



HAL
open science

Production, distribution and use of plant protection products: a multilevel protective judicial dialogue promoted by the French constitutional judge

Emmanuel Cartier

► To cite this version:

Emmanuel Cartier. Production, distribution and use of plant protection products: a multilevel protective judicial dialogue promoted by the French constitutional judge. Bioderecho.es, Ediciones de la Universidad de Murcia, 2022, Bioderecho.es, 14 (14), 10.6018/bioderecho.516491 . hal-03669687

HAL Id: hal-03669687

<https://hal.univ-lille.fr/hal-03669687>

Submitted on 16 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike | 4.0 International License

Producción, distribución y uso de productos fitosanitarios: un diálogo judicial protector multinivel esforzado por el juez constitucional francés*

Production, distribution and use of plant protection products: a multilevel protective judicial dialogue promoted by the French constitutional judge

EMMANUEL CARTIER¹ 

RESUMEN: Gracias a la lenta pero decisiva evolución de la jurisprudencia del Consejo Constitucional combinada con la del Consejo de Estado, el derecho del medioambiente es un derecho que debe "tomarse en serio", incluso en los sectores económicos más propensos a lobbying. Es parte de esta seriedad, su creciente conexión con el derecho a la salud (en su dimensión pública), según una visión holística global que la pandemia contribuyó a legitimar. Las dos decisiones del Consejo Constitucional aquí comentadas ilustran esta mutación de un derecho que ahora está en el centro de las preocupaciones de los jueces, así como de las políticas públicas, como en este caso en el ámbito de la regulación de los productos fitosanitarios.

Palabras clave: cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC), jurisprudencia, modelo de justicia constitucional francés, Carta del Medio Ambiente, derecho a la salud, políticas administrativas, productos fitosanitarios, protección del medio ambiente.

ABSTRACT: Thanks to the slow but decisive evolution of the jurisprudence of the Constitutional Council combined with that of the Council of State, environmental law is a branch of law to be "seriously taken", even in the economic sectors most vulnerable to lobbying. Part of this seriousness is due to its growing connection with the right to health (in its public dimension), according to a global holistic vision that the pandemic helped to legitimise. The two decisions of the Constitutional Council discussed here illustrate the mutation of a right that is now at the heart of judges' concerns as well as of public policies, for example in the field of the regulation of plant protection products, which is the case discussed here.

Keywords: priority question of constitutionality, jurisprudence, French model of constitutional justice, Charter of the Environment, right to health, administrative policies, plant protection products, environmental protection.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. UN CASO APROPIADO DE AMPLIACIÓN DE LAS NORMAS DE REFERENCIA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A PROPÓSITO DE LOS PRODUCTOS FITOSANITARIOS: LA SENTENCIA DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS 823 QPC DE 31 DE ENERO DE 2020, *UNIÓN DE INDUSTRIAS DE LA PROTECCIÓN DE LAS PLANTAS*. III. UNA ECOLOGIZACIÓN ESFORZADA DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO: A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA 891 QPC DEL 19 DE MARZO DE 2021, *ASOCIACIÓN GÉNEROS FUTUROS Y OTROS* [PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE LAS CARTAS DE COMPROMISOS DEPARTAMENTALES RELATIVAS A LA UTILIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS FITOFARMACÉUTICOS]. IV. CONCLUSIONES.

* Fecha de recepción: 23/03/2022 – Fecha de aceptación: 28/03/2022. *Cita recomendada:* CARTIER, E. (2021). Producción, distribución y uso de productos fitosanitarios: un diálogo judicial protector multinivel esforzado por el juez constitucional francés, *Bioderecho.es*, (14), 1-6. <https://doi.org/10.6018/bioderecho.516491>

Este análisis se basa en un comentario publicado en la revisión del Título VII del Consejo Constitucional, véase <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/chronique-de-droits-fondamentaux-et-libertes-publiques-janvier-a-juin-2021>

¹ Catedrático de Derecho Público, Director del Centro de Investigación CRD&P, ULR n° 4487, Universidad de Lille. Correo: cartierem@yahoo.fr



I. INTRODUCCIÓN

La introducción de la cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC) claramente modificó el paisaje jurisdiccional francés vinculando por primera vez el contencioso constitucional de la ley con el proceso judicial y el juez y al preservar al mismo tiempo la especificidad del modelo francés de justicia constitucional y el monopolio adquirido por el Consejo Constitucional que sigue siendo, en el espacio europeo, un juez aparte. La QPC, que es de iniciativa exclusiva del litigante (el juez no puede plantear un QPC, sino que se limita a transmitirlo o no tras examinar su relevancia), tiene la particularidad de que implica sistemáticamente a los tribunales supremos franceses (el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación), que son los únicos facultados para remitir cuestiones al Consejo Constitucional sobre la base de criterios que implican un examen previo de conformidad con los "derechos y libertades garantizados por la Constitución", de conformidad con el artículo 61-1 de la Constitución. Sólo las cuestiones "serias" o "nuevas" son remitidas al Consejo Constitucional por los tribunales supremos, después de haber pasado eventualmente por un primer filtro (sobre la base de criterios similares pero menos rígidos) por un juez del tribunal de primera instancia, lo que implica que el prisma de la jurisprudencia constitucional no debe limitarse únicamente al Consejo de la Constitución en el marco de este litigio, sino que debe ampliarse a las decisiones de remisión y no remisión al Consejo Constitucional por parte de los tribunales supremos. Las contradicciones que marcaban el modelo de justicia constitucional francés (en 1958) sólo se superaron en parte doce años después de la entrada en vigencia de la QPC. Sin embargo, esta innovación procesal conlleva los factores de una evolución constante que sólo puede realizarse a favor del justiciable y de la garantía de los derechos y libertades fundamentales en todas sus dimensiones, incluida la más reciente: la del medio ambiente. La adición de una Carta del Medio Ambiente a las normas de referencia para la revisión constitucional en 2005 hizo que este derecho entrara en el registro de los derechos fundamentales, animando al legislador a intervenir dentro y en aplicación de este marco constitucional, dando contenido a los principios y derechos fundamentales enumerados en la Carta. Diecisiete años después de la entrada en vigor de la Carta, el derecho ambiental ya no es lo que era, es decir, esta simple yuxtaposición de políticas administrativas especiales destinadas a proteger la naturaleza y luchar contra la contaminación. Ahora es, gracias a la lenta pero decisiva evolución de la jurisprudencia del Consejo Constitucional combinada con la del Consejo de Estado, un derecho que debe "tomarse en serio", incluso en los sectores económicos más propensos a lobbying. También está directamente relacionado con el derecho a la salud (en su dimensión pública), según una visión holística global que la pandemia contribuyó a legitimar. Las dos decisiones del Consejo Constitucional aquí comentadas ilustran esta mutación de un derecho que ahora está en el centro de las preocupaciones de los jueces, así como de las políticas públicas, como en este caso en el ámbito de la regulación de los productos fitosanitarios.

II. UN CASO APROPIADO DE AMPLIACIÓN DE LAS NORMAS DE REFERENCIA DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A PROPÓSITO DE LOS PRODUCTOS FITOSANITARIOS: LA SENTENCIA DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS 823 QPC DE 31 DE ENERO DE 2020, *UNIÓN DE INDUSTRIAS DE LA PROTECCIÓN DE LAS PLANTAS*

Esta sentencia de conformidad es innovadora tanto por su contenido como por las perspectivas que abre en el ámbito de la política medioambiental, e incluso más allá. De forma casi premonitory, dada la ocurrencia del primer período de la crisis sanitaria, pone en perspectiva los valores que estructuran la labor de conciliación de derechos y libertades por parte del legislador y el consiguiente control de constitucionalidad en este ámbito. Las disposiciones

legislativas en cuestión se referían al apartado IV del artículo L. 253-8 del Código Rural y Marítimo de la Pesca, resultante de la Ley nº 2018-938, de 30 de octubre de 2018, para unas relaciones comerciales equilibradas en el sector agrícola y alimentario y una alimentación sana, sostenible y accesible para todos (EGALIM). En un movimiento audaz, el legislador había decidido, en el marco definido por el Reglamento (CE) nº 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, ir más allá de la legislación europea al extender a las exportaciones fuera del mercado europeo la prohibición, a partir del 1ero de enero de 2022, de la producción, el almacenamiento y la circulación de los productos fitosanitarios señalados por las autoridades europeas por su peligro para la salud humana y el medio ambiente. La Unión de Industrias para la Protección de las Plantas (UIPP) impugnó la constitucionalidad de esta medida, principalmente por considerar que vulneraba la libertad de empresa, presentando un recurso por desviación/abuso de poder (*Recours pour excès de pouvoir* en francés) ante el Conseil d'État contra la circular de aplicación de la medida legislativa de 23 de julio de 2019.

Varias decisiones bastante recientes del Consejo parecen apoyar su petición. La Sentencia 737 DC, de 4 de agosto de 2016, relativa a la prohibición del uso de productos fitosanitarios que contengan sustancias activas de la familia de los neonicotinoides, que no se refería a la fabricación o exportación de dichos productos, y la Sentencia 480 QPC, de 17 de septiembre de 2015, relativa a la prohibición del bisfenol A, concluyendo que la prohibición era inadecuada para los fines perseguidos, dada la falta de efecto del carácter extraterritorial de esta prohibición en la medida en que no impedía la comercialización de dichos productos en países extranjeros. Desde este punto de vista, la argumentación parecía bastante sólida, tanto en lo que respecta a las normas de referencia invocadas como al tipo de control de adecuación ejercido por el Consejo en el ámbito medioambiental. No obstante, el Consejo ha modificado el alcance de su revisión al dar valor constitucional al "objetivo de la protección del medio ambiente" combinándolo con el de la protección de la salud¹, que es más antiguo pero cuya fórmula ha sido renovada por el Consejo. Al hacerlo, ha reordenado los valores en los que se puede basar la política legislativa, ya que la protección del medio ambiente y de la salud permite, en virtud de su valor constitucional, poner más límites a los derechos y libertades garantizados por la Constitución, en particular, como ha ocurrido en este caso, a los derechos y libertades con un fuerte tinte económico de los que son portadores las categorías de litigantes capaces de dominar lo que se conoce como "inteligencia jurídica", que están muy presentes en los QPC que han florecido ante el Consejo Constitucional. En efecto, antes de la presente sentencia, la protección del medio ambiente se calificaba como un simple "objetivo de interés general", lo que se traducía en un amplio control de la conciliación operado por el legislador, en lugar de un control restringido a la desproporción manifiesta como aquí. Para ello, bastaba con movilizar el largo texto del preámbulo de la Carta constitucional del Medio Ambiente² y deducir que "la protección del medio ambiente, patrimonio común de la humanidad, constituye un objetivo de valor constitucional". Una interpretación constructiva que quita el aire a una reforma constitucional estancada en el momento de la decisión del Consejo³

¹ Derivado del principio de protección de la salud, que adopta así tres formas constitucionales: un principio, un derecho y un objetivo, véase la Decisión nº 2012-248 QPC de 16 de mayo de 2012, *M. Mathieu E.* (Acceso a los orígenes personales).

² Introducida en nuestra Constitución por la revisión constitucional del 1 de marzo de 2005, según la misma técnica de "referencia" que para la Declaración de Derechos Humanos de 1789 y el Preámbulo de la Constitución de 1946, es decir mediante una referencia del preámbulo de la Constitución de 1958 al texto en cuestión.

³ Mientras que el proyecto de ley constitucional de 9 de mayo de 2018 no pensaba ir tan lejos, limitándose a incluir la lucha contra el calentamiento global entre las materias legislativas del artículo 34, un proyecto de ley constitucional nº 3278 de 29 de julio de 2020 pretende "incluir la protección del medio ambiente, la preservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático en el artículo 1 de la Constitución".

pues abandonada dado el contexto de la crisis sanitaria, que no favorece la aplicación de dicha reforma.

Además de las normas de referencia en las que el Consejo basa su sentencia, cabe destacar el vínculo que establece entre los objetivos perseguidos por el legislador y las medidas impugnadas por la demandante. En efecto, contrariamente al análisis en el que se basa la Sentencia 480 QPC, el Consejo admite que la prohibición de la exportación de estos productos a países fuera de la UE forma parte de los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud, a pesar de que dichos productos seguirán comercializándose en estos Estados, en detrimento de las empresas francesas y del empleo en el territorio francés, ya que Francia es uno de los principales exportadores de semillas del mundo. Este vínculo establecido por el Consejo Constitucional atestigua una concepción transnacional, incluso universal, de la protección del medio ambiente, que ofrece desde entonces al legislador francés un valioso instrumento de intervención que le permite influir en la política de producción de las empresas exportadoras presentes en el territorio nacional, siempre que, por supuesto, éstas no desplacen su producción fuera del espacio europeo.

Más allá de esta sentencia, se puede pensar que tal razonamiento, dada la dimensión transversal y transnacional de la noción de medio ambiente así como de la noción de salud, como lo demuestra hoy la crisis sanitaria, podría justificar una legislación mucho más estricta con respecto a ciertas actividades económicas iniciadas en el territorio nacional pero que tienen un impacto más allá de nuestras fronteras: se piensa en particular en la comercialización de ciertas armas o de ciertos programas informáticos que movilizan tecnologías intrusivas. Si bien la sentencia del Consejo es audaz y tiene un gran potencial, corresponderá al Consejo Constitucional definir el grado de restricción que este nuevo objetivo supondrá para el Parlamento y los poderes públicos en general, dada la ambigüedad de esta categoría normativa y su no invocabilidad directa en los litigios de QPC, a diferencia de la protección de la salud. Se trata de una cuestión importante que se ilustró de manera preocupante el mismo año cuando el gobierno, por los neonicotinoides en la remolacha, a pesar de sus efectos demostrados en las abejas. Una decisión adoptada por otros dieciséis Estados miembros de la UE, considerada "justificada", por falta de alternativas, estimó en noviembre de 2020 la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, que concedió "autorizaciones de emergencia" temporales a estos Estados.

III. UNA ECOLOGIZACIÓN ESFORZADA DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO: A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA 891 QPC DEL 19 DE MARZO DE 2021, ASOCIACIÓN GÉNEROS FUTUROS Y OTROS [PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN LA ELABORACIÓN DE LAS CARTAS DE COMPROMISOS DEPARTAMENTALES RELATIVAS A LA UTILIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS FITOFARMACÉUTICOS]

Esta sentencia forma parte de una serie de procedimientos judiciales iniciados directamente ante el Consejo de Estado desde 2017 por asociaciones de protección del medio ambiente en relación con las condiciones de aplicación de plaguicidas cerca de zonas residenciales. El reglamento en cuestión transponía los objetivos de una directiva de la UE 2009/128/CE, de 21 de octubre de 2009, a la ley y al reglamento. La cuestión prioritaria de constitucionalidad (QPC) de que se trata aquí fue planteada por las ocho asociaciones demandantes, a las que se unió en la intervención la asociación *Ragster*, en un recurso por desviación/abuso de poder (*Recours pour excès de pouvoir* en francés) contra el Decreto n° 2019-1500, de 27 de diciembre de 2019, relativo a las medidas de protección de las personas en la utilización de productos fitosanitarios en las proximidades de zonas residenciales, adoptado en aplicación de la disposición legislativa en cuestión. Se impugna, por el doble motivo de incompetencia negativa del legislador, por un lado, y de vulneración del artículo 7 de la Carta

constitucional del Medio Ambiente⁴, por otro, la insuficiencia de los procedimientos de participación e información pública previos a la elaboración de las cartas de compromisos de los usuarios de productos fitosanitarios, prevista en el apartado III del artículo L. 253-8 del Código Rural y Marítimo de Pesca resultante de la ley de 30 de octubre de 2018 conocida como ley "EGalim"⁵.

Si bien los argumentos esgrimidos por los demandantes eran clásicos y formaban parte de una larga serie de decisiones del Consejo Constitucional y del Consejo de Estado⁶, la originalidad de la sentencia reside en la ampliación del concepto de "decisiones públicas con impacto en el medio ambiente" y en la posibilidad de que "cualquier persona" participe en la preparación de este tipo de decisiones⁷. En efecto, el derecho del medio ambiente se caracteriza por la diversificación de sus fuentes, sus modos de producción y el grado de imperatividad de sus normas, habida cuenta de su objeto y de las dificultades asociadas a su recepción por parte de sus distintos destinatarios. Las cartas contempladas en la disposición legislativa en cuestión ilustran esta diversificación. Como muchos otros actos de este tipo en este ámbito⁸, constituyen compromisos voluntarios contraídos al final de un proceso de consulta entre los agentes no estatales afectados, en este caso los agricultores que utilizan plaguicidas, y los residentes locales. Su calificación como "decisiones públicas" en el sentido del artículo 7 de la Carta del Medio Ambiente no era evidente en la medida en que sólo las disposiciones reglamentarias resultantes del decreto de 27 de diciembre de 2019 preveían la aprobación por el prefecto de las cartas adoptadas a nivel departamental, debiendo éste verificar que estos documentos ofrecían garantías de protección de la salud de los residentes locales equivalentes a las ofrecidas por la reglamentación, e intervenir si era necesario para reforzar estas garantías mediante una orden. La fuerza vinculante de dichas cartas (sin la cual no tendrían el estatus normativo de "decisiones") estaba, sin embargo, condicionada a la intervención del prefecto, en contra de la argumentación desarrollada por el representante del Primer Ministro, que se basaba, ciertamente, en la exposición de motivos de la enmienda en el origen de la disposición legislativa en cuestión y en diversos informes que habían inspirado el mecanismo puesto en marcha por la ley. Esta característica por sí sola era suficiente para que el Consejo las reconociera como "decisiones públicas". Su impacto en el medio ambiente era menos complicado de establecer en la medida en que los productos fitosanitarios en cuestión tenían por naturaleza, debido a su efecto selectivo, un impacto en la biodiversidad. Sin embargo, el objetivo de las cartas en cuestión no era la biodiversidad, sino la salud de los residentes locales. Al asociar la "biodiversidad" y la "salud humana" y adjuntar a estas cartas "un impacto directo y significativo sobre el medio ambiente", el Consejo confirma la convergencia entre estos dos componentes de una concepción holística del medio ambiente. La aplicación del principio de "participación pública" a estas cartas demuestra también la voluntad de reforzar su alcance.

Así, tras constatar que el legislador no había determinado las "condiciones y límites en que se ejerce el derecho de participación pública", señaló el desconocimiento de este derecho

⁴ Introducida en nuestra Constitución por la revisión constitucional del 1 de marzo de 2005, según la misma técnica de "referencia" que para la Declaración de Derechos Humanos de 1789 y el Preámbulo de la Constitución de 1946, es decir mediante una referencia del preámbulo de la Constitución de 1958 al texto en cuestión.

⁵ Ley nº 2018-938, de 30 de octubre de 2018, para unas relaciones comerciales equilibradas en el sector agrario y alimentario y una alimentación sana y sostenible accesible para todos.

⁶ Un gran número de sentencias impugnan o bien actos reglamentarios que organizan el procedimiento de participación pública en lugar de la ley ("incompetencia positiva" del poder reglamentario) o bien disposiciones legislativas que no prevén el procedimiento de participación pública o no lo prevén con suficiente detalle ("incompetencia negativa" del poder legislativo).

⁷ En los términos del artículo 7 de la Carta Constitucional del Medio Ambiente.

⁸ En forma de contratos de compromiso, pactos o cartas, como aquí.

garantizado por la Constitución por parte de las disposiciones en cuestión. Indicó que el hecho de haber previsto, en un procedimiento específico (distinto del previsto con carácter subsidiario por el Código⁹ del Medio Ambiente), la participación alternativa de los "representantes" de los vecinos, desconocía el alcance del artículo 7 de la Carta constitucional del Medio Ambiente, que reconoce este derecho a "cualquier persona", a diferencia, por ejemplo, del derecho a participar en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo y en la gestión de las empresas reconocido a "cualquier trabajador" por el apartado 8 del Preámbulo de la Constitución de 1946. En una sentencia 595 QPC, el Consejo había validado, no obstante, un mecanismo que preveía la participación directa e indirecta del público en las disposiciones reglamentarias que fijan las condiciones de ejercicio de la actividad de eliminación de determinados residuos por parte de su productor o poseedor¹⁰. El Consejo refuerza así el alcance material de este principio clave del Derecho medioambiental. Dado el cambio de redacción de la disposición legislativa controvertida entretanto, el Consejo dio efecto inmediato a su invalidación con aplicación "a todos los casos no resueltos definitivamente en la fecha de publicación de la presente sentencia". El caso fue retomado por el Conseil d'État una vez dictada la sentencia, lo que le llevó a anular varias disposiciones del decreto de 27 de diciembre de 2019 que regula el esparcimiento de plaguicidas cerca de los hogares por¹¹ falta de protección suficiente, incluso desde el punto de vista de la información efectiva a los residentes locales antes de la fumigación. Extrayendo las consecuencias directas de la sentencia del QPC, anuló por falta de competencia las disposiciones relativas a las condiciones de elaboración de los estatutos y su aprobación por el prefecto. Este caso y sus diversos giros ilustran la probada y necesaria coordinación del oficio de los jueces en las dos alas del Palacio Real¹² y la importancia de ciertos actores sociales en la movilización del poder judicial, tanto administrativo como constitucional. También muestran una verdadera ecologización de la jurisprudencia de estos dos tribunales, cuyo impacto podemos esperar que no sea meramente virtual a la vista de las expectativas legítimas relacionadas con la política medioambiental actual.

IV. CONCLUSIONES

Este caso nos muestra hacia qué camino se está dirigiendo la jurisprudencia francesa en relación con el derecho medioambiental. Queda probada la necesidad de protección del medio ambiente a través de políticas y leyes que la regulen y salvaguarden el lugar en el que nosotros y muchas otras especies más habitamos, como lo es la aplicación del principio de participación pública, y así, conservarlo como lo conocemos para generaciones futuras evitando actos como la polución, pero, sobre todo, mediante nuestra propia conciencia y el saber obrar.

⁹ Art. L. 123-19-1 del Código del Medio Ambiente

¹⁰ Decisión n° 2016-595 QPC de 18 de noviembre de 2016 *Société Aprochim y otros*.

¹¹ CE, N° 437815, 3^ª y 8^ª ch., 27 de julio de 2021.

¹² El ala de Montpensier (la del palacio real) donde se ubica el Consejo Constitucional y el ala de la plaza del Louvres donde se ubica el Conseil d'État.