constaté l'impossibilité de parvenir à un texte commun. Le projet de loi a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 14 septembre, puis rejeté par le Sénat le 25 septembre, avant d'être définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 2 octobre 2018.

Un recours a été formé contre cette loi par plus de soixante sénateurs. Outre la procédure d'adoption de son article 1^{er} et de certaines dispositions de son article 83, ces sénateurs contestaient certaines dispositions de ses articles 8 et 28 ainsi que son article 82.

Dans sa décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, le Conseil constitutionnel a censuré d'office, au motif qu'ils résultaient d'amendements adoptés en première lecture sans lien avec le texte initial (« cavaliers »), les articles 12, 21, 22, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 56, 58, 59, 60, 78, 86 et 87. Le Conseil constitutionnel a, en revanche, déclaré conformes à la Constitution les dispositions contestées.

Le présent commentaire porte sur les seuls articles 28 (interdiction de la mise à disposition d'ustensiles en matière plastique) et 82 (expérimentation de l'utilisation de drones pour la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques autorisés en agriculture biologique ou dans le cadre d'une exploitation faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale).

I. – L’interdiction de la mise à disposition d’ustensiles en matière plastique à compter du 1^{er} janvier 2020 (1^o du paragraphe I de l’article 28)

A. – Les dispositions contestées

Le premier alinéa du paragraphe III de l’article L. 541-10-5 du code de l’environnement, dans sa rédaction en vigueur, prévoit : « *Au plus tard au 1^{er} janvier 2020, il est mis fin à la mise à disposition des gobelets, verres et assiettes jetables de cuisine pour la table en matière plastique, sauf ceux compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées* ».

Le 1^o du paragraphe I de l’article 28 de la loi déferée modifie ces dispositions, en ajoutant après le mot « *table* » les mots « *, pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons* ».

* Les dispositions de ce 1^o sont issus d’amendements successifs.

A d’abord été prévue l’interdiction des pailles, par un amendement n^o COM-415 présenté par M. Pierre Médevielle en première lecture au Sénat.

Au fil des débats parlementaires, la liste des ustensiles concernés par cette interdiction s’est étendue aux bâtonnets mélangeurs pour boisson, en première lecture devant le Sénat (amendement n^o 591 rectifié *bis*, présenté par M. Roland Courteau), puis aux « *couverts, piques à steak, couvercles à verre jetable, plateaux repas, pots à glace, saladiers, boîtes* » par un amendement en nouvelle lecture devant l’Assemblée nationale (amendement n^o 197, présenté par M. François-Michel Lambert).

Ces amendements ont été motivés non seulement par l’objectif de préservation de l’environnement, mais aussi par l’objectif de protection de la santé publique. Ainsi, M. Roland Courteau a fait valoir au soutien de son amendement : « *Les dispositions de cet amendement pourraient paraître anecdotiques. Pourtant, il n’y a pas de petite pollution par les plastiques : nous devons donc nous montrer intraitables en matière de risques sanitaires et environnementaux provoqués par les matières plastiques. Pour l’environnement et les espèces qui vivent dans les mers et les océans, nous sommes face à une bombe à retardement. Ainsi, en Méditerranée, 80 % des déchets sont constitués d’objets plastiques ; cette mer est la plus touchée par cette pollution. En mer du Nord, 95 % des fulmars trouvés morts avaient du plastique dans leur estomac. Un peu partout, nombre d’espèces ingèrent les micro-fragments plastiques, en les confondant avec le phytoplancton ou le zooplancton, et en crèvent. Des études montrent que deux cent*

soixante espèces animales ingèrent ces fragments et sont étouffées par eux. De fait, le problème des plastiques, c'est qu'ils ne se dégradent pas, mais se fragmentent en morceaux infiniment petits. Selon l'expédition MED, on dénombre dans certaines zones de la Méditerranée autant de micro-fragments plastiques que de plancton par mètre carré ! Plus généralement, il arrive que l'on dénombre jusqu'à 900 000 micro-déchets plastiques par kilomètre carré dans certains secteurs, dans les vingt premiers centimètres de la colonne d'eau ; plus profond, on ne sait plus les compter... Bref, le mal est mondial. Chaque minute dans le monde, l'équivalent d'un camion d'objets plastiques est déversé dans les océans. En 1950, on produisait 5 millions de tonnes de plastique par an dans le monde ; on en produit aujourd'hui 300 millions de tonnes ! La France, avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, a interdit l'utilisation des sacs plastiques à usage unique. Seront interdits en 2020 les gobelets et assiettes en plastique, sauf ceux qui sont compostables. L'Union européenne propose d'interdire une dizaine de produits plastiques, dont ceux que je viens de citer. Il est vrai qu'elle est la dix-huitième pourvoyeuse mondiale de détritiques plastiques. Il me semble donc souhaitable que la France, qui a déjà pris un peu d'avance dans sa législation, complète la liste des produits déjà interdits, en y ajoutant les pailles et bâtonnets mélangeurs pour boissons. En fait, il s'agit de cibler les dix premières sources de déchets marins, qui sont des objets plastiques à usage unique. J'attire l'attention du Sénat sur un autre problème, qui est non pas uniquement environnemental, mais aussi sanitaire : plus la densité des microparticules plastiques dans l'environnement augmente, plus la probabilité est grande qu'elles finissent par s'accumuler dans les chaînes alimentaires et, pourquoi pas, jusque dans nos assiettes et nos estomacs. Cela ressemblerait à un retour à l'envoyeur »¹.

B. – Analyse de constitutionnalité

Les sénateurs requérants reprochaient aux dispositions du 1^o du paragraphe III de l'article 28 de porter une atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'entreprendre des personnes produisant et commercialisant les ustensiles visés par cette interdiction, dans la mesure où celle-ci entre en vigueur à bref délai et s'applique à des ustensiles réutilisables alors même que le législateur aurait seulement entendu lutter contre « *le plastique jetable* ».

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel fonde la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

¹ M. Roland Courteau, sénateur, compte rendu des débats, séance du 28 juin 2018.

Il n'a jamais donné de définition de cette liberté et de son domaine de protection. L'examen de sa jurisprudence montre cependant que cette protection s'étend aux deux composantes traditionnelles de cette liberté : la liberté d'accéder à une profession ou une activité économique² et la liberté dans l'exercice de cette profession et de cette activité³. C'est cette seconde composante qui a donné la jurisprudence la plus nombreuse, le Conseil reconnaissant, au titre de la liberté d'entreprendre, la liberté d'embaucher en choisissant ses collaborateurs⁴, de licencier⁵, de fixer ses tarifs⁶ ou de faire de la publicité commerciale⁷.

C'est dans sa décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 sur l'archéologie préventive que le Conseil constitutionnel a adopté la formulation de principe dont il fait usage depuis lors : « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁸. Par conséquent, toute limitation apportée à cette liberté doit être justifiée par une exigence constitutionnelle ou par un motif d'intérêt général. Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les atteintes ou les limitations de la liberté d'entreprendre a subi une lente évolution qui va dans le sens de son renforcement. Ce contrôle demeure toutefois restreint. Il se limite le plus souvent à un contrôle de la disproportion manifeste⁹, qui conduit rarement à la censure¹⁰. Le Conseil reconnaît une large marge d'appréciation au législateur.

S'agissant de la conciliation entre la liberté d'entreprendre et l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement, il a développé au cours des dernières années une jurisprudence déjà relativement fournie.

² Décision n° 2011-139 QPC du 24 juin 2011, *Association pour le droit à l'initiative économique (Conditions d'exercice de certaines activités artisanales)*.

³ Décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012, *M. Christian S. (Obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace Moselle)*, cons. 7.

⁴ Décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, cons. 22

⁵ Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 50.

⁶ Décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, cons. 21.

⁷ Décisions n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle* et n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 12 et 13.

⁸ Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001, *Loi relative à l'archéologie préventive*, cons. 14.

⁹ Décisions n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, cons. 24 à 36 et n° 2001-455 DC précitée, cons. 43 à 50.

¹⁰ Voir cependant, récemment : décisions n° 2015-516 QPC du 15 janvier 2016, *M. Robert M. et autres (Incompatibilité de l'exercice de conducteur de taxi avec celle de conducteur de VTC)*, cons. 7, n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, paragr. 37 ; n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, paragr. 103

Il a ainsi jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L. 581-9 du code de l'environnement soumettant à autorisation préalable divers dispositifs de publicité extérieure afin de protéger le cadre de vie¹¹.

Il a jugé que poursuivait un but d'intérêt général de protection de l'environnement l'interdiction de recourir à des forages suivis de la fracturation hydraulique de la roche pour rechercher ou exploiter des hydrocarbures sur le territoire national et que la restriction ainsi apportée tant à la recherche qu'à l'exploitation des hydrocarbures ne revêtait pas, en l'état des connaissances scientifiques, un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi¹².

En revanche, dans sa décision n° 2013-317 QPC, il a censuré une disposition qui formulait une exigence d'une quantité minimale de matériaux en bois dans les constructions nouvelles, en considérant que cette atteinte aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et notamment à la liberté d'entreprendre, n'était « *pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi* »¹³. La réduction de la pollution atmosphérique, avancée par le législateur pour justifier l'obligation, ne pouvait en effet être considérée comme un intérêt dont la poursuite pouvait directement être favorisée par la disposition contestée.

Le Conseil a également développé une jurisprudence sur la conciliation entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de protection de la santé publique.

Celle-ci est particulièrement fournie en ce qui concerne les produits du tabac :

– dans sa décision n° 90-283 DC, il a validé des dispositions qui interdisaient la publicité directe ou indirecte en faveur du tabac : « *Considérant que l'article 3 de la loi n'interdit, ni la production, ni la distribution, ni la vente du tabac ou des produits du tabac ; qu'est réservée la possibilité d'informer le consommateur à l'intérieur des débits de tabac ; que la prohibition d'autres formes de publicité ou de propagande est fondée sur les exigences de la protection de la santé publique, qui ont valeur constitutionnelle ; qu'il suit de là que l'article 3 de la loi ne porte pas à la liberté d'entreprendre une atteinte qui serait contraire à la Constitution* »¹⁴ ; dans sa décision n° 2015-727 DC, il a validé des dispositions étendant cette interdiction aux affichettes disposées à l'intérieur des débits de

¹¹ Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 26 et 27.

¹² Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC (Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures - Abrogation des permis de recherches)*, cons. 10 à 12.

¹³ Décision n° 2013-317 QPC du 24 mai 2013, *Syndicat français de l'industrie cimentière et autre (Quantité minimale de matériaux en bois dans certaines constructions nouvelles)*, cons. 10.

¹⁴ Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 15.

tabac : « *Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées de l'article 23, le législateur a entendu éviter que des personnes ne consommant pas de produits du tabac soient exposées à une publicité en faveur de ces produits qui pourrait les inciter à une telle consommation ; qu'il a ainsi poursuivi l'objectif de protection de la santé ; que ces dispositions n'interdisent ni la production, ni la distribution, ni la vente du tabac ou des produits du tabac ; que, dans la mesure où les débits de tabac peuvent également assurer la vente d'autres produits et que leur clientèle comprend des personnes ne consommant pas de produits du tabac, l'interdiction de la publicité en faveur de ces produits dans leurs lieux de vente, qui est en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur, ne porte pas d'atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre* »¹⁵ ;

– dans sa décision n° 2012-290/291 QPC, il a validé des dispositions donnant aux conseils généraux de certains départements d'outre-mer le pouvoir de fixer un prix minimal pour la vente des produits du tabac : « *Considérant qu'en permettant que soit fixé un minimum de prix de vente des produits du tabac et en encadrant la détermination de ce minimum par les conseils généraux, le législateur a assuré une conciliation, qui n'est pas manifestement déséquilibrée, entre l'exercice de la liberté d'entreprendre et les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 relatives à "la protection de la santé"* »¹⁶.

Dans sa décision n° 2015-480 QPC, le Conseil était saisi, au regard de la liberté d'entreprendre, de dispositions suspendant la fabrication, la mise sur le marché, l'importation et l'exportation de contenants alimentaires comportant du bisphénol A et destinés à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires. Dans cette décision, il a raisonné en deux temps, selon la nature de la restriction apportée à la liberté d'entreprendre : s'agissant de la suspension de la mise à disposition sur le marché à titre gratuit ou onéreux, il a jugé que « *le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif de protection de la santé qu'il a poursuivi* » (cons. 7). En revanche, s'agissant de la suspension de la fabrication et de l'exportation, le législateur a apporté à la liberté d'entreprendre des restrictions qui ne sont pas en lien avec l'objectif poursuivi, dès lors que la commercialisation de ces produits était autorisée dans de nombreux pays. Il a en effet relevé que la suspension de la fabrication et de l'exportation de ces produits sur le territoire de la République ou à partir de ce territoire ne pouvait que rester sans effet sur la commercialisation de ces produits dans les pays étrangers¹⁷.

¹⁵ Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, *Loi de modernisation de notre santé*, cons. 11.

¹⁶ Décision n° 2012-290/291 QPC du 25 janvier 2013, *Société Distrivit et autres (Droit de consommation du tabac dans les DOM)*, cons. 16.

¹⁷ Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015, *Association Plastics Europe (Suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du Bisphénol A)*, cons. 1, 4, 6 à 8.

S'agissant de la restriction d'activités économiques ayant des impacts environnementaux et sanitaires, il est à souligner que le Conseil constitutionnel se montre particulièrement précautionneux, dans l'exercice de son contrôle, des appréciations portées par le législateur, au regard des connaissances scientifiques, sur les risques s'attachant à certains produits ou certaines activités. Dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, il a ainsi relevé que le législateur avait entendu prévenir par des dispositions qui lui étaient déferées « *les risques susceptibles de résulter pour l'environnement ainsi que pour la santé publique de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes* ». Il a jugé qu'« il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, l'appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation de ces produits ». Il ainsi validé l'interdiction d'utilisation, à compter du 1^{er} septembre 2018, des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits¹⁸.

Enfin, dans sa décision n° 2015-718 DC, le Conseil s'est prononcé sur les dispositions du premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement – au sein desquelles sont insérées les dispositions contestées en l'espèce – prévoyant, à compter du 1^{er} janvier 2020, la fin de la mise à disposition des « *gobelets, verres et assiettes jetables de cuisine pour la table en matière plastique, sauf ceux compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées* ». Saisi de griefs tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qu'il avait écartés, le Conseil constitutionnel avait ensuite déclaré conformes à la Constitution ces dispositions¹⁹.

2. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, après avoir énoncé sa formulation de principe en matière de liberté d'entreprendre (paragr. 13), le Conseil constitutionnel s'est attaché à identifier la portée de l'interdiction édictée par les dispositions contestées.

¹⁸ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

¹⁹ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 25 et s.

À cet égard, il a d'abord rappelé la portée de l'interdiction prévue par le premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement dans sa rédaction en vigueur : celle-ci vise, à compter du 1^{er} janvier 2020, la mise à disposition d'ustensiles (gobelets, verres et assiettes) jetables de cuisine pour la table en matière plastique, à l'exclusion de ceux qui sont compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées (paragr. 14). Il a précisé, en particulier, que la « *mise à disposition* » visée par ces dispositions s'entend « *de la mise à disposition gratuite ou onéreuse, y compris la mise sur le marché ... en France* » (même paragr.).

Il a considéré que les dispositions contestées étendent cette interdiction, dans les mêmes conditions, aux ustensiles qu'elles énumèrent (paragr. 15).

Puis, il a jugé que, contrairement à ce qui était soutenu et en dépit d'une rédaction équivoque plaçant le mot « *jetables* » après les seuls mots « *couvercles à verre* » et instillant ainsi un doute quant au caractère jetable ou non des autres ustensiles cités, les dispositions contestées ne visent pas les ustensiles réutilisables : « *il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu limiter l'interdiction qu'il édictait aux seuls ustensiles en plastique à usage unique. Dès lors, ne sont visés par les dispositions contestées que des ustensiles jetables* » (paragr. 16). En effet, les exposés sommaires des trois amendements à l'origine des dispositions contestées traduisent la volonté constante du législateur de ne pas viser les ustensiles réutilisables : « *Ces pailles, fabriquées en plastique, sont à usage unique et contribuent grandement à la pollution de la planète : presque jamais triées, elles sont traitées avec les ordures ménagères. Le plastique se décomposant lentement, il se retrouve dans les mers et les océans et dans l'organisme de nombreuses espèces marines. Pourtant des solutions alternatives existent comme des pailles réutilisables. La Commission européenne a présenté, le 28 mai 2018, une nouvelle proposition de directive pour lutter contre les déchets marins qui cible les dix produits en plastique à usage unique les plus présents sur les plages et dans les mers européennes* » (M. Médevielle, amendement n° COM-415) ; « *Il me semble donc souhaitable que la France, qui a déjà pris un peu avance dans sa législation, complète la liste des produits déjà interdits, en y ajoutant les pailles et bâtonnets mélangeurs pour boissons. En fait, il s'agit de cibler les dix premières sources de déchets marins, qui sont des objets plastiques à usage unique* » (M. Courteau, amendement n° 591 rectifié bis) ; « *Au total, 50 % du plastique que nous utilisons est à usage unique. (...) Plus que jamais, la France doit se doter d'un plan ambitieux contre le plastique jetable* » (M. Lambert, amendement n° 197).

* Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché à déterminer les finalités poursuivies par le législateur. Il a considéré qu'en adoptant les dispositions contestées, celui-ci a « *entendu favoriser la réduction des déchets plastiques,*

dans un but de protection de l'environnement et de la santé publique » (paragr. 17).

En effet, comme indiqué plus haut, les débats parlementaires évoquaient tant l'objectif de prévention de la pollution par les objets en matière plastique que celui de protection de la santé.

* Enfin, le Conseil constitutionnel a examiné si l'atteinte portée par les dispositions contestées à la liberté d'entreprendre était proportionnée à ces objectifs de protection de l'environnement et de la santé publique.

À cet égard, après avoir rappelé la portée circonscrite de l'interdiction instituée par les dispositions contestées (qui exclut la mise à disposition des ustensiles réutilisables ainsi que des ustensiles jetables qui sont compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées, et qui porte uniquement sur la mise à disposition en France), il a jugé que « *En déterminant ainsi la portée de l'interdiction qu'il édictait, le législateur a apporté à la liberté d'entreprendre une restriction en lien avec l'objectif qu'il poursuivait* » (paragr. 18).

Par ailleurs, si le butoir fixé au 1^{er} janvier 2020, critiqué par les sénateurs requérants, apparaît, pour les personnes produisant ou commercialisant les objets dont la mise à disposition est interdite, comme une date relativement proche, le Conseil constitutionnel a considéré que « *l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre par le législateur n'est pas, compte tenu du champ de cette interdiction, manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de la santé publique* » (paragr. 19).

Le Conseil constitutionnel a, donc, écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre (même paragr.) et déclaré conformes à la Constitution les mots « *pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons* » introduits au premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle (paragr. 20).

II. – Expérimentation de l'utilisation de drones pour la pulvérisation aérienne de produits autorisés en agriculture biologique ou dans le cadre d'une exploitation faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale (article 82)

A. – Les dispositions contestées

- L'article 9 de la directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable pose le principe d'une interdiction des traitements aériens par produits phytopharmaceutiques dans les États membres de l'Union européenne.

Le même article prévoit cependant que la pulvérisation aérienne peut être autorisée dans des cas particuliers, sous un ensemble de conditions que précise son 2, la première d'entre elles étant qu'« *il ne doit pas y avoir d'autre solution viable, ou la pulvérisation aérienne doit présenter des avantages manifestes, du point de vue des incidences sur la santé humaine et l'environnement, par rapport à l'application terrestre des pesticides* ».

Ces dispositions de la directive sont transposées en droit national à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), dont le premier alinéa du paragraphe I dispose que « *La pulvérisation aérienne des produits phytopharmaceutiques est interdite* ». Le second alinéa de ce même paragraphe prévoit que des autorisations d'épandage aérien peuvent être accordées temporairement par l'autorité administrative « *en cas de danger sanitaire grave qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens* ».

Trouvant son origine dans un amendement déposé en première lecture devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale par M. Dino Cinieri, l'article 82 prévoit de permettre, de manière expérimentale, de déroger à l'interdiction d'épandage aérien.

Dans sa version définitive, il autorise, par dérogation au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 253-8 du CRPM, l'expérimentation de l'utilisation des aéronefs télépilotés pour la pulvérisation aérienne de produits phytopharmaceutiques autorisés en agriculture biologique ou dans le cadre d'une exploitation faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale mentionnée à l'article L. 611-6 du CRPM, pour une période maximale de trois ans à compter de la promulgation de loi, sur des surfaces agricoles présentant une pente supérieure ou égale à 30 %.

Il prévoit que cette expérimentation fait l'objet d'une évaluation par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et qu'elle vise à déterminer les bénéfices liés à l'utilisation de drones pour limiter les risques d'accidents du travail et pour l'application de produits autorisés en agriculture biologique ou dans le cadre d'une exploitation faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale mentionnée à

l'article L. 611-6 du même code en matière de réduction des risques pour la santé et l'environnement²⁰.

Il renvoie la définition des conditions et modalités de cette expérimentation à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture et de la santé de manière à garantir l'absence de risque inacceptable pour la santé et l'environnement.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de cet article, une telle expérimentation se justifie par le constat que « *l'interdiction de la pulvérisation aérienne prévue par l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est problématique dans certains territoires (vignobles en forte pente, bananeraies, rizières, parcelles agricoles peu accessibles, etc.), au regard notamment du risque élevé pour les opérateurs en cas de traitement par voie terrestre (risque physique d'accident lié à la pente, risque chimique lié à l'exposition aux produits ou encore traitements terrestres rendus impossible en raison d'une portance des sols insuffisante)* ».

« *Les avantages de l'utilisation des aéronefs télépilotés en épandage sont a priori nombreux : exposition de l'opérateur très limitée, réduction de la dérive grâce à des jets plaqués au sol, abaissement de la dose de produit utilisée (jusqu'à quatre fois moindre par rapport à une application au sol), vols précis et à faible hauteur (environ 1,5 m), possibilité de traiter des parcelles petites et/ou accidentées, facilité d'emploi, bruit très réduit, avancées technologiques importantes (sur l'autonomie notamment) ».*

Selon le rapport de première lecture de la commission des affaires économiques du Sénat, « *les progrès technologiques, notamment l'apparition des drones, devraient permettre de n'épandre, avec une grande précision, que la dose la plus appropriée de produits phytopharmaceutiques sur la zone de la parcelle la plus concernée* »²¹.

Le désaccord apparu en première lecture entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur cette disposition a porté non sur son principe mais sur les contours à donner à l'expérimentation. À la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat n'avait pas souhaité la cantonner, dans le texte qu'il a adopté en première lecture, à la seule pulvérisation aérienne de produits autorisés en agriculture biologique ou dans le cadre d'une exploitation faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau

²⁰ Sur ce point, le législateur a commis une erreur de plume, la deuxième phrase du premier alinéa devant se lire comme visant les produits autorisés dans le cadre d'une exploitation faisant l'objet d'une certification mentionnée à l'article L. 611-6 du CRPM et non comme les produits faisant l'objet d'une telle certification.

²¹ Rapport n° 570 (Sénat – 2017-2018) de M. Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loïsier, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 13 juin 2018, tome I, p. 234.

d'exigence environnementale mais l'avait ouverte à la pulvérisation de tous les produits phytopharmaceutiques.

B. – Analyse de constitutionnalité

Les requérants soutenaient que cet article méconnaissait le principe d'égalité devant la loi dès lors qu'il réserve le recours à des drones pour l'épandage aux seuls agriculteurs utilisant des produits autorisés dans l'agriculture biologique ou travaillant dans des exploitations à haute valeur environnementale. Or, selon eux, dans la mesure où cette expérimentation se justifiait par le caractère dangereux de l'épandage manuel ou mécanique sur des surfaces agricoles pentues, elle devait être ouverte à tous les agriculteurs, quels que soient les produits qu'ils utilisent ou les caractéristiques de l'exploitation dans laquelle ils travaillent.

1. – La jurisprudence constitutionnelle

Aux termes de l'article 37-1 de la Constitution, « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

Le Conseil constitutionnel juge que, sur le fondement de cet article, « *le Parlement peut autoriser, dans la perspective de leur éventuelle généralisation, des expérimentations dérogeant, pour un objet et une durée limités, au principe d'égalité devant la loi* ». Il précise toutefois que « *il doit en définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* » (décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, cons. 38).

Le Conseil constitutionnel ne considère pas pour autant comme inopérant tout grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité dirigé contre une disposition expérimentale. En effet, sont « *neutralisées* » les inégalités consubstantiellement liées à l'expérimentation, c'est-à-dire celles en découlant directement et ayant vocation à disparaître dans l'hypothèse d'une généralisation des règles dérogatoires instituées à titre temporaire (par exemple le caractère ciblé sur un territoire de l'expérimentation).

En revanche, le Conseil contrôle selon ses principes habituels une atteinte au principe d'égalité qui demeurerait si l'expérimentation était pérennisée. Il a appliqué un tel raisonnement dans la décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016. Les requérants contestaient l'atteinte au principe d'égalité résultant d'une disposition prévoyant qu'un consommateur de produits stupéfiants bénéficie d'une immunité lorsqu'il se trouve dans une salle de consommation à moindre risque et n'en bénéficie pas dès lors qu'il se trouve à l'extérieur de cette salle.

Cette disposition, expérimentale, était prévue pour une durée de six ans. Une généralisation de l'expérimentation – soit, au terme des six ans prévus par la loi, le maintien ou l'extension du nombre de salles de consommation à moindre risque sur le territoire national – n'était pas de nature à faire disparaître l'atteinte au principe d'égalité dénoncée par les parlementaires. L'objectif du législateur n'était pas, à l'issue de l'expérimentation, de dépénaliser la consommation de stupéfiants, mais de pérenniser l'immunité attachée aux salles de consommation à moindre risque. Le Conseil constitutionnel a donc examiné, avant de l'écarter, l'atteinte alléguée au principe d'égalité²².

2. – L'application à l'espèce

Compte tenu de la jurisprudence précitée, le caractère opérant du grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi dépendait de l'appréciation pouvant être faite du caractère consubstantiel ou non à l'expérimentation de la différence de traitement contestée.

Toutefois, dès lors que l'atteinte dénoncée n'était en tout état de cause pas inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel a choisi d'écarter le grief sans se prononcer sur son caractère opérant, ce que marquent les termes « *en tout état de cause* » figurant au paragraphe 24.

Sur le fond, le grief ne pouvait en effet qu'être écarté.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé que tous les agriculteurs exploitant des terrains avec une pente importante pouvaient recourir à l'utilisation de drones pour épandre des produits phytopharmaceutiques. Il est en effet possible à tout agriculteur de faire le choix d'utiliser, s'il souhaite recourir à cette forme particulière d'épandage, des produits autorisés en agriculture biologique. Il ne peut être déduit du principe d'égalité l'obligation pour le législateur de permettre à un agriculteur d'utiliser, dans ce cadre, tous les produits phytopharmaceutiques (paragr. 24).

Par ailleurs, le Conseil a rappelé qu'en prévoyant que seuls les produits autorisés en agriculture biologique et ceux utilisés par les exploitations faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale peuvent être ainsi épandus, le législateur a souhaité limiter les risques d'accidents du travail sur les terrains en forte pente tout en restreignant les risques pour l'environnement liés à une pulvérisation aérienne par drones (même paragr.). Contrairement à ce qui était soutenu, l'objectif de la disposition n'est pas uniquement de permettre aux agriculteurs exploitant des terrains en pente de recourir à une alternative à

²² Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016, *Loi relative à la modernisation de notre système de santé*, cons. 35 et s.

l'épandage terrestre. Il ressortait clairement des travaux préparatoires que le législateur avait également voulu protéger l'environnement de la dissémination dans l'air de produits phytosanitaires éventuellement nocifs.

Le Conseil constitutionnel a donc, après avoir écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant la loi, déclaré l'article 82 conforme à la Constitution.