



Décision n° 2020 – 809 DC

Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits
phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Liste des contributions extérieures

Services du Conseil constitutionnel - 2020

Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune

Contributions	
Date de réception	Auteur(s)
12/11/2020	France Nature Environnement (FNE)
12/11/2020	Me François LAFFORGUE pour - Générations futures, - Terre d'Abeille, - Syndicat national d'apiculture.
12/11/2020	Me Clémentine BALDON pour la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme
13/11/2020	Me Sébastien MABILE pour - Syndicat national d'apiculture (SNA) - Terre d'Abeilles - Membres d'intérêt à agir = 6 personnes physiques (anonymisation ?)
13/11/2020	Ligue des droits de l'homme (LDH)
13/11/2020	M. Julien BETAILLE M. Philippe BILLET Mme Christel COURNIL Mme Meryem DEFFAIRI Mme Emilie GAILLARD M. Arnaud GOSSEMENT M. Sébastien LE BRIERO Mme Jessica MAKOWIACK M. Gilles MARTIN M. Eric NAIM-GESBERT M. Michel PRIEUR M. Olivier RENAUDIE M. Raphaël ROMI M. François-Guy TREBULLE

13/11/2020	Union nationale de l'apiculture française
13/11/2020	Me Eléonore DELATOUCHE-BIOTTEAU pour le Fonds de dotation « Intérêt à agir »
17/11/2020	Me Corinne LEPAGE pour le Collectif des maires anti-pesticides
18/11/2020	M. Dorian GUINARD



**CONTRIBUTION EXTERIEURE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

***Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits
phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières***

Références 2020-809 DC

L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction issue de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité¹ a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018. Des dérogations à l'interdiction pouvaient être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé sur la base d'un bilan établi par l'ANSES² qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des néonicotinoïdes autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles.

La loi dite « EGALIM »³ a étendu le champ de l'interdiction à des produits contenant des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes. Parallèlement, la même loi a modifié le IV de l'article pour interdire, à compter du 1^{er} 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. L'interdiction s'applique donc à toutes les substances actives non approuvées de la famille des néonicotinoïdes et celles non approuvées ayant des modes d'action identiques.

Ces dispositions ont été déclarées conforme à la Constitution à plusieurs reprises⁴ par le Conseil Constitutionnel considérant qu'au regard des objectifs à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé publique poursuivis par le législateur il n'était pas porté une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

Nonobstant l'intoxication générale de l'environnement, l'effondrement de la biodiversité, le rôle essentiel joué par les pollinisateurs pour la sécurité alimentaire et le consensus scientifique selon lequel, les néonicotinoïdes présentent des risques élevés pour ceux-ci et les espèces non-cibles, persistent dans les sols et les milieux aquatiques, et faisant fi de l'existence d'alternative chimique opérationnelle, le législateur a remis en cause l'interdiction pour les betteraves sucrières.

Par le projet de loi adopté, il autorise jusqu'au 1^{er} juillet 2023, des dérogations aux interdictions d'utilisation de semences traitées avec des produits contenant des néonicotinoïdes ou présentant des

¹ Article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

² Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

³ Article 83 de la loi n°2018-938 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

⁴ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 ; Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018 ; Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020

modes d'action identiques et supprime le bilan de l'ANSES rendu public sur la base duquel pouvaient être autorisées de telles dérogations.

Le présent projet de loi présente de graves inconstitutionnalités ci-après évoquées par FNE.

Table des matières contribution extérieure

I.	L'inconstitutionnalité de la loi dite « Betteraves sucrières »	4
A.	A titre liminaire sur la contrariété à la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020	4
B.	Sur les violations multiples de la Constitution par la présente loi	5
1.	Sur la nécessaire conciliation entre liberté d'entreprendre et les exigences constitutionnelles et l'intérêt général.....	5
2.	Sur les violations des principes édictés par la Charte de l'environnement	8
3.	Sur la violation de la liberté d'entreprendre, du droit de propriété, du principe de responsabilité, et la rupture d'égalité devant les charges publiques	21
II.	Annexes	24
A.	Rappel du cadre législatif concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques.	24
1.	L'approbation des substances actives par la Commission européenne	24
2.	L'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique de chaque Etat membre de l'Union européenne	25
3.	Les mesures d'urgence visant à restreindre ou interdire l'usage d'une substance active autorisée susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement	27
4.	Les dérogations autorisant les substances non approuvées en cas de situation d'urgence en matière de protection phytosanitaire.	29
B.	Les interdictions en France d'utilisation des néonicotinoïdes substances ayant des modes d'action identique.	30
1.	L'interdiction au 1 ^{er} septembre 2018 et des dérogations au 1 ^{er} juillet 2020 d'utilisation des néonicotinoïdes et des semences traités avec ces produits posée par la loi biodiversité.	30
2.	L'extension de l'interdiction aux substances ayant des modes d'action identique à ceux de la famille des néonicotinoïdes par la loi « EGALIM »	33
3.	L'interdiction de la production, du stockage, de la circulation des substances actives non approuvées au 1 ^{er} janvier 2022	34
C.	Les modification apportées par le Projet de loi dit « Betteraves sucrières »	36
1.	Les objectifs poursuivis par le Gouvernement.....	36
2.	Le projet de loi adopté en procédure accélérée.	37
D.	Des mesures qui ne sont pas forcément adaptées et en lien avec l'objectif poursuivi	38
1.	Des pertes de rendements à cause de la jaunisse de la betterave à relativiser	38
2.	Des substances qui ne permettent pas forcément une augmentation significative des rendements.	39

3.	L'existence d'alternatives chimiques.....	40
4.	Sur l'absence d'option envisagée de compensation économique aux planteurs et à l'industrie.....	40
5.	Des impacts macroéconomiques sur l'emploi surestimés.....	41
6.	Une souveraineté alimentaire non remise en cause.....	41
7.	Un contexte mondialisé en cause de la déstabilisation de la filière sucrière	42

I. L'inconstitutionnalité de la loi dite « Betteraves sucrières »

A. A titre liminaire sur la contrariété à la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020

a) La décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020

L'article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime dispose en son IV : « *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.* »

Or le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans votre [Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 Union des industries de la protection des plantes \[Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques\]](#)

L'interdiction au 1^{er} janvier 2022 de de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, concerne donc les entreprises semencières qui sont impactées en tant qu'elles produisent notamment des semences traitées par des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes.

Or en sa nouvelle version le II de l'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime permet jusqu'au 1er juillet 2023 par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, d'autoriser « *l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II* [produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances et des semences traitées avec ces produits] *dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code.* »

En permettant par le II nouvellement rédigé de l'article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime, jusqu'au 1er juillet 2023 par arrêtés d'autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes non approuvées pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement, le projet de loi contrevient directement au IV de l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime.

On voit mal comment il serait possible d'une part d'autoriser l'emploi des semences traitées avec des substances non approuvées [interdites par le droit de l'Union] jusqu'en 2023 alors que leur production, leur stockage et leur circulation est interdite sur l'ensemble du territoire français à compter du 1^{er} janvier 2022.

Ainsi valider la présente version de la loi et la nouvelle rédaction du II de l'article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime reviendrait à remettre en cause directement l'interdiction fixée au IV du même article déclaré conforme le 31 janvier dernier.

Dès lors, l'article 1er du projet de loi adopté, en ce qu'il prévoit qu'il est possible d'autoriser l'emploi des semences traitées avec des substances non approuvées jusqu'en 2023 doit être modifié pour être mis en conformité avec la décision précitée, en autorisant seulement jusqu'au 1er janvier 2022, l'octroi des dérogations.

En l'état, l'article doit être déclaré non conforme à la Constitution.

b) Sur la violation du principe d'égalité devant la loi

L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose du principe d'égalité devant la loi.

Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. (2010-3 QPC, 28 mai 2010, cons. 3, Journal officiel du 29 mai 2010, page 9730, texte n° 68, Rec. p. 97)

Il convient de souligner que, les semenciers, qu'ils soient situés sur le territoire français, ou sur le territoire d'un autre Etat ont la même activité à savoir la mise sur le marché de semence. Ils se trouvent dans une situation identique.

Toutefois, au regard de la loi, seuls les semenciers situés en dehors du territoire français à compter du 1^{er} janvier 2022 seront autorisés à produire, stocker et faire circuler des semences traitées avec des substances non approuvées de la famille des néonicotinoïdes. Cette différence de traitement, pendant une période d'un an entre les semenciers situés sur le territoire français et ceux situés en dehors, n'est ni justifiée par l'intérêt général, ni en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Dès lors, le projet de loi aurait dû être modifié pour ramener l'interdiction de dérogation au 1^{er} janvier 2022 sauf à méconnaître le principe d'égalité établi à l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

En l'état, le projet de loi est contraire à la Constitution.

B. Sur les violations multiples de la Constitution par la présente loi

1. Sur la nécessaire conciliation entre liberté d'entreprendre et les exigences constitutionnelles et l'intérêt général.

a) Sur les principes applicables à la liberté d'entreprendre

En droit,

L'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.* »

Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre en la rattachant à l'article 4 de la Déclaration de 1789. (81-132 DC, 16 janvier 1982, cons. 16)

Toutefois il a considéré qu'il « *est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration 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* » (2010-55 QPC, 18 octobre 2010, cons. 4)

En résumé il est possible de porter des limitations à la liberté d'entreprendre :

- liées à des exigences constitutionnelles
- justifiées par l'intérêt général,

Toutefois, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Classiquement le Conseil s'assure que les moyens retenus par le législateur sont bien adéquats aux finalités visées et, d'autre part, que la conciliation opérée entre ces objectifs et les autres droits et libertés n'est pas manifestement déséquilibrée.

b) Sur les buts d'intérêt général et exigences constitutionnelles invocables

Pour le Conseil constitutionnel la protection de l'environnement constitue un but d'intérêt général (Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement) Il en va de même pour la santé publique (Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, point 38) Ils sont aussi expressément reconnus comme des objectifs à valeur constitutionnelle. (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, cons 4 et 5). Il convient de rappeler que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle. (Décision n°2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 18 et 49)

La protection de l'environnement et de la santé publique ne sont pas seulement des buts d'intérêt général, des objectifs à valeur constitutionnelle, ils sont un droit constitutionnel, expressément reconnu par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement qui dispose du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. (Décision n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, cons. 5)

De même, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement posé par l'article 2 a valeur constitutionnelle. (Décision n°2009-599 DC, 29 décembre 2009, cons. 79) et peut être invoqué (Décision n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, cons. 2)

Mais aussi le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences, consacré par l'article 3 est invocable (Décision n°2009-599 DC, 29 décembre 2009, cons. 79 ; Décision n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, cons.6)

Enfin, le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement à valeur constitutionnelle. (Décision n°2008-564 DC, 19 juin 2008, cons.48 et 49)

Ainsi il conviendra au Conseil constitutionnel d'apprécier, si le législateur a opéré une juste conciliation entre la liberté d'entreprendre et d'autre part les buts d'intérêt général, objectifs à valeur constitutionnelle et droits constitutionnellement garantis que sont :

- l'obligation de vigilance environnementale
- le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences
- l'obligation de contribuer à la réparation de l'environnement

-le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement.

-le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement

- c) Sur les atteintes proportionnées à la liberté d'entreprendre au regard des objectifs poursuivis de protection de l'environnement et de la santé.

En droit,

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'une interdiction générale et absolue à la poursuite de l'exploitation d'une activité ne revêtait pas en l'état des connaissances techniques un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi de protection de l'environnement. (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.12))

Le Conseil a déjà considéré que, l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits à compter du 1er septembre 2018 ainsi que la possibilité de déroger à cette interdiction jusqu'au 1er juillet 2020, ne constituait pas une atteinte manifestement disproportionnée en l'état des connaissances, au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis (Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, Cons. 33 à 40).

Au surplus, le Conseil constitutionnel a considéré d'une part, qu'en interdisant, la production, le stockage et la circulation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées dont la nocivité a été constatée, le législateur a entendu faire obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits non seulement sur le territoire national, mais à leur exportation hors de celui-ci et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, en poursuivant les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que d'autre part en différant au 1^{er} janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'interdiction le législateur a laissé aux entreprises qui y seront soumises un délai d'un peu plus de trois ans pour adapter en conséquence leurs activités, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques] Cons. 9 à 13).

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il découlait du préambule de la Charte de l'environnement un objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* » (Cons. 4).

Le Conseil a montré que l'objectif de protection de l'environnement ne se limite pas à la protection de l'environnement national. Il revêt une portée universelle dont s'infère la possibilité pour le législateur de promouvoir cette protection partout sur la planète⁵.

Dès lors, le Conseil a considéré que le fait qu'une activité nuisible à l'environnement ou à la santé soit autorisée à l'étranger ne saurait, en soi, priver le législateur français de la possibilité, au nom de la protection de l'environnement ou de la santé, d'interdire aux sociétés régies par le droit français d'y participer.

Par conséquent, il ne s'agit plus seulement de permettre au législateur de porter une atteinte à une exigence constitutionnelle au nom de la protection de l'environnement entendu comme une notion limitée à l'espace national, mais d'admettre que la protection de l'environnement doit être appréhendée de manière universelle. Par ailleurs, il ne s'agit plus seulement de raisonner à partir du niveau global des atteintes à l'environnement ou à la santé, qui ne diminuera peut-être pas du seul fait de l'éviction des entreprises françaises au profit de leurs concurrentes étrangères.

Il s'agit de permettre au législateur de promouvoir, pour ce qui relève de la zone de souveraineté française, des comportements protecteurs, quand bien même cette action positive pourrait se trouver, matériellement, annihilée par une recrudescence d'actions nuisibles à l'environnement commises par les entreprises d'autres pays.

2. Sur les violations des principes édictés par la Charte de l'environnement

- a) Sur la violation de l'obligation de vigilance environnementale, du principe de prévention, et du droit à l'information aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

En droit,

Selon les articles 1^{er} et 2 de la Charte : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. – Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.* »

Le Conseil constitutionnel a jugé que : « *le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » (Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement] Cons.5)

Cette obligation de vigilance s'impose au législateur.

Pour autant l'obligation de vigilance constitue une obligation de moyens qui ne saurait imposer la garantie de toute atteinte à l'environnement.

⁵ Commentaire Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques)

Toutefois elle fait obligation au législateur compte tenu de l'état des connaissances disponibles, de mettre en œuvre les moyens adaptés, pour préserver et donc par-là prévenir les atteintes à l'environnement et la santé, mais aussi prendre part à son amélioration.

L'article 3 de la Charte dispose « *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 7 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

En l'espèce,

L'article 1^{er} du projet de loi modifie le II de L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime ainsi : « *Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II [contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances] dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code.*

Il prévoit que : « *le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances [substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code].* »

Le conseil de surveillance « *émet un avis sur les dérogations, dans le respect d'un délai déterminé par décret, et assure le suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière.* »

Ces mesures sont manifestement insuffisantes au regard de l'obligation de vigilance à laquelle est tenu le législateur et au regard du principe de prévention.

- **Sur la suppression du bilan établi par l'ANSES**

En premier lieu, la loi supprime la condition selon laquelle les dérogations étaient prises sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ci-après « ANSES » prévue par l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction issue de l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité.

Or ce bilan, établi par l'ANSES, établissement public administratif, met en œuvre une expertise scientifique indépendante. Ce bilan compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles. Le bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole. Le bilan est rendu public.

Le législateur a supprimé cette obligation de bilan a priori pour le remplacer par un avis émis par un Conseil de surveillance.

Le conseil de surveillance n'est pas un organe d'expertise scientifique et indépendant que constitue l'ANSES.

En outre le conseil de surveillance est composé de : quatre députés, quatre sénateurs, le délégué interministériel pour la filière sucre, des représentants des ministères chargés de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, du Conseil économique, social et environnemental, d'associations de protection de l'environnement, d'associations de défense des consommateurs, des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles, des filières de production et de transformation concernées, des instituts techniques et des établissements publics de recherche.

Le conseil de surveillance est un organe de concertation et de suivi réunissant tous les acteurs intéressés de l'Etat et de la société civile. Sa composition ne présente pas les mêmes garanties de déontologie et d'indépendance que l'ANSES.

Le législateur n'a pas prévu que l'avis compare les bénéfices et risques, ni qu'il porte sur les pollinisateurs et la santé publique, mais au contraire il se contente d'évaluer « *les conséquences notamment sur l'environnement et de leur incidence économique sur la situation de la filière* ».

La référence aux décisions ayant une incidence sur l'environnement par l'article 7 de la Charte de l'environnement induit une obligation d'évaluer préalablement les incidences environnementales et sanitaires des autorisations d'utilisation de substances NNI autrement interdites en raison de leur toxicité pour les pollinisateurs, comme une condition nécessaire à la prévention des atteintes à l'environnement.

Le législateur ne pouvait pas faire moins que de reprendre la garantie légale d'un bilan de l'ANSES qu'il avait institué pour une autorisation des néonicotinoïdes jusqu'au 1^{er} juillet 2020, sans méconnaître le devoir d'une amélioration de l'environnement et l'obligation de vigilance environnementale dont l'Etat est ainsi privé.

Enfin, l'avis n'est pas rendu public en violation du principe d'information du public énoncé par l'article 7 de la Charte de l'environnement

Ce faisant, en supprimant les moyens législatifs permettant sur la base d'un bilan d'expertise scientifique indépendant d'identifier les bénéfices et les risques liés aux usages des néonicotinoïdes, à l'autorité administrative d'apprécier l'opportunité d'autoriser de tels usages, l'article 1^{er} de la loi méconnaît indiscutablement, le devoir d'amélioration de l'environnement, l'obligation de vigilance environnementale, la prévention des atteintes à l'environnement, le droit à l'information relative aux décisions ayant une incidence sur l'environnement. Il viole les articles 1^{er}, 2, 3 et 7 de la Charte de l'environnement.

- **Sur l'utilisation de semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances pour prévenir et limiter les conséquences sur les pollinisateurs**

La loi repousse la date des dérogations permises, du 1^{er} juillet 2020 au 1^{er} juillet 2023, en permettant l'autorisation de l'utilisation de semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. L'étude d'impact du projet de loi⁶ précise ainsi : « *Utiliser des semences enrobées par un produit à base de NNI permet donc de s'affranchir de trois voire quatre traitements foliaires* »

⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3298_etude-impact.pdf

Pour autant, cette mesure est insuffisante pour prévenir et limiter les atteintes sur l'environnement, et particulièrement sur les pollinisateurs.

En outre, il ressort que les risques de diffusion dans l'environnement (milieux aquatiques, sols, parcelles avoisinantes) sont confirmés et ce, quand bien même l'utilisation se bornerait à utiliser des semences enrobées par un produit à base de néonicotinoïdes.

De première part, l'absence de floraison des betteraves ne protège nullement les nombreux pollinisateurs sauvages nichant dans le sol qui représentent environ 70 % des abeilles solitaires. Or, les néonicotinoïdes s'y accumulent et persistent avec des concentrations entre 2 et 60 fois supérieures à celles des ressources alimentaires.

En effet, seule 1,6 à 20 % de la matière active est réellement absorbée par la plante, et plus de 80 % se répand dans l'environnement⁷.

Le sol représente une voie d'exposition considérable pour plusieurs de ces espèces, et cette exposition aux néonicotinoïdes a des effets importants sur leur longévité, leur vitesse de développement et leur masse corporelle. Il ressort que même à des concentrations correspondant aux résidus présents dans les champs entre un et deux ans après le traitement, ces substances compromettent le développement et la survie des abeilles sauvages⁸.

Les chercheurs du CNRS, de l'Inra⁹ et de l'Institut de l'abeille (ITSAP) ont montré que des résidus de ces insecticides, notamment l'imidaclopride, restent détectables dans le nectar de colza de 48 % des parcelles étudiées, avec d'importantes variations selon les années. L'évaluation du risque pour les abeilles, basée sur les modèles et paramètres des agences sanitaires, a montré que 3 années sur 5, jusqu'à 12 % des parcelles présentaient une contamination d'imidaclopride pouvant entraîner la mort de 50 % des abeilles et bourdons les visitant.

Ainsi, les dispositions législatives ne constituent nullement des moyens suffisants, comparées à l'interdiction générale et absolue depuis le 1^{er} juillet 2020, pour prévenir, et à défaut limiter les risques pour les pollinisateurs, violant ainsi les articles 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement.

⁷Sur R. , Stork A. (2003) Uptake, translocation and metabolism of imidacloprid in plants. Bull Insectol 56:35–40. Données citées par : Bonmatin J-M. , Giorio C. , Girolami V. et al. (2015) Environmental fate and exposure; neonicotinoids and fipronil. Environ Sci Pollut Res 22: 35– 67 et Wood, T. J. , et Goulson, D. (2017) The environmental risks of neonicotinoid pesticides: a review of the evidence post 2013. Environmental Science and Pollution Research, 24(21).

⁸ Anderson, N. L. , & Harmon-Threatt, A. N. (2019). Chronic contact with realistic soil concentrations of imidacloprid affects the mass, immature development speed, and adult longevity of solitary bees. Scientific Reports, 9(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-019-40031-9>

⁹ <https://www.cnrs.fr/fr/neonicotinoides-malgre-le-moratoire-de-lue-un-risque-persiste-pour-les-abeilles#:~:text=Depuis%202013%2C%20un%20moratoire%20de,cultures%20pris%C3%A9s%20de%20ces%20insectes.&text=Moratoire%20compl%C3%A9t%C3%A9%20depuis%20septembre%202018,les%20cultures%20ext%C3%A9rieures%20en%20France.>

- **Sur l'impact des semences enrobées aux produits néonicotinoïdes sur les espèces non-cibles, le sol et les eaux de surfaces.**

Il est reconnu que, dans les sols, les néonicotinoïdes peuvent mettre plusieurs années à se dégrader¹⁰, en outre, les résidus obtenus après leur dégradation sont parfois plus toxiques que les matières actives¹¹. On les retrouve par voie de conséquence dans les cultures suivantes et autour des champs traités par le ruissellement, érosion éolienne, etc.), exposant ainsi les pollinisateurs sur la durée, mais aussi dans les sols et dans l'eau allant au-delà des effets recherchés de par leur toxicité.

De très nombreuses études¹² attestent de la haute toxicité de ces insecticides systémiques pour un large éventail de micro-organismes, d'invertébrés et de vertébrés terrestres et aquatiques.

Elles montrent des conséquences néfastes des néonicotinoïdes pour la biodiversité et le fonctionnement des écosystèmes¹³. Ces substances « *à large spectre* » ciblent tous les arthropodes sans distinction : d'autres insectes (dont ceux bénéfiques aux cultures) mais aussi les araignées, les myriapodes, les crustacés...

Les effets létaux et sublétaux de ces substances sont mis en évidence sur une large gamme de micro-organismes, d'invertébrés et de vertébrés terrestres (y compris du sol, comme les vers de terre) et aquatiques¹⁴.

Pour exemple aux Pays-Bas, une étude¹⁵ a démontré la corrélation entre la concentration de l'imidaclopride dans les eaux de surfaces et le déclin des macro-invertébrés.

De même, une étude espagnole¹⁶ a mis en évidence la toxicité des enrobages de semences à l'imidaclopride pour les oiseaux.

¹⁰ L'Inrae donne un exemple concret du caractère persistant de ces substances et de leur lente décomposition dans les milieux : « Pour l'imidaclopride, et en prenant une hypothèse conservatoire d'une demi-vie à 228 jours, au bout de 228 jours, il y aura encore dans le sol 50 % de la fraction restante. Au bout de 456 jours, il en restera 25 %. La décroissance est donc exponentielle, tendant vers 0 ».

¹¹ Bonmatin J.-M. , Giorio C. , Girolami V. et al (2015) Environmental fate and exposure; neonicotinoids and fipronil. Environ Sci Pollut Res 22: 35– 67

¹² Voir en particulier les méta-analyses intégrées à l'échelle mondiale menées en 2015 et 2017 sur des centaines d'études : Pisa, L. , Goulson, D. , Yang, E. C. , Gibbons, D. , Sánchez-Bayo, F. , Mitchell, E. , ... Bonmatin, J. M. (2017). An update of the Worldwide Integrated Assessment (WIA) on systemic insecticides. Part 2: impacts on organisms and ecosystems. Environmental Science and Pollution Research, 1–49. <https://doi.org/10.1007/s11356-017-0341-3> Pisa, L. W. , Amaral-Rogers, V. , Belzunces, L. P. , Bonmatin, J. M. , Downs, C. A. , Goulson, D. , ... Wiemers, M. (2015). Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates. Environmental Science and Pollution Research, 22(1), 68–102. <https://doi.org/10.1007/s11356-014-3471-x>

¹³ Van Der Sluijs, J. P. , Amaral-Rogers, V. , Belzunces, L. P. , Bijleveld Van Lexmond, M. F. , Bonmatin, J. M. , Chagnon, M. , ... Wiemers, M. (2015). Conclusions of the worldwide integrated assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning. Environmental Science and Pollution Research, 22(1), 148–154. <https://doi.org/10.1007/s11356-014-3229-5>

¹⁴ J.-M. Bonmatin et al. (2015) Conclusions of the Worldwide Integrated Assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning. Environmental Science and Pollution Research volume 22, pages 148–154

¹⁵ T. Van Dick & al., Macro-Invertebrate Decline in Surface Water Polluted with Imidacloprid, 01/05/2013

¹⁶ A. Lopez-Antia & al., Imidacloprid-treated seed ingestion has lethal effect on adult partridges and reduces both breeding investment and offspring immunity, Environmental Research, 136(2015), 97-107

En outre, le réseau SAGIR de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a mis en évidence en 2015¹⁷, en s'appuyant sur l'autopsie de cadavres d'animaux collectés en milieu naturel, des intoxications aiguës de perdrix grises par l'imidaclopride enrobant des semences de blé.

En France, selon le Muséum national d'histoire naturelle et le CNRS en 2018, un tiers de la population d'oiseaux a disparu des zones rurales au cours des quinze dernières années. Les insectes dont ils se nourrissent disparaissent. Les chercheurs constatent « *une accélération du déclin à la fin des années 2000, que l'on peut associer, mais seulement de manière corrélative et empirique, à l'augmentation du recours à certains néonicotinoïdes [...]* »¹⁸

Il en résulte que les néonicotinoïdes menacent ainsi l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Au-delà, les coûts sont énormes pour la société tout entière.

Pour exemple un rapport du CGEDD datant de 2011 tente d'estimer les « *Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau* »¹⁹. Le rapport relève que : « *Les dépenses de traitement de potabilisation des collectivités locales entraînées par la présence de pesticides dans la ressource eau peuvent ainsi s'évaluer dans une fourchette comprise entre 260 et 360 millions d'euros.* » ou encore, les coûts de substitution de l'eau du robinet vers l'eau en bouteille dus aux phytosanitaires sont estimées à environ 710 millions d'euros par an.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes du 11 février 2010²⁰ dénonce les défauts et le manque de durabilité de ce modèle français de financement curatif qui conduirait à des coûts plus élevés que ceux des modèles privilégiant la prévention, tout en négligeant les conséquences environnementales et sanitaires d'une ressource dégradée. Les coûts très élevés que l'étude met en évidence pour le traitement a posteriori des milieux aquatiques font ressortir « *l'intérêt d'agir en amont pour réduire à la source les épandages* ».

Il en résulte, par conséquent, que les mesures législatives, ne sont pas suffisantes au regard du consensus scientifique mondial sur la dangerosité de ces produits, ainsi que des nombreuses et solides études scientifiques existantes, pour prévenir, et non seulement limiter les atteintes sur les pollinisateurs mais aussi d'autres organismes non ciblés et la biodiversité en général.

La loi porte une atteinte non négligeable au fonctionnement et ainsi qu'à la résilience des écosystèmes, tout en s'abstenant d'en limiter efficacement les conséquences pour la diversité biologique.

Par conséquent les articles 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement sont méconnus.

- **Sur l'interdiction de semis, plantation et replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs**

En second lieu, l'article de la loi prévoit que « *le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances* » en vue de prévenir les atteintes sur l'environnement.

¹⁷ F. Millot & al., Etude des effets non-intentionnels de l'imidaclopride en traitement de semences sur la faune sauvage non-cible - Faune Sauvage 309 : 11-17 (2015)

¹⁸ https://www.lemonde.fr/biodiversite/article/2018/03/20/les-oiseauxdisparaissent-des-campagnes-francaises-a-une-vitessevertigineuse_5273420_1652692.html

¹⁹ Voir : <http://ddata.over-blog.com/xxxyy/3/00/14/37/2011/cout-pollution-agricole--sept--2011.pdf>

²⁰ Chapitre sur les instruments du financement de la gestion durable de l'eau

Ainsi l'étude d'impact du projet de loi²¹ souligne que « *De même, restreindre les dérogations à des plantes récoltées avant la floraison et ne pas planter par la suite des cultures attractives de pollinisateurs, et ce pendant une durée à déterminer, permettra de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux NNI. L'avis de l'Anses sera sollicité sur ce point.* »

Ces mesures sont quasi sans effet ou seront d'effet nul pour prévenir, et à défaut limiter, le risque pour les insectes pollinisateurs.

Cela ressort expressément des études précitées des chercheurs du CNRS, de l'Inra²² et de l'Institut de l'abeille (ITSAP). Sur les 5 années d'étude, les traitements avec ces néonicotinoïdes étaient interdits sur le colza mais étaient autorisés sur les plantes considérées non attractives pour les abeilles, comme le blé ou la betterave.

Les résultats des analyses ont montré qu'en dépit de l'absence de traitements directs du colza, l'imidaclopride a été détectée dans près de la moitié des échantillons de nectar de colza sans tendance à la baisse sur la période d'étude et sans possibilité d'établir un lien entre l'occurrence de la contamination et le précédent cultural. Ainsi, l'imidaclopride se diffuserait donc à grande échelle dans l'environnement et contaminerait également les cultures plantées en dehors du voisinage immédiat ou plusieurs années après l'application de l'insecticide. Les chercheurs concluent que leurs résultats « [...] apportent un soutien supplémentaire à l'extension récente du moratoire à une interdiction permanente sur toutes les cultures en plein champs ».

De plus, un article du 1^{er} octobre 2020 du Sillon Belge²³, journal professionnel destiné au monde agricole francophone, montre que les pollens des moutardes, phacélies, tournesols, semés comme culture intermédiaire piège à nitrate (CIPAN) après le blé, lui-même semé après la betterave, contiennent des concentrations de néonicotinoïdes présentant un danger potentiel pour les pollinisateurs (seuil de toxicité chronique).

Encore une fois, les chercheurs concluent que : « *l'usage des néonicotinoïdes pour préserver les betteraves, en particulier des attaques de pucerons, est à questionner au vu de la persistance de ces néonicotinoïdes dans l'environnement. (...) Il apparaît urgent d'arrêter l'usage des néonicotinoïdes, condition nécessaire pour que des alternatives voient le jour. (...) L'abandon des néonicotinoïdes favorisera un rééquilibrage de la faune auxiliaire qui bénéficiera aux cultures et à la biodiversité* ».

Dans ces circonstances, les mesures prévues sur l'interdiction de semis, plantation et replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont manifestement insuffisantes pour permettre la garantie du respect des articles 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement.

²¹ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3298_etude-impact.pdf

²² <https://www.cnrs.fr/fr/neonicotinoides-malgre-le-moratoire-de-lue-un-risque-persiste-pour-les-abeilles#:~:text=Depuis%202013%2C%20un%20moratoire%20de,cultures%20pris%C3%A9s%20de%20ces%20insectes.&text=Moratoire%20compl%C3%A9t%C3%A9%20depuis%20septembre%202018,les%20cultures%20ext%C3%A9rieures%20en%20France.>

²³ https://journal.sillonbelge.be/#Vlan/VL_SILLON/web,2020-10-01,GENERALE|VL_SILLON,2020-10-01,GENERALE,1|12 Ainsi on lit, "depuis 2018, [en Belgique] les semences de betteraves enrobées n'ont pu être utilisées qu'à condition d'éviter, pendant 5 ans, la floraison des espèces végétales entomophiles - pollinisation des fleurs assurée par les insectes - dans ces mêmes parcelles. Or après la récolte de betterave, les parcelles sont généralement consacrées à la culture de céréales d'hiver suivies en arrière saison par des cultures intermédiaires piège à nitrate (. . .) Ces "cipans" sont régulièrement constitués d'espèces majoritairement entomophiles (moutarde, phacélie, radis, féverole, tournesol, . . .). Les conditions météorologiques des plus clémentes favorisent la floraison de ces couverts végétaux en fin de saison, en octobre-novembre. (. . .)"

- **Une conciliation manifestement déséquilibrée entre protection de l'environnement et de la santé et liberté d'entreprendre au regard de la situation**

Comme rappelé dans la Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel montre que l'objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* » ne se limite pas à la protection de l'environnement national. Ainsi il admet que la protection de l'environnement doit être appréhendée de manière universelle, au regard de la situation globale.

Il revêt une obligation de prendre en compte le niveau global des atteintes à l'environnement ou la santé, et de promouvoir des comportements protecteurs quand bien même cette action positive pourrait se trouver, matériellement, annihilée par une recrudescence d'actions nuisibles à l'environnement commises par les entreprises d'autres pays.

En outre, il est inopérant le fait que 4 Etats membres ont accordé des dérogations à l'utilisation de NNI en enrobage.

En février 2017, la rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation évoquait le « *syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles* » dans le monde devant l'Assemblée générale des Nations Unies : « le déclin de 50 % des populations d'abeilles mellifères enregistré en vingt-cinq ans aussi bien aux États-Unis qu'au Royaume-Uni est imputé à l'utilisation massive [des néonicotinoïdes]. Ce déclin menace le fondement même de l'agriculture, car les abeilles sauvages et les abeilles mellifères domestiques, jouent un rôle essentiel dans la pollinisation des cultures. Selon des estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), sur les 100 espèces cultivées qui fournissent 90 % de la nourriture dans le monde, 71 dépendent des abeilles pour leur pollinisation. »

Un constat partagé au sein de l'Union Européenne où « *près de quatre cinquièmes des fleurs sauvages et des cultures des zones tempérées dépendent à différents degrés de la pollinisation par les insectes* »²⁴. En effet, « *Les pollinisateurs augmentent la quantité de nourriture produite, de même que sa qualité et, en fin de compte, garantissent notre approvisionnement alimentaire* »²⁵

Les travaux scientifiques ont non seulement démontré les effets négatifs des néonicotinoïdes, mais ont aussi révélé une menace directe pour la survie à terme des colonies. Le 28 février 2018 après une étude très poussée, l'EFSA²⁶ confirmait le « *risque élevé* » que représentent les trois substances sous moratoire européen pour les abeilles sauvages et domestiques.

Or on constate que 37 % des populations mondiales d'abeilles, sauvages et domestiques, et 31 % des papillons sont déjà en déclin et 9 % menacées de disparaître. Même si d'autres causes expliquent aussi l'important déclin des abeilles les produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes en favorisent ou aggravent les effets²⁷ quand ils ne tuent pas directement les abeilles. En Europe plus de 75 % de la biomasse des insectes volants ont disparu en moins de trente ans et les pratiques agricoles conventionnelles seraient la première cause de ce déclin²⁸.

²⁴ Cour des comptes européenne, Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne – Les initiatives de la Commission n'ont pas porté leurs fruits, 2020.

²⁵ Ibid

²⁶ European Food Safety Authority.

²⁷ Un rapport de l'ANSES montrait déjà en 2015 que les différents facteurs peuvent entrer en synergie pour aggraver la fragilité des populations de pollinisateurs.

²⁸ C.A. Hallmann et al. (2017) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, PLOS ONE.

En tout état de cause, les apiculteurs et experts constatent depuis la mise sur le marché de ces produits, que les pertes hivernales touchant les ruchers français sont de l'ordre de 30 % en moyenne, alors qu'auparavant, les taux s'établissaient entre 5 et 10 %.

Au surplus, en 2008, une équipe de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) a estimé la valeur économique de la pollinisation à 153 milliards d'euros par an à l'échelle mondiale²⁹, ce qui représente près de 10 % de la valeur totale de la production agricole mondiale. Au sein de l'Union européenne cette contribution annuelle des insectes pollinisateurs à l'agriculture européenne est estimée à quelque 15 milliards d'euros³⁰

En France, on estime que la contribution des pollinisateurs représente jusqu'à 5 milliards d'euros de la valeur marchande de la production végétale française destinée à l'alimentation humaine, soit près de 12 % de cette valeur³¹.

Une dérogation sur la betterave qui représente 450 000 ha de surfaces traitées aura un impact conséquent sur l'environnement français. En outre, en 2016, selon l'Anses, 98% des surfaces de betteraves étaient traitées avec des néonicotinoïdes en enrobage de semences.

Pour conclure, il ressort qu'au regard de la nécessaire conciliation entre liberté d'entreprendre et les objectifs à valeurs constitutionnelles de protection de l'environnement et de la santé, le report de l'interdiction des dérogations du 1^{er} juillet 2020 au 1^{er} juillet 2023, est manifestement disproportionné, et n'est pas en lien avec à l'objectif poursuivi.

- b) Sur l'incompétence négative du législateur violant le principe de responsabilité, l'obligation de contribution à la réparation des dommages à l'environnement, conduisant à la rupture d'égalité devant les charges publiques.

En droit,

L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que le législateur est compétent concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que pour la de préservation de l'environnement.

Le législateur doit faire un plein usage de sa compétence en vue de mettre en œuvre la Charte de l'environnement sauf à méconnaître l'étendue de sa compétence (en ce sens voir 2011-183/184 QPC, 14 octobre 2011, cons. 8, Journal officiel du 15 octobre 2011, page 17466, texte n° 78, Rec. p. 508)

La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; aux termes de son article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. (2011-208 QPC, 13 janvier 2012, cons. 4, Journal officiel du 14 janvier 2012)

²⁹Gallai et al., Economic valuation of the vulnerability of world agriculture confronted with pollinator decline, 2008.

³⁰ Cour des comptes européenne, Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne 2020

³¹ MEEM-CGDD, 2016, EFSE, le service de pollinisation, Collection Thema Essentiel

Il résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789 qu'en principe tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Il en ressort que si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. (2009-599 DC, 29 décembre 2009, cons. 72, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec.p. 218)

Enfin l'article 4 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

- **Sur l'usage des semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances**

Le projet de loi prévoit d'autoriser l'utilisation de semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances pour les betteraves sucrières jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

En outre, il est reconnu que l'usage de ces semences traitées aux néonicotinoïdes aura par dilution, des effets indirectes sur les parcelles avoisinantes.

Il est incontestable qu'une moindre protection de la biodiversité sur les parcelles concernées par l'usage de ces semences peut causer un dommage aux parcelles se situant dans un environnement proche, et ce, notamment pour les cultures qui dépendent des pollinisateurs et de la pollinisation, ou d'un niveau plus élevé d'auxiliaires de culture contribuant au contrôle des bioagresseurs.

Or le législateur ne prévoit aucune contrepartie aux atteintes portées aux propriétaires et cultivateurs avoisinants, pour cause de servitude légale d'utilité privée des cultivateurs de betteraves, et ce, alors même qu'il est compétent, non seulement pour préserver et prévenir de ces atteintes, en limiter les conséquences, mais aussi en prévoir la réparation.

Ce faisant, en ne prévoyant aucune mesure permettant de réparer et d'indemniser les dommages environnementaux aux parcelles voisines des parcelles sur lesquelles seront utilisées des semences traitées aux néonicotinoïdes, le législateur par son incompétence négative méconnaît le droit de propriété des propriétaires des parcelles avoisinantes, le principe de responsabilité même sans faute découlant des articles 4 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui impose de réparer les préjudices environnementaux ainsi que le principe de réparation du dommage à l'environnement découlant de l'article 4 de la Charte de l'environnement. Par voie de conséquence le législateur assujettit les propriétaires et cultivateurs avoisinants à une charge disproportionnée en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques.

La loi est contraire aux dispositions de l'article 34 de la Constitution de 1958, des articles 2, 4, 6, 13, 17 de la Déclaration de 1789, et de l'article 4 de la Charte de l'environnement.

c) Sur la violation du droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement

L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

- **Sur la suppression du bilan de l'ANSES rendu public**

La loi supprime la condition selon laquelle les dérogations étaient prises sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ci-après « ANSES » prévue par les deuxième et troisième alinéas du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction issue de l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité.

Le bilan de l'ANSES était rendu public.

Le législateur remplace le bilan a priori de l'ANSES par un avis émis par un Conseil de surveillance pour lequel le législateur n'a pas organisé de publicité.

S'agissant d'une information à caractère environnementale, l'avis du Conseil de surveillance n'est pas rendu public en violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Ce faisant, en supprimant l'accès au public, d'un bilan d'expertise scientifique indépendant sur les bénéfices et les risques liés aux usages des néonicotinoïdes, permettant à l'autorité administrative d'apprécier l'opportunité d'autoriser de tels usages, l'article 1^{er} de la loi méconnaît l'article 7 de la Charte de l'environnement.

d) Sur la violation du devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé

De ces termes du préambule de la Charte de l'environnement selon lesquels « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* », il en découle que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle. (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Cons.4)

Ainsi le législateur doit appliquer l'article 2 de la Charte de l'environnement selon lequel « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.* ».

Le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé implique d'une amélioration constante du niveau de protection de l'environnement.

Il s'agit là d'un devoir à valeur constitutionnel pour le législateur que d'améliorer de manière constante le niveau de protection de l'environnement, permettant de garantir le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

En l'espèce,

En matière de produits phytosanitaires et particulièrement de réglementations relatives aux produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, le législateur doit s'assurer que les dispositions de la loi assurant la protection de l'environnement, ne feront que l'objet d'une amélioration constante compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

Toutefois, le respect de cet objectif est apprécié dans le cadre de la conciliation entre, la liberté d'entreprendre, et les intérêts généraux en présence, de la protection de l'environnement et la santé.

Il doit pour ce faire procéder à une analyse globale des effets cumulés quant à la protection de l'environnement, de l'évolution normative envisagée et du corpus législatif et réglementaire existant en matière de produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances.

Il doit rechercher les solutions permettant de préserver au mieux l'ambition d'une amélioration constante du niveau de protection de l'environnement relative aux produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances.

Le corpus législatif existant, résultant du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans sa rédaction issue de l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et modifié par l'article 83 de la loi n° 2018-938 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 prévoit que :

- L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques et, de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018.
- Les dérogations à l'interdiction peuvent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.
- L'arrêté mentionné est pris sur la base d'un bilan établi par l'ANSES qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques considérés autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles. Le bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole.

Depuis le 1^{er} septembre 2018, tout le territoire français est protégé par l'interdiction d'usage de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques et, de semences traitées avec ces produits, des effets néfastes de ceux-ci sur l'environnement et la santé publique.

Depuis le 1^{er} juillet 2020, l'interdiction générale et absolue a renforcé la protection de l'environnement et de la santé publique, sur l'ensemble du territoire français.

Le corpus législatif constitue une amélioration non négligeable du niveau de protection de l'environnement en France.

L'évolution normative envisagée, après une analyse globale des effets cumulés quant à la protection de l'environnement, doit rechercher au mieux les solutions permettant de préserver cette amélioration constante du niveau de protection de l'environnement acquis depuis l'interdiction générale et absolue effective depuis le 1^{er} juillet 2020, tout en les conciliant avec les intérêts généraux en présence.

Or le projet de loi :

- Repousse l'octroi de dérogation à l'interdiction d'utilisation de semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques jusqu'au 1^{er} juillet 2023
- L'octroi de dérogation est pris par arrêté est pris après avis du conseil de surveillance.
- L'avis du conseil de surveillance porte sur l'évaluation des conséquences des dérogations, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière

Le législateur a supprimé le bilan établi par l'ANSES mettant en œuvre une expertise scientifique indépendante. Or, Ce bilan comparait les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques avec ceux liés aux produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles. Ce bilan portait également sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole. Ce bilan était rendu public.

Le législateur l'a remplacé par un avis du conseil de surveillance, organe de concertation et de suivi réunissant tous les acteurs intéressés de l'Etat et de la société civile, qui n'est pas un organe d'expertise scientifique et indépendant, ne présente pas les mêmes garanties de déontologie et d'indépendance. Au surplus, l'avis ne compare pas les bénéfices et risques, ne porte pas sur les pollinisateurs et la santé publique, mais au contraire se contente d'évaluer les conséquences notamment sur l'environnement et la situation économique de la filière. L'avis n'est pas rendu public.

Par cette évolution législative, le législateur n'a pas retenu une solution permettant de préserver au mieux l'ambition de protection de l'environnement, violant ainsi le devoir de prendre part à son amélioration édicté à l'article 2 de la Charte.

De l'analyse globale, non exhaustive, des effets cumulés quant à la protection de l'environnement résultant de l'évolution législative permettant une ré autorisation des semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques jusqu'au 1^{er} juillet 2023, il ressort que :

- Compte tenu des connaissances scientifiques du moment, il est montré que l'utilisation des néonicotinoïdes met en évidence des risques élevés pour les insectes non-cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol, mais aussi que leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques conduisait à une contamination générale de l'environnement (air, eau, sol, habitats naturels, plantes non traitées).
- Que les pollinisateurs jouent un rôle majeur dans la sécurité alimentaire, sur les 100 espèces cultivées qui fournissent 90 % de la nourriture dans le monde, 71 dépendent des abeilles pour leur pollinisation. Qu'ils procurent un service écosystémique proche de 5 milliards d'euros de

la valeur marchande de la production végétale française destinée à l'alimentation humaine, soit près de 12 % de cette valeur³².

- Que les pertes en termes de biodiversité, ni le coût de pollution des sols résultant des semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques, ne sont pas estimées.
- Que les coûts de traitement de potabilisation des collectivités locales entraînées par la présence de pesticides dans la ressource eau peuvent s'évaluer entre 260 et 360 millions d'euros, et les coûts de substitution de l'eau du robinet vers l'eau en bouteille dus aux phytosanitaires sont estimées à environ 710 millions d'euros par an en France³³.

Il ressort de cette analyse partielle que les coûts pour la protection de l'environnement, et pour la société sont bien supérieurs au coût d'un dédommagement total des betteraviers pour compenser les pertes de rendement qui s'élèverait au plus à 77,5 millions d'euros selon la fondation Nicolas Hulot.

Compte tenu des connaissances techniques du moment, il est montré l'existence d'alternative chimique opérationnelle ainsi que la possibilité d'une compensation économique des pertes éventuelles résultants des risques sanitaires pour les cultures au demeurant non envisagée.

Qu'au regard de l'analyse globale de la situation, de l'intoxication générale de l'environnement, de l'effondrement sans précédent de la biodiversité et des pollinisateurs jouant un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire humaine, le législateur, en reportant l'interdiction des dérogations d'utilisation des néonicotinoïdes du 1^{er} juillet 2020 au 1^{er} juillet 2023, a méconnu son devoir de prendre part à l'amélioration de l'environnement, et ce en violation de l'article 2 de la Charte, en méconnaissance l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement qui prescrit le droit à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Le projet de loi est manifestement contraire à la Constitution.

3. Sur la violation de la liberté d'entreprendre, du droit de propriété, du principe de responsabilité, et la rupture d'égalité devant les charges publiques

En droit,

La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; aux termes de son article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. (2011-208 QPC, 13 janvier 2012, cons. 4, Journal officiel du 14 janvier 2012, page 752, texte n° 94, Rec. p. 75)

Il résulte de l'article 4 de la Déclaration de 1789 qu'en principe tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

³² MEEM-CGDD, 2016, EFSE, le service de pollinisation, Collection Théma Essentiel

³³ Voir : <http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/3/00/14/37/2011/cout-pollution-agricole--sept--2011.pdf>

En outre, si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt général, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. (2009-599 DC, 29 décembre 2009, cons. 72, Journal officiel du 31 décembre 2009, page 22995, texte n° 3, Rec.p. 218)

- **Sur l'interdiction de semis, plantation et replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs.**

L'article 1^{er} de la loi prévoit que « [...] *le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II* [contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances]. »

Ce faisant, le législateur procède à une drastique restriction des exploitants agricoles et autres propriétaires du libre exercice du droit de la propriété et à la liberté d'entreprendre de cultiver des plantes, arbres et arbustes considérés comme « *des cultures attractives pour les pollinisateurs* ».

Le législateur ne prévoit aucune contrepartie pour les propriétaires et les cultivateurs privés de la faculté d'entreprendre « *des cultures attractives pour les pollinisateurs* » pour cause de servitude légale d'utilité privée des cultivateurs de betteraves :

- Le législateur ne précise pas les critères de l'étendue de cette interdiction dans l'espace : tout ou partie d'autres exploitations agricoles pourrait notablement par l'impossibilité de disposer d'aliments suffisants produits par l'exploitation pour les animaux et par la contamination des produits qui en sont issus et de commercialiser les fruits d'un verger. Les particuliers des propriétés concernés seraient privés de la faculté de planter des fleurs dans leurs jardins.
- Les propriétaires et cultivateurs voisins ne sont pas informés par l'auteur de l'utilisation de néonicotinoïdes alors que l'information des propriétaires et cultivateurs voisins constitue une garantie légale et minimale (CC n° 85-198 DC du 13 décembre 1985)
- Les propriétaires et cultivateurs sont assujettis à une charge disproportionnée du fait d'une restriction de la liberté d'entreprendre et du libre exercice du droit de propriété.
- Surtout aucune indemnisation des préjudices découlant de cette interdiction légale n'est organisée par le législateur. Importation à la ferme de l'alimentation animale, manque à gagner et perte de jouissance légitime de la propriété restent supportés par « *les soumis* » à cette interdiction légale.
- Le principe de responsabilité même sans faute découlant des articles 4 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen impose de réparer les préjudices environnementaux des tiers voisins sans quoi le législateur organise une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le projet de loi viole manifestement les articles 2, 4, 6, 13, 17 de la Déclaration de 1789.

De toute façon, le projet de loi nous apparaît inutile, dès lors que l'interdiction d'utiliser les néonicotinoïdes prévue par l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime reste soumise aux dispositions des articles 53 du règlement européen n° 2009/1107 permettant l'octroi de dérogations pour faire face à des urgences sanitaires ponctuelles.

Pour l'ensemble des raisons exposées, France Nature Environnement, invite le Conseil constitutionnel à déclarer le Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières non conforme à la Constitution.

Fait à Paris, le 11 novembre 2020

Pour France Nature Environnement

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'R' followed by a horizontal stroke.

Raymond LEOST
Administrateur de FNE

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, flowing 'J' and 'G'.

Jérôme Graefe
Juriste

II. Annexes

A. Rappel du cadre législatif concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques.

Le [Règlement \(CE\) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques](#) établit les règles régissant l'autorisation de vente, d'utilisation et de contrôle des produits phytopharmaceutiques dans l'UE. Reprenant le considérant 8 du règlement n°1107/2009, la CJUE rappelle que :

« le règlement a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire. [...] Le principe de précaution devrait être appliqué et le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre que les substances ou produits fabriqués ou mis sur le marché n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement. » (CJUE 1er octobre 2019, aff. C. 616/17, point 4).

1. L'approbation des substances actives par la Commission européenne

En application des articles 4 à 13 du règlement n° 1107/2009, les substances actives, c'est-à dire les substances chimiques et leurs composés tels qu'ils se présentent à l'état naturel ou tels qu'ils sont produits par l'industrie doivent être approuvées par la Commission européenne pour être contenus dans un produit phytopharmaceutique.

Les substances actives approuvées pour une durée maximale de 15 ans sont alors inscrites à l'annexe A du règlement d'exécution n° 540/2011 du 25 mai 2011 pris en application des articles 13.4 et 78.3 du règlement n° 1107/2009.

Les articles 14 à 21 du règlement n° 1107/2009 définissent la procédure de renouvellement et de réexamen de l'approbation des substances actives. L'approbation d'une substance active comme son renouvellement sont subordonnées à la satisfaction des critères énoncés par les articles 4 et 14 du règlement n° 1107/2009. Ainsi aux termes de l'article 4 définissant les Critères d'approbation des substances actives :

« [...] 2. Les résidus des produits phytopharmaceutiques, résultant d'une application conforme aux bonnes pratiques phytosanitaires et dans des conditions réalistes d'utilisation, satisfont aux conditions suivantes:

- a) ils n'ont pas d'effet nocif sur la santé des êtres humains, y compris les groupes vulnérables, ou sur la santé des animaux, compte tenu des effets cumulés et synergiques connus lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptées par l'Autorité, sont disponibles, ou sur les eaux souterraines;*
- b) ils n'ont pas d'effet inacceptable sur l'environnement.*

Il existe des méthodes d'usage courant permettant de mesurer les résidus qui sont significatifs du point de vue toxicologique, écotoxicologique, environnemental ou de l'eau potable. Les normes analytiques doivent être généralement disponibles.

3. Un produit phytopharmaceutique, dans des conditions d'application conformes aux bonnes pratiques phytosanitaires et dans des conditions réalistes d'utilisation, satisfait aux conditions suivantes :

- a) *il est suffisamment efficace;*
- b) *il n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine, y compris les groupes vulnérables, ou sur la santé animale, directement ou par l'intermédiaire de l'eau potable (compte tenu des substances résultant du traitement de l'eau), des denrées alimentaires, des aliments pour animaux ou de l'air, ou d'effets sur le lieu de travail ou d'autres effets indirects, compte tenu des effets cumulés et synergiques connus lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptées par l'Autorité, sont disponibles; ou sur les eaux souterraines;*
- c) *il n'a aucun effet inacceptable sur les végétaux ou les produits végétaux;*
- d) *il ne provoque ni souffrances ni douleurs inutiles chez les animaux vertébrés à combattre;*
- e) *il n'a pas d'effet inacceptable sur l'environnement, compte tenu particulièrement des éléments suivants, lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptées par l'Autorité, sont disponibles:*
 - i) *son devenir et sa dissémination dans l'environnement, en particulier en ce qui concerne la contamination des eaux de surface, y compris les eaux estuariennes et côtières, des eaux souterraines, de l'air et du sol, en tenant compte des endroits éloignés du lieu d'utilisation, en raison de la propagation à longue distance dans l'environnement;*
 - ii) *son effet sur les espèces non visées, notamment sur le comportement persistant de ces espèces;*
 - iii) *son effet sur la biodiversité et l'écosystème. [...] »*

Lorsqu'elle estime qu'il n'est plus satisfait aux critères d'approbation d'une substance active, la Commission européenne peut procéder au réexamen de l'approbation et décidait de la retirer ou de la modifier (article 21 du règlement n° 1107/2009).

2. L'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique de chaque Etat membre de l'Union européenne

Aux termes de l'article 28 du règlement n° 1107/2009, un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé par l'Etat membre concerné conformément aux articles 28 à 39 du même règlement.

Suivant l'article 29 du règlement n° 1107/2009, la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique est notamment subordonnée :

- À l'approbation de ou des substances actives qu'il comporte et aux restrictions d'usage dont est assortie cette approbation (point 1.a)
- À l'exclusion *« d'effet inacceptable sur l'environnement (...) »* :
 - i) Son devenir et sa dissémination (...) notamment en ce qui concerne la contamination des eaux de surface, y compris les eaux estuariennes et côtières, des eaux souterraines, de l'air et du sol (...)
 - ii) Son effet sur des espèces non visées (...),
 - iii) Son effet sur la biodiversité et l'écosystème » (article 4.3 et point 1.e).

L'article 29 du règlement n° 1107/2009 n'institue pas un droit absolu de protection de la biodiversité, mais un seuil de gravité pour la pérennité et/ou l'essence de ce droit, au-delà duquel l'atteinte devient socialement inacceptable.

In fine, l'article 29 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 contribue à mettre en œuvre les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement en interdisant l'utilisation de substances actives créant des effets inacceptables pour la santé publique et pour la biodiversité pour fabriquer et commercialiser des produits phytopharmaceutiques sur le territoire de l'Union européenne.

Autrement dit l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique comme son renouvellement sont refusés s'il a un « effet inacceptable sur l'environnement », spécialement par la contamination des eaux, de l'air et du sol et sur la biodiversité.

Les décisions de délivrance, de modification ou de retrait de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique sont prises par le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, ci-après l'ANSES (article R. 253- 5 du code rural et de la pêche maritime).

Le droit national se limite à définir les autorités compétentes et à fixer les sanctions applicables en cas de violation des principes de prévention des atteintes à l'environnement énoncés par le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009.

- a) Les substance actives non approuvées de la famille des néonicotinoïdes au niveau européen

Au niveau européen ne sont plus approuvées, depuis le 19 septembre 2018 avec un délai de grâce jusqu'au 19 décembre 2018, à l'exception des traitements pour les cultures sous serre permanente des plantes effectuant l'intégralité de leur cycle de vie dans une telle serre :

- L'imidaclopride ([Règlement d'exécution \(UE\) 2018/783 de la Commission du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution \(UE\) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « imidaclopride ». \(J.O.U.E. du 30-05-2018\)](#))
- La Clothianidine ([Règlement d'exécution \(UE\) 2018/784 de la Commission du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution \(UE\) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine ». \(J.O.U.E. du 30-05-2018\)](#))
- Le thiaméthoxame ([Règlement d'exécution \(UE\) 2018/785 de la Commission du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution \(UE\) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame ». \(J.O.U.E. du 30-05-2018\)](#))

Depuis le 13 janvier 2020 avec un délai de grâce jusqu'au 13 août 2020 :

- Le thiaclopride ([Règlement d'exécution \(UE\) 2020/23 de la Commission du 13 janvier 2020 portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active «thiaclopride».](#) (J.O.U.E du 14.-01-2020))

Toutefois sont approuvés :

- Le sulfoxaflor jusqu'au 18 août 2025 ([Règlement d'exécution \(UE\) 2015/1295 de la Commission du 27 juillet 2015 portant approbation de la substance active «sulfoxaflor»](#) (J.O.U.E du 29.07.2015))
- Le Flupyradifurone jusqu'au 9 décembre 2025 ([Règlement d'exécution \(UE\) 2015/2084 de la Commission du 18 novembre 2015 portant approbation de la substance active flupyradifurone](#) (J.O.U.E du 19-11-2015))
- L'acétamipride jusqu'au 28 février 2033 ([Règlement d'exécution \(UE\) 2018/113 de la Commission du 24 janvier 2018 renouvelant l'approbation de la substance active « acétamipride ».](#) (J.O.U.E du 24-01-2018))

b) La définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de celles présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes au niveau français

Au niveau français, deux décrets fixent la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des substances présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes :

- Le [décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques](#)
- Le [décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019](#) fixant la liste des substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques et présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes.

L'article D253-46-1 du Code rural et de la pêche maritime dispose :

« Les substances de la famille des néonicotinoïdes mentionnées à l'article L. 253-8 sont les suivantes :

- Acétamipride ;*
- Clothianidine ;*
- Imidaclopride ;*
- Thiaclopride ;*
- Thiaméthoxame.*

Les substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 253-8 sont les suivantes :

- Flupyradifurone ;*
- Sulfoxaflor. »*

3. Les mesures d'urgence visant à restreindre ou interdire l'usage d'une substance active autorisée susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement

Les articles 69,70 et 71 du règlement, lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance active approuvée ou un produit phytopharmaceutique qui a été autorisé en vertu du présent règlement est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante permettent que des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation et/ou la vente de la substance ou du produit en question soient prises par les Etats membres.

L'Etat français a interdit trois substances pourtant autorisées par la Commission par deux décrets, codifiés à l'article D253-46-1 du Code rural et de la pêche maritime :

- Décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques
- Décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019 listant les substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques et présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes

Ainsi concernant, *l'acétamipride, le Flupyradifurone, et le Sulfoxaflor* la France a interdit l'utilisation de substances actives de la famille des néonicotinoïdes et présentant des modes d'action identiques pourtant autorisées par la Commission.

La France a adressé à la Commission une notification dans les formes requises par la directive (UE) 2015/1535 2 (ci-après la « directive notification ») sans invoquer expressément la clause de sauvegarde du règlement harmonisation.

La Commission a répondu qu'elle partageait les préoccupations exprimées par la France, dans cette notification, concernant certaines substances de la famille des néonicotinoïdes et précisé que l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) avait publié des conclusions concernant trois des substances visées par le projet de décret notifié, ce qui l'incitait à réfléchir à la nécessité de mettre en œuvre d'autres restrictions.

L'Association générale des producteurs de blé et autres céréales a introduit auprès du Conseil d'État (France) une requête visant à obtenir l'annulation dudit décret. Le Conseil d'État considère que la légalité du décret dépend de la question de savoir si la France disposait, en vertu du règlement harmonisation, de la faculté d'adopter ce décret en tant que mesure d'urgence, après avoir procédé à une communication fondée sur la directive notification et alors que la Commission avait adopté une série de mesures relatives à l'utilisation de certains des néonicotinoïdes. Le Conseil d'État, a par décision du 31 juillet 2019 n°424621 décidé de surseoir à statuer³⁴.

Par un arrêt dans l'affaire C-514/19 en date du 8 octobre 2020, la Cour de justice de l'Union européenne³⁵ a considéré que la France a valablement informé la Commission de la nécessité d'adopter des mesures visant notamment à protéger les abeilles. La France interdit l'utilisation de substances actives de la famille des néonicotinoïdes autorisées par la Commission.

³⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000038874436>

³⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-10/cp200129fr.pdf>

4. Les dérogations autorisant les substances non approuvées en cas de situation d'urgence en matière de protection phytosanitaire.

Toutefois l'article 53 du Règlement européen prévoit en cas de situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire que :

« [...] 1. Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

2. La Commission peut solliciter l'avis de l'Autorité ou lui demander une assistance scientifique ou technique.

L'Autorité communique son avis ou les résultats de ses travaux à la Commission dans le mois suivant la date de la demande.

3. Si nécessaire, il est décidé, selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3, si et dans quelles conditions l'État membre :

a) Peut ou ne peut pas prolonger ou répéter la durée de la mesure ; ou

b) Retire ou modifie la mesure prise.[...] »

Concernant les néonicotinoïdes, la Commission européenne reproche à plusieurs Etats-membres d'abuser des « autorisations d'urgence » des néonicotinoïdes³⁶.

La Cour des comptes européenne a par ailleurs récemment pointé les échecs des actions mises en place en matière de protection de la biodiversité et dénonçait notamment les 206 dérogations octroyées entre 2013 et 2019 en Europe pour l'usage des 3 principaux néonicotinoïdes sujets à restriction en 2013 puis strictement interdits en 2018³⁷

D'ailleurs, le Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n° 1096 ne manque pas de souligner

³⁶ Voir article La Commission reproche aux États membres d'autoriser trop de néonicotinoïdes – Euractive 27.02.2019 accessible : <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/eu-commission-to-crack-down-on-recalcitrant-member-states-over-neonicotinoids/>

³⁷ Voir : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_15/SR_Pollinators_FR.pdf

en sa recommandation n° 23³⁸ : « *Tirer très rapidement les enseignements des travaux de l'ANSES pour enclencher concrètement la sortie de notre agriculture du recours aux néonicotinoïdes.* »

Limiter les dérogations autorisées jusqu'au 1er juillet 2020 aux seules situations culturales ne disposant pas de solutions de substitution opérationnelles rapidement accessibles. Et prévoir une révision de ces dérogations au bout d'un an à compter de la publication de la liste réglementaire. »

B. Les interdictions en France d'utilisation des néonicotinoïdes substances ayant des modes d'action identique.

1. L'interdiction au 1^{er} septembre 2018 et des dérogations au 1^{er} juillet 2020 d'utilisation des néonicotinoïdes et des semences traités avec ces produits posée par la loi biodiversité.

a) L'interdiction législative

L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime³⁹ dans sa rédaction issue de l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, (Version en vigueur du 10 août 2016 au 02 novembre 2018) interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes à compter du 1er septembre 2018 en ces termes :

« [...] »

II. - L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018.

Des dérogations à l'interdiction mentionnée au premier alinéa du présent II peuvent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

L'arrêté mentionné au deuxième alinéa du présent II est pris sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles.

Ce bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole. Il est rendu public dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 1313-3 du code de la santé publique. »

Il ressort que :

³⁸ Voir : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-dvp/l15b1096_rapport-information#_Toc256000075

³⁹ Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000033035105/2016-08-10/>

- L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018.
- Des dérogations à l'interdiction peuvent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.
- Les dérogations sont prises sur la base d'un bilan comparatif bénéfices et risques entre usages des néonicotinoïdes / usages de produits de substitution / méthodes alternatives disponibles. Le bilan porte sur les impacts sur l'environnement, les pollinisateurs, la santé publique, et l'activité agricole. Le bilan est rendu public.
-

b) La volonté du législateur

L'interdiction mise en place par la loi pour du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, est issue d'un processus de réflexion long sur les néonicotinoïdes...

Déjà en 2012, la mission commune d'information du Sénat relatait les multiples inquiétudes relatives aux insecticides neurotoxiques systémiques extrêmement puissant de la famille des néonicotinoïdes, dans un rapport intitulé « Pesticides : vers le risque zéro ».

L'AMENDEMENT N°754 (Rect) adopté a introduit l'interdiction au 1^{er} janvier 2016. La question de l'interdiction a fait l'objet de nombreux débats durant l'ensemble du travail parlementaire tant sur son principe que sur la date d'interdiction et la date jusqu'à laquelle des dérogations seraient accordées. Finalement, les dates du 1^{er} septembre 2018 pour l'interdiction et du 1^{er} juillet 2020 pour les dérogations possibles seront retenues.

Les observations présentées par le Gouvernement à l'occasion de la saisine a priori du Conseil constitutionnel font parfaitement transparaître la volonté du législateur (Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 - Observations du Gouvernement). Concernant la motivation de l'interdiction, il est clair qu'il s'agit de prévenir les risques pour l'environnement et particulièrement les pollinisateurs, mais aussi pour la santé humaine :

« [...] Les insecticides néonicotinoïdes sont à mode d'action neurotoxique pour les insectes. Leur caractère systémique les amène à être présents dans la totalité de la plante durant toute sa vie.

L'Agence européenne de sécurité des aliments (AESA) a émis plusieurs avis entre 2013 et 2015 constatant les risques aigus élevés de l'utilisation de ces substances pour les abeilles et établissant un certain nombre de données lacunaires en particulier en ce qui concerne l'évaluation des risques à long terme de l'utilisation de ces substances pour les abeilles. [...]

Les récentes publications scientifiques vont dans le sens d'un nombre croissant de preuves que l'utilisation prophylactique généralisée des néonicotinoïdes a de graves effets négatifs sur les organismes non-cibles, notamment sur les pollinisateurs. [...]

Au final, même si d'autres causes sont également responsables du déclin des abeilles en particulier et des pollinisateurs en général [...], il n'en demeure pas moins que l'exposition aux produits néonicotinoïdes est un facteur aggravant avéré de ce déclin qu'il convient de supprimer. [...]

Au-delà des impacts sur les abeilles et les pollinisateurs, des études récentes et de plus en plus nombreuses laissent penser que l'impact de ces molécules ne se limite pas aux abeilles et aux

insectes pollinisateurs, mais qu'il existe des effets importants sur de nombreuses composantes de notre environnement telles que les macro-invertébrés ou les oiseaux.

[...]

Enfin, des publications font craindre que les produits à base de néonicotinoïdes affectent également la santé humaine.

[...]

Au regard de l'objectif de prévention de ces différents risques, l'interdiction d'utilisation des substances néonicotinoïdes ne peut être regardée comme disproportionnée.

Dans ce contexte, il ne peut être envisagé de préjudice majeur de l'interdiction des néonicotinoïdes sur les exploitations agricoles ou encore sur leurs rendements. »

Concernant les dates retenues relatives à l'interdiction et la délivrance des dérogations, le Gouvernement souligne que ces délais permettront à l'ensemble des utilisateurs de s'adapter :

« [...] Pour permettre à l'ensemble des acteurs de s'adapter, la loi a prévu que l'interdiction totale n'entrerait en vigueur qu'au 1er juillet 2020, ce qui correspondra, comme on l'a dit, avec l'interdiction de ces substances au niveau européen.

Ce délai permettra d'une part, aux utilisateurs des produits concernés par l'interdiction de s'approprier techniquement les solutions alternatives existantes, d'adapter si besoin leurs cultures, pratiques, matériels... et d'autre part, pourra être mis à profit par la recherche publique et privée pour améliorer les solutions existantes (produits ou pratiques culturelles). Ainsi, les solutions alternatives qui émergeront dans 4 années seront plus satisfaisantes au regard du rapport bénéfices-risques vis-à-vis des impacts sur la santé humaine, l'environnement ou les activités agricoles. »

c) La confirmation constitutionnelle

Les modifications apportées par l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 complétant l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, qui encadre l'usage des produits phytopharmaceutiques, par un nouveau paragraphe II, ont été déclarées conformes à la Constitution par [Décision n° 2016-737 DC du Conseil Constitutionnel du 4 août 2016](#) :

« [...] 38. D'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévenir 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 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.

39. D'autre part, si le législateur a interdit l'usage de ces produits et des semences traitées avec ces produits, il n'a en revanche interdit ni leur fabrication ni leur exportation. Par ailleurs, s'il a fixé la date d'interdiction de l'usage de ces produits et des semences traitées avec ces produits au 1er septembre 2018, il a toutefois aménagé des possibilités de dérogation à l'interdiction pendant une durée de vingt-deux mois à compter de cette date. Dans ces conditions, il a porté

à la liberté d'entreprendre des personnes commercialisant ces produits et ces semences et à celle de leurs usagers une atteinte qui n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis.

40. Il résulte de tout ce qui précède que le paragraphe I de l'article 125, qui ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution. »

2. L'extension de l'interdiction aux substances ayant des modes d'action identique à ceux de la famille des néonicotinoïdes par la loi « EGALIM »

a) L'extension de l'interdiction par la loi « EGALIM ».

Le II de l'article a été modifié par l'article 83 de la loi n°2018-938 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, (version en vigueur du 02 novembre 2018 au 01 janvier 2020) :

« [...] »

II.-L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018.

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits est interdite. Un décret précise les modalités d'application du présent alinéa.

Des dérogations à l'interdiction mentionnée aux premier et deuxième alinéas du présent II peuvent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

L'arrêté mentionné au troisième alinéa du présent II est pris sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques considérés autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles.

Ce bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole. Il est rendu public dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 1313-3 du code de la santé publique. »

Les modifications apportées par ce nouvel article ont eu pour conséquence l'extension de l'interdiction de l'utilisation à des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes. Ni la date d'interdiction au 1^{er} septembre 2018, ni la date d'échéance des dérogations au 1^{er} juillet 2020 n'ont été modifiées.

b) La confirmation constitutionnelle

Cette nouvelle rédaction issue de l'article 83 de la loi a été déclarée conforme à la Constitution par [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.](#) L'extension de

l'interdiction ayant été défendue par le Gouvernement par ses [Observations du Gouvernement le 18 octobre 2018](#) les auteurs de la saisine a priori contestant le lien direct de l'extension de l'interdiction avec les dispositions qui restaient en discussion à l'issue de la première lecture.

Il appert de souligner, que l'Union des Industries de la Protection des Plantes (UIPP) a déposé une contribution extérieure le 9 octobre 2018 ([Listes des contributions extérieures](#)).

L'Union des industries pour la protection des plantes en France, est le syndicat des entreprises de la protection des plantes. Elle compte 19 adhérents du « secteur agricole », prétend représenter 95% du marché agricole⁴⁰. On y retrouve surtout des leaders mondiaux tant en matière de commerce de semences, que de pesticides. Soulignons que le marché mondial des semences commerciales, est un marché très concentré, 10 entreprises réalisent détiennent près de 75,3% des parts du marché mondial⁴¹. Le marché des produits agrochimiques est encore plus concentré, puisque les 10 premières entreprises détiennent 94,5% des part, et les onze en détiennent 97,8%⁴².

3. L'interdiction de la production, du stockage, de la circulation des substances actives non approuvées au 1^{er} janvier 2022

a) La volonté du législateur

L'interdiction a été introduite par un amendement n°836 (2ème Rect) déposé le vendredi 7 septembre 2018⁴³ à l'occasion de la discussion parlementaire sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. L'exposé sommaire précise ainsi :

« Cet amendement vise à interdire, à compter du 1er décembre 2020, la production, le stockage et la vente de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives interdites par les autorités communautaires.

Certains produits phytopharmaceutiques sont en effet fabriqués en France puis exportés en dehors de l'Union européenne, alors que leur utilisation est interdite en Europe pour leur dangerosité ou leur impact sur l'environnement. »

b) L'interdiction de production, stockage, et circulation des substances actives non approuvées

⁴⁰ Voir : <http://www.uipp.org/Qui-sommes-nous/Nos-adherents>

⁴¹ Voir : <http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>

⁴² Voir : <http://etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/CartelBeforeHorse11Sep2013.pdf>

⁴³ Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1175/AN/836>

L'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018⁴⁴ pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous introduit un IV à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime :

« IV.- 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 ».

Cette disposition conduit à interdire la production, le stockage et la vente de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives dont la demande d'autorisation a été refusée par les instances européennes, en raison de leur toxicité. Ainsi on comprend que cette interdiction s'applique à toutes les substances actives non approuvées, comprenant donc :

-toutes les substances actives non approuvées de la famille des néonicotinoïdes

-toutes les substances actives non approuvées ayant des modes d'action identique à ceux de la famille des néonicotinoïdes.

c) La confirmation constitutionnelle.

Vous avez déclaré conforme à la Constitution le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans votre [Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 Union des industries de la protection des plantes \[Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques\]](#) : considérant que :

« 9. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement susceptibles de résulter de la diffusion des substances actives contenues dans les produits en cause, dont la nocivité a été constatée dans le cadre de la procédure prévue par le règlement du 21 octobre 2009. 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, les dispositions ainsi prises par le législateur.

10. En faisant ainsi obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis.

11. En second lieu, en différant au 1er janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'interdiction de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, le législateur a laissé aux entreprises qui y seront soumises un délai d'un peu plus de trois ans pour adapter en conséquence leur activité.

⁴⁴ Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037547946&categorieLien=id>

12. Il résulte de tout ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté. [...] »

C. Les modifications apportées par le Projet de loi dit « Betteraves sucrières »

1. Les objectifs poursuivis par le Gouvernement

L'[Etude d'impact PROJET DE LOI relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire](#) du Gouvernement présente le contexte :

« *En juin 2018, suite à la publication de l'étude de l'Anses, [l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre](#)⁴⁵ a souligné qu'il existait toujours des risques d'impasse technique suite à l'interdiction des NNI dans des cas d'infestation particulièrement importantes. Au mois d'avril 2020, la [Confédération générale des planteurs de betteraves](#)⁴⁶ a alerté le ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur la situation exceptionnelle d'infestations massives de pucerons vecteurs d'une maladie virale, la jaunisse de la betterave et de l'insuffisance des moyens de lutte pour y faire face. Cette maladie engendre d'importantes pertes de rendement pour la campagne de 2020 qui peuvent aller de 30 % à 50 %, voire même 70 % dans certains cas.*

Au vu de ces difficultés, et en particulier de la crise inédite rencontrée par la filière betterave en 2020 qui met en danger la pérennité de cette filière, il est nécessaire de permettre l'utilisation de produits contenant des NNI. [...] »

Le Gouvernement précise ensuite l'objectif poursuivi qui est de : « *de permettre à la filière betterave pour la campagne 2021, et le cas échéant pour les deux campagnes suivantes tout au plus, de pouvoir recourir à l'utilisation de semences enrobées avec un NNI afin d'être en mesure de faire face à une situation sanitaire de forte ampleur, dont l'occurrence va devenir de plus en plus élevée. [...] »*

Pour résumer l'objectif est donc de permettre à la filière betterave de :

- faire face au danger sanitaire de la jaunisse de la betterave
- d'éviter les pertes de rendements pour la campagne de 2020 et les campagnes suivantes

⁴⁵ On retrouve dans le Conseil d'Administration : CGB, Cristal Union, Lesaffre, Ouvre, Saint Louis Sucre, SNFS, Téréos

⁴⁶ La CGB est affiliée à la FNSEA en tant qu'association spécialisée. La CGB est membre de la CIBE (Confédération internationale des betteraviers européens) qui regroupe les organisations professionnelles betteravières de 18 pays européens et membre également de l'Association mondiale des producteurs de betteraves et de canne à sucre.

2. Le projet de loi adopté en procédure accélérée.

La commission mixte paritaire a adopté le Texte n° 3489 concernant les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions de mise le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières⁴⁷ :

Article 1er

I. – L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

1° Le II est ainsi rédigé :

« II. – L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite.

« Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du [conseil de surveillance](#) mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

« Dans des conditions définies par les arrêtés mentionnés au deuxième alinéa du présent II, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II. » ;

2° Après le même II, il est inséré un II bis ainsi rédigé :

« II bis. – [Il est créé un conseil de surveillance](#) chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. Ce conseil comprend [quatre députés](#), dont au moins un député membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un député membre d'un groupe d'opposition, et [quatre sénateurs](#), dont au moins un sénateur membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un sénateur membre d'un groupe d'opposition, nommés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, notamment, [des représentants des ministères chargés de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, du Conseil économique, social et environnemental, d'associations de protection de l'environnement, des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles, de l'interprofession apicole, de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation, de l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, des établissements publics de recherche](#) et, sur désignation du président du conseil, en fonction de l'ordre du jour, [des représentants de la production et de la transformation et de l'Institut technique de la filière concernée](#) et, le cas échéant,

⁴⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3489_texte-adopte-commission

le délégué interministériel pour la filière. Les membres de ce conseil exercent leurs fonctions à titre gratuit. Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont fixés par décret.

« Le conseil mentionné au premier alinéa du présent II bis se réunit trimestriellement pour assurer le contrôle des avancées et de l'efficacité des tests en matière de recherche et de mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, ainsi que la conformité de ces avancées au plan de recherche sur les alternatives aux néonicotinoïdes de la filière concernée par un arrêté de dérogation mentionné au deuxième alinéa du II. Dans le cadre de la procédure de dérogation prévue au même deuxième alinéa, il émet un avis sur les dérogations, dans le respect d'un délai déterminé par décret, et assure le suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière. Le conseil émet un avis et suit l'état d'avancement du plan de prévention proposé par la filière concernée, en veillant à ce que soient prévues les modalités de déploiement des solutions alternatives existantes en conditions réelles d'exploitation.

« Ce conseil publie un rapport annuel, remis chaque année avant le 15 octobre au Gouvernement et au Parlement. »

II. – Le 1° du I entre en vigueur à une date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, et au plus tard le 15 décembre 2020.

Article 2

La section 6 du chapitre III du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime est complétée par un article L. 253-8-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 253-8-3. – Les arrêtés mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 253-8 ne peuvent autoriser que l'emploi de semences de betteraves sucrières. »

Article 3

(Supprimé)

Article 4

L'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation peuvent, dans le respect des articles 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, prendre des mesures conservatoires afin de suspendre ou de fixer des conditions particulières à l'introduction, l'importation et la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou produits agricoles mentionnés au premier alinéa du présent article. »

D. Des mesures qui ne sont pas forcément adaptées et en lien avec l'objectif poursuivi

1. Des pertes de rendements à cause de la jaunisse de la betterave à relativiser

Dans l'étude d'impact du projet de loi, le Gouvernement reprend les chiffres de la profession : « Cette maladie engendre d'importantes pertes de rendement pour la campagne de 2020 qui peuvent aller de 30 % à 50 %, voire même 70 % dans certains cas.

Il ressort que ces chiffres sont à relativiser par l'analyse de l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS) en date du 22 septembre 2020⁴⁸ :

- Si les jaunisses virales ne sont pas maîtrisées, elles peuvent entraîner des pertes de rendements pouvant aller jusqu'à 50 % dans les zones infectées notamment en cas de poly-infections virales (infection simultanée par plusieurs familles de virus différentes).
- Au niveau national, les premières prévisions de rendement final indiquent une moyenne nationale inférieure à 75 tonnes de betterave à 16° par hectare (soit -15% nationalement par rapport à la moyenne 5 ans).

Toutes les régions ne sont pas touchées de la même manière et les prévisions de rendement pour de nombreuses régions sont quasi-stables : -1,6% pour le Nord-Pas-de-Calais, -1.3% pour Champagne-Ardenne, -1% pour les Pays-de-la-Loire, -3.9% pour l'Alsace et + 2.6% pour la Lorraine⁴⁹. Il convient de souligner que cet ensemble de ces régions représente plus de 40 % de la surface betteravière française cette année.

Il en ressort que les pertes de rendements sont à relativiser.

2. Des substances qui ne permettent pas forcément une augmentation significative des rendements.

Il a été montré par plusieurs rapports et publications que l'utilisation de ces molécules n'a pas permis une augmentation significative des rendements pour les agriculteurs comme a pu le souligner le Gouvernement lors de la précédente loi sur la biodiversité⁵⁰ :

- L'Agence européenne de l'environnement⁵¹ a analysé les rendements sur le tournesol et le maïs entre 1995 et 2007, période durant laquelle le Gaucho a été autorisé puis interdit sur ces cultures, sans noter de différence significative de rendement.
- De même, une équipe britannique⁵² a mené la comparaison sur le blé et le colza. Au terme de cette analyse, les traitements préventifs déployés sur une vingtaine d'années ne semblent pas avoir d'impacts notables sur les rendements.
- Aux Etats-Unis, le Centre de recherche sur la sécurité alimentaire⁵³ a examiné 19 publications scientifiques traitant de la relation entre les néonicotinoïdes et les rendements des principales

⁴⁸ http://aibs-france.fr/wp-content/uploads/2020/09/AIBS_Fili%C3%A8re-betterave-sucre_Plan-de-pr%C3%A9vention_D%C3%A9finitif.pdf

⁴⁹ Selon Agreste

⁵⁰ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 - Observations du Gouvernement

⁵¹ European Environment Agency, Late lessons from early warnings : science, precaution, innovation, 2013

⁵² D. Goulson, An overview of the environmental risks posed by neonicotinoid insecticides, Journal of Applied Ecology, 2013

⁵³ Center for food Safety, Heavy costs - Weighing the Value of Neonicotinoid Insecticides in Agriculture, mars 2014

cultures des États-Unis. La plupart d'entre elles montrent que les insecticides néonicotinoïdes n'ont pas permis une amélioration significative des rendements des cultures.

Il en ressort, que l'utilisation des semences traitées aux néonicotinoïdes ne présente pas, en l'état des connaissances actuelles, des liens avec l'objectifs poursuivi de maintien des rendements.

Ainsi il convient de constater que le report des dérogations permettant l'autorisation de l'emploi de semences traitées aux néonicotinoïdes jusqu'en 2023, n'est pas en lien avec l'objectif de maintien des rendements.

3. L'existence d'alternatives chimiques

L'ANSES a été saisie dès mars 2016 mais elle avait 130 usages à examiner, se subdivisant en 154 cas d'études et se traduisant par plus de 3 600 lignes à comparer. L'ANSES a publié son rapport final le 30 mai 2018⁵⁴. De ses travaux, l'ANSES a conclu qu'aucune alternative opérationnelle, chimique ou non, n'a été identifiée dans seulement 6 cas sur les 154 cas d'études. Seuls six cas orphelins ont été identifiés par l'ANSES :

- Maïs : traitement des semences contre les mouches ;
- Arbres et arbustes : traitement des parties aériennes contre divers ravageurs, en particulier les coléoptères ;
- Cerisier : traitement des parties aériennes contre les insectes xylophages ;
- Forêt : traitement du sol contre les insectes du sol, tels les hannetons ;
- Framboisier : traitement des parties aériennes contre des mouches ;
- Navet : traitement des parties aériennes contre les pucerons.

En outre pour le traitement des pucerons vecteurs de la jaunisse de la betterave l'ANSES relève : « *Il faut également noter que pour lutter contre les ravageurs des parties aériennes, dont les pucerons, sur betterave industrielle et fourragère, aucune alternative non chimique suffisamment efficace et opérationnelle n'a été identifiée et l'alternative chimique repose sur deux substances actives appartenant à deux familles différentes associées dans un seul produit.* »

Cette alternative est composée de Pyréthrianoïde (lambdacyhalothrine) et de Carbamate (pirimicarbe) : KARATE K.

Il convient de constater que le report des dérogations permettant l'autorisation de l'emploi de semences traitées aux néonicotinoïdes jusqu'en 2023 est manifestement inapproprié au but poursuivi, au regard des objectifs de protection de l'environnement et de la santé, dès lors qu'il existe une alternative chimique.

4. Sur l'absence d'option envisagée de compensation économique aux planteurs et à l'industrie

L'étude d'impact est taisante sur les solutions de substitutions raisonnables aux dérogations, elle se contente de retenir que :

⁵⁴ ANSES, saisine n° 2016-SA-0057, Avis relatif à « L'évaluation mettant en balance les risques et les bénéfices relatifs à d'autres produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte pour les usages autorisés en France des produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes », 7 mai 2018.

« L'option du statu quo a été écartée car elle ne permet pas de remplir l'objectif de sécuriser une production française de sucre, participant au maintien de la souveraineté alimentaire. Les moyens de protection phytosanitaire mobilisables par la filière betterave se sont avérés insuffisants pour faire face à des conditions sanitaires d'une ampleur exceptionnelle, qui seront amenées à se répéter de plus en plus souvent. Dans l'attente de solutions alternatives aux NNI, il convient donc de solliciter les possibilités offertes par le droit de l'Union européenne. »

Pourtant il existe d'autres solutions de court terme que la dérogation à l'usage des néonicotinoïdes. Notamment la mise en place d'une indemnité publique éco-conditionnée pour les victimes de la jaunisse⁵⁵. Elle permettrait de dédommager les agriculteurs et agricultrices victimes du virus de la jaunisse transmis par certains pucerons, et d'inciter à des changements de pratiques agricoles permettant à terme une meilleure résilience face aux aléas climatiques et phytosanitaires.

Le coût d'un dédommagement total des betteraviers pour compenser les pertes de rendement s'élèverait au plus à 77,5 millions d'euros – montant alloué aux éleveurs lors de la grippe aviaire selon la fondation Nicolas Hulot.

Ainsi il convient de constater que le report des dérogations permettant l'autorisation de l'emploi de semences traitées aux néonicotinoïdes jusqu'en 2023 n'est pas la mesure la plus adaptée.

5. Des impacts macroéconomiques sur l'emploi surestimés

Concernant les impacts macroéconomiques, l'étude d'impact de la loi⁵⁶ mentionne le fait que « Le secteur emploie environ 5 000 salariés permanents et 2 000 salariés saisonniers en cours de campagne et génère localement de 10 à 14 emplois indirects par emploi. Il concerne 25 000 agriculteurs français. »

De même, la commission des affaires économique du Sénat⁵⁷ en conclut que « S'en suivra dès lors un plan social massif pour 45 000 emplois, directs et indirects, créés par la filière, et un risque de recul de la production de sucre [...] ».

Toutefois, les emplois de la filière ne sont pas tous menacés, car comme le relève la députée Mathilde Panot « les zones assurant 40 % de la production – correspondant aux anciennes régions Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Alsace et Lorraine, ainsi qu'à la région Pays de la Loire – sont très peu affectées par la maladie. Les prévisions de rendement y sont quasi stables : celui-ci devrait diminuer de 1,6 % dans le Nord-Pas-de-Calais, de 1,3 % en Champagne-Ardenne, de 1 % dans les Pays de la Loire et de 3,9 % en Alsace ; il devrait augmenter de 2,6 % en Lorraine »⁵⁸.

Ainsi il convient de constater que le report des dérogations permettant l'autorisation de l'emploi de semences traitées aux néonicotinoïdes jusqu'en 2023, n'est pas en lien avec l'objectif de maintien de l'emploi.

6. Une souveraineté alimentaire non remise en cause

L'étude d'impact prétend que la souveraineté alimentaire de la France serait remise en cause.

⁵⁵ <http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/neonicotinoides-cout-indemnite-ecoconditionnee-fnh.pdf>

⁵⁶ http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3298_etude-impact.pdf

⁵⁷ <http://www.senat.fr/rap/l20-060/l20-060-syn.pdf>

⁵⁸ <https://www.terre-net.fr/observatoire-technique-culturelle/strategie-technique-culturelle/article/la-production-de-betteraves-sucreres-en-recul-de-15-4-sur-un-an-selon-agreste-217-172048.html>

Toutefois il convient de rappeler que la France est le premier producteur européen de sucre⁵⁹, elle est le deuxième producteur mondial de betteraves à sucre⁶⁰. La France exporte plus de la moitié du sucre produit⁶¹. Sur les utilisations intérieures de sucre, 2,8 Mt en 2018/19, seulement 11% est utilisé comme sucre de bouche⁶².

Ainsi il convient de constater que le report des dérogations permettant l'autorisation de l'emploi de semences traitées aux néonicotinoïdes jusqu'en 2023, n'est pas en lien avec l'objectif de souveraineté alimentaire prétendue.

7. Un contexte mondialisé en cause de la déstabilisation de la filière sucrière

L'étude d'impact prétend que l'effet recherché de la mesure d'autorisation des dérogations pour l'utilisation des néonicotinoïdes serait motivée par le maintien de l'emploi direct et indirect, et qu'à défaut « *Cela conduirait à diminuer fortement la production nationale de betteraves et de sucre, induirait des fermetures de sucreries fragilisant ainsi l'ensemble de la filière française* ».

Toutefois, l'étude d'impact le reconnaît elle-même, c'est plus « *Un contexte difficile de chute des prix mondiaux et européens en 2018 et 2019 en raison d'un excédent de sucre a conduit des groupes à se restructurer et à fermer des sucreries.* »

L'interdiction des néonicotinoïdes au 1^{er} septembre 2018 n'est pas la raison des fermetures des sucreries. La dérégulation du marché mondial avec l'abandon, en 2017, du système des quotas et du prix minimum garanti, et la surproduction à l'échelle mondiale qui a provoqué un effondrement des cours et déstabilisé la filière⁶³.

En outre le report des dérogations permettant l'autorisation de l'emploi de semences traitées aux néonicotinoïdes jusqu'en 2023, n'est pas en lien avec l'objectif de maintien de la filière.

⁵⁹ <https://www.franceagrimer.fr/Filiere-sucre/La-filiere-Sucre>

⁶⁰ <https://www.franceagrimer.fr/content/download/63234/document/FICHE%20FILIERE%20SUCRE.pdf>

⁶¹ <https://portsetcorridors.com/2020/sucre-export>

⁶² <https://www.franceagrimer.fr/content/download/63234/document/FICHE%20FILIERE%20SUCRE.pdf>

⁶³ <https://www.terre-net.fr/marche-agricole/actualite-marcheagricole/article/la-fin-des-quotas-betteraviers-vire-au-sentier-dedesillusions-1395-147663.html>

TEISSONNIERE TOPALOFF LAFFORGUE ANDREU

C A B I N E T D ' A V O C A T S

A l'attention de Mesdames et Messieurs
les Président et Conseillers composant le
Conseil constitutionnel

CONTRIBUTION EXTERIEURE

Affaire n° 2020-809 DC

Dans le cadre de la saisine du Conseil constitutionnel sur le projet de loi "relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières"

POUR :

- **GENERATIONS FUTURES**
Association à but non lucratif issue de la loi de 1901
Dont le siège social est situé 935, rue de la Montagne,
60650 Ons-en-Bray,
Représentée par sa présidente, Madame Maria PELLETIER
- **TERRE D'ABEILLES**
Association à but non lucratif issue de la loi de 1901 déclarée d'intérêt général
Dont le siège social est situé à La Maison des Abeilles,
Parc naturel régional de la Brenne,
La Vallée 36300 Ingrandes
Représentée par sa Présidente Béatrice ROBROLLE
- **SYNDICAT NATIONAL D'APICULTURE**
Inscrit au répertoire de la Préfecture de la Seine sous le n° 3970,
Dont le siège social est situé 5, rue de Copenhague 75008 PARIS
Représenté par son Président, Franck ALETRU

Avant pour avocats :

TEISSONNIERE-TOPALOFF-LAFFORGUE-ANDREU & ASSOCIES

Représenté par Maître François LAFFORGUE,
Avocat au Barreau de Paris,
29, rue des Pyramides
75001 PARIS
Tél. 01.44.32.08.20

La présente contribution a pour objet d'appeler l'attention du Conseil constitutionnel sur les différents griefs d'inconstitutionnalité qui entachent le projet de loi "relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières" (ci-après le projet contesté).

Le Conseil Constitutionnel a, dans une toute récente décision du 31 janvier 2020 (Conseil Constitutionnel, Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020), consacré la valeur constitutionnelle du principe de protection de l'environnement, rappelé celle du principe de protection de la santé, et affirmé leur prééminence par rapport à la liberté d'entreprendre.

Pour cela, les Sages se sont fondés sur le préambule de la Charte de l'Environnement qui dispose notamment que :

« L'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains [...]

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »

1) La violation du principe de protection de l'environnement

En premier lieu, le projet contesté est contraire au principe de protection de l'environnement, érigé en objectif de valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2019-823 QPC.

Déjà dans sa décision n°2013-346 QPC (Cons. Const. 11 octobre 2013, n° 2013-346 DC, Société Schuepbach Energy LLC), votre Conseil avait estimé que la liberté d'entreprendre pouvait être limitée au regard d'un « *but d'intérêt général de protection de l'environnement* » poursuivi par le législateur.

En 2016 lors de l'examen de la loi dite « Loi Biodiversité », le Conseil de céans a affirmé que l'interdiction de l'utilisation de pesticides contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ne constituait pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard cette fois-ci d'un « *objectif d'intérêt général de protection de l'environnement* » ainsi que de l'objectif de protection de la santé publique, objectif à valeur constitutionnelle (Cons. Const. 4 août 2016, n° 2016-737 DC, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages).

En l'espèce, l'objectif de protection de l'environnement doit trouver à s'appliquer.

L'European Food Safety Authority (EFSA) a réévalué en février 2018 les conséquences de l'utilisation de produits phytosanitaires dont la substance active appartient à la famille des néonicotinoïdes sur la faune, et plus particulièrement sur les pollinisateurs¹. Ses conclusions sont non-équivoques, globalement, les substances relevant de la famille des néonicotinoïdes sont une menace pour l'ensemble des groupes d'abeilles (domestiques, sauvages, bourdons) et font peser un risque élevé sur la survie de l'ensemble de ces espèces.

¹ <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/180228>

Par ailleurs, l'interdiction partielle prononcée par l'Union Européenne, ne concernant pas tous les usages des pesticides et autorisant des dérogations, ne suffit en rien à protéger les abeilles, dont la population continue à décliner².

Enfin, les conséquences des néonicotinoïdes ne se limitent pas aux pollinisateurs ; ont ainsi été mis en évidence des effets néfastes sur les mammifères et les oiseaux³ mais également sur les organismes aquatiques, mettant en péril l'ensemble de l'écosystème⁴.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de déclarer le projet contesté non conforme à la Constitution.

2) La violation du principe de protection de la santé

Ensuite, le projet contesté est contraire au principe à valeur constitutionnelle de protection de la santé, principe issu de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil de céans ne manque d'ailleurs pas de rappeler l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la protection de la santé (Cons. Const. n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

La Charte de l'Environnement dispose elle-même en son article 1 que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

Il est évident que le principe de protection de la santé a vocation à s'appliquer en l'espèce. L'usage de produits phytosanitaires contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes méconnaît cette garantie constitutionnelle.

De nombreux scientifiques, dont le Docteur Jean-Marc BONMATIN, chercheur au CNRS, alertent sur la contamination de notre alimentation par les néonicotinoïdes. Les études réalisées mettent en lumière une contamination importante⁵, engendrant des risques de maladies graves⁶, des impacts sur l'immunité⁷, et des conséquences sur le neuro-développement des fœtus et nourrissons.

Dès 2013, l'EFSA avait mis en évidence les risques que les pesticides appartenant à cette famille de substances chimiques faisaient peser sur le système nerveux humain et plus particulièrement, sur le développement du cerveau. Ces substances neurotoxiques sont en mesure de freiner « *le*

² <https://www.pan-europe.info/resources/reports/2017/02/bee-emergency-call-how-member-states-keep-using-banned-neonicotinoids-and> ET https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ganda_20_886

³ http://www.oncfs.gouv.fr/IMG/SAGIR%20%5Br%C3%A9seau%20ONCFS_FNC_FDC%5D%20rapport%20imidaclopride.pdf <https://www.actu-environnement.com/ae/news/disparition-oiseaux-etudes-CNRS-Museum-catastrophe-ecologique-30881.php4>

⁴ <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/securite-produits-consommation/rapports-publications/pesticides-lutte-antiparasitaire/fiches-renseignements-autres-ressources/neonicotinoides-pesticides-sante-abeilles/mise-a-jour-2017.html>

⁵ Wyckhuys et al 2020 : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412020320365>

⁶ CIMINO et al, 2016 : <https://ehp.niehs.nih.gov/doi/10.1289/EHP515>

⁷ Di Prisco et al 2017 :

https://www.researchgate.net/publication/320472939_The_neonicotinoid_insecticide_Clothianidin_adversely_affects_immune_signaling_in_a_human_cell_line

développement des neurones et des structures cérébrales associées à des fonctions telles que l'apprentissage et la mémoire »⁸.

Par ailleurs, plus récemment, deux études publiées en 2019 ont mis en lumière les risques que présentaient les néonicotinoïdes non plus sur le système nerveux mais plus globalement sur le développement biologique des mammifères.

La première étude menée sur une population de cervidés met en évidence la diminution de l'espérance de vie des faons, de leurs niveaux de thyroxine, de la longueur des os de leur mâchoire, de leur corps, de leur poids et a fortiori du poids de leurs organes. En outre, les néonicotinoïdes impactaient également l'appareil génital des femelles⁹. Or, l'être humain appartient lui aussi à la famille des mammifères, ces substances sont par conséquent en mesure d'impacter son développement.

La seconde étude vient quant à elle démontrer les risques que présentent les néonicotinoïdes pour le développement des fœtus. En effet, il s'avère que ces substances sont en mesure de traverser la barrière placentaire et en définitive d'impacter le développement cérébral de l'enfant à naître¹⁰.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de déclarer le projet contesté non conforme à la constitution.

3) La violation du principe de précaution

Le projet contesté est contraire au principe de précaution, qui a valeur constitutionnelle depuis l'intégration de la Charte de l'Environnement de 2004 dans la Constitution.

Son article 5, qui est d'application immédiate, 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. »

Citons également l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« 2. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle 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 vertu d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, National Farmers' Union et autres, 5 mai 1998, C-157/96 ; CJUE, Royaume-Uni c. Commission, 5 mai 1998, C-180/96 ; CJUE, Commission c. France, 28 janvier 2010, C-333/08), il découle du principe de précaution consacré par ces dispositions que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées.

Il ne fait pas de doute que le principe de précaution a vocation à s'appliquer en l'espèce.

⁸ <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/131217>

⁹ <https://www.nature.com/articles/s41598-019-40994-9#Abs1>

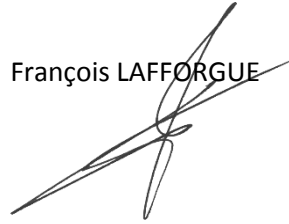
¹⁰ <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0219208>

La Commission européenne a adopté, le 2 février 2000, une communication sur le principe de précaution précisant notamment que son champ d'application est très vaste, « *plus particulièrement lorsqu'une évaluation scientifique objective et préliminaire indique qu'il est raisonnable de craindre que les effets potentiellement dangereux pour l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles avec le niveau élevé de protection choisi pour la Communauté* ».

Compte tenu de ce qui précède, il convient de déclarer le projet contesté non conforme à la constitution.

Fait à Paris, le 12 novembre 2020

François LAFFORGUE

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name François Lafforgue.

OBSERVATIONS

A L'ATTENTION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

sur la non-conformité à la Constitution de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

De : la **Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme**, Fondation d'utilité publique dédiée à l'écologie

Représentée par : **Maître Clémentine Baldon**, avocate au Barreau de Paris

1. L'adoption de la loi « relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrière », suscite une vive émotion et une profonde inquiétude au sein de la société civile, des apiculteurs et d'une partie du monde paysan en raison du **recul majeur** que cette loi induit sur la protection de l'environnement¹. La loi déférée revient en effet sur l'interdiction de l'utilisation des pesticides contenant des néonicotinoïdes consacrée en droit français par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Le législateur avait décidé d'adopter cette interdiction après des mois de débats en se fondant sur de nombreuses contributions scientifiques d'où se dégageait un **consensus scientifique sur les effets délétères de ces substances sur les abeilles, l'environnement et la santé humaine**. Le législateur avait également tenu compte de l'impressionnante mobilisation de la société civile appelant à faire prévaloir la protection de l'environnement sur certains enjeux économiques de court terme et à concilier les enjeux de production avec les enjeux de respect des écosystèmes. Par l'adoption de cette loi, la France avait en outre enclenché un mouvement salutaire en ouvrant la voie à l'interdiction de ces substances au sein de l'Union européenne.

Or, la loi déférée opère un revirement à rebours du sens de l'histoire, à l'heure où **les éléments à charge sur la dangerosité des néonicotinoïdes sur les écosystème s'accumulent** et où les scientifiques ne cessent d'alerter sur **l'effondrement de la biodiversité à un rythme sans précédent** qui expose toute l'humanité à des risques majeurs puisque les « *contributions apportées par la biodiversité et la nature aux populations sont notre patrimoine commun et forment le plus important 'filet de sécurité' pour la survie de l'humanité* »². Malgré ce constat accablant, la loi déférée entend protéger, au demeurant de manière inadéquate et court-termiste, les intérêts économiques de quelques-uns aux dépens de l'ensemble de la collectivité et des générations futures.

C'est dans ce contexte que la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme entend faire valoir ses observations sur la non-conformité de la loi déférée avec plusieurs dispositions de la Constitution.

¹ En ce sens, tribune publiée par le Journal du dimanche, 3 octobre 2020, Néonicotinoïdes : « Députés, vos votes vous engageront auprès des générations futures », <https://www.lejdd.fr/Societe/tribune-neonicotinoïdes-deputés-vos-votes-vous-engageront-auprès-des-généralions-futures-3995937>; document public du 15 octobre 2020 co-signé par 23 associations et syndicats, <http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/neonicotinoïdes-recul-majeur-151020.pdf>.

² Communiqué de presse de l'IPBES (Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) « Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces « sans précédent » et qui s'accélère », <https://ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>

A. La loi déferée méconnaît plusieurs principes issus de la Charte de l'environnement

2. La Charte de l'environnement consacre plusieurs principes, notamment, le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er}), le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (article 2), le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences (article 3), le principe de contribution à la réparation des dommages (article 4) et le principe de précaution (article 5).

Votre Conseil a affirmé la valeur constitutionnelle de ces principes, comme de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte, et considère qu'ils « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* » (en ce sens : Cons. const., 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, déc. n°2008-564 DC ; Cons. const., 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, déc. n°2009-599 DC). Votre Conseil a ainsi jugé, s'agissant du principe de précaution, qu'il lui incombe « *de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques* » (Cons. const., 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, déc. n°2008-564 DC, cons 18).

Votre Conseil a en outre récemment consacré la valeur constitutionnelle de l'objectif de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains* », découlant du préambule de la Charte de l'environnement (Cons. const., 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes, n°2019-823 QPC).

Or l'article 1^{er} de la loi déferée, en ce qu'il permet au pouvoir réglementaire, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, d'autoriser l'utilisation de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits contenant des néonicotinoïdes interdits **méconnaît l'ensemble de ces principes**.

3. En effet, il existe un **consensus scientifique très large** (plus d'un millier d'études recensées par la « Task Force on Systemic Pesticides ») **et non contesté sur les effets extrêmement graves et irréversibles** des pesticides contenant des néonicotinoïdes sur les pollinisateurs et plus généralement sur la biodiversité et l'environnement, mais aussi potentiellement, sur la santé humaine. Ce consensus, qui n'a fait que se confirmer depuis l'adoption de la loi de 2016 sur la reconquête de la biodiversité, a pris ces dernières années diverses manifestations :
- Au niveau de l'Union européenne, l'EFSA a mené une nouvelle évaluation en 2018 confirmant les risques des néonicotinoïdes sur les abeilles³ qui a conduit la Commission européenne à interdire ou restreindre drastiquement l'utilisation de ces substances⁴.
 - Des études récentes conduites par des chercheurs du CNRS et de l'INRA⁵ démontrent que ces substances **s'accumulent et sont rémanentes dans l'environnement** de sorte que leur utilisation expose les pollinisateurs à leur **nocivité sur de nombreuses années**.

³ Site internet de la EFSA, 28 février 2018, « Néonicotinoïdes : confirmation du risque pour les abeilles », <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/180228>.

⁴ Règlements d'exécution du 29 mai 2018 (UE) 2018/783 (imidaclopride) ; (UE) 2018/784 (clothianidine) et (UE) 2018/785 (thiaméthoxame). La Commission a d'ailleurs mis en demeure plusieurs Etats membres de cesser d'octroyer des dérogations injustifiées : Euractiv, 27/02/2019, <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/eu-commission-to-crack-down-on-recalcitrant-member-states-over-neonicotinoids/>.

⁵ Communiqué de presse du CNRS « Néonicotinoïdes : malgré le moratoire de l'UE, un risque persiste pour les abeilles », 27/11/2019, <https://www.cnrs.fr/fr/neonicotinoides-malgre-le-moratoire-de-lue-un-risque-persiste-pour-les-abeilles>. Voir également une étude du Earth and Life Institute, de l'Université Catholique Louvain (<https://www.sillonbelge.be/art/d-20200929-GJ4WGG>).

- Comme l'étude d'impact le reconnaît - alors même qu'elle tend par ailleurs à minimiser systématiquement l'impact de la loi déferée - un grand nombre d'études⁶ confirment la **haute toxicité des néonicotinoïdes** non seulement pour les abeilles et les autres pollinisateurs mais aussi pour un large éventail de micro-organismes, d'invertébrés et de vertébrés terrestres et aquatiques. En effet, de par leur nature et leur mode d'action, ces substances **ciblent tous les êtres vivants sans distinction**. L'utilisation des néonicotinoïdes participe ainsi à l'effondrement de la population des insectes, dont 80 % de la biomasse a disparu en Europe en moins de trente ans s'agissant des insectes volants⁷. Par suite, c'est **l'ensemble de la chaîne alimentaire qui est gravement menacée** y compris les oiseaux, qui ont vu leur population décroître d'un tiers dans les zones rurales ces quinze dernières années.
- Alors que la communauté scientifique poursuit ses analyses afin d'évaluer les conséquences sanitaires des néonicotinoïdes, certaines études identifient déjà plusieurs risques sur la santé humaine notamment **une toxicité neurologique** de l'acétamipride et de l'imidaclopride chez les mammifères, une **perturbation endocrinienne** chez les mammifères et l'oiseau touchant principalement la thyroïde en particulier pour l'imidaclopride et une **génétoxicité et cytotoxicité** pour l'homme des thiaclopride, clothianidine, imidaclopride ouvrant la voie à la cancérogenèse et à la mutagenèse⁸.
- L'ensemble de ces constats accablants ont ainsi conduit les **scientifiques de la Task Force on Systemic Pesticides** - qui rassemble une soixantaine de chercheurs internationaux (de 24 pays) indépendants travaillant sur les néonicotinoïdes depuis plus de dix ans - à alerter le gouvernement, dans une lettre ouverte du 21 septembre 2020, sur les **dangers d'une réintroduction des néonicotinoïdes**⁹. Ils indiquent notamment :

« Il y a deux ans exactement, nous étions invités à l'Assemblée nationale pour saluer l'application de la loi de 2016 mettant un terme à l'utilisation de tous les néonicotinoïdes sur le territoire français. Suivant l'avis très clair de la communauté scientifique internationale, la France prenait alors une position exemplaire pour ses citoyens, pour l'Union européenne et pour le monde. Cette loi française pour le présent et l'avenir, pour la France et pour la planète, est remise en question avec les dérogations annoncées sur les néonicotinoïdes. Nous pensons qu'il s'agirait d'une grave erreur, sous le prétexte de raisons mineures ou inexacts, ceci au regard des enjeux immenses dont vous avez aujourd'hui la pleine responsabilité.

Cette erreur est associée à un modèle d'agriculture intensive qui n'est pas durable et qui n'a pas voulu évoluer. Cette erreur nous oblige à sortir de notre réserve habituelle pour vous réaffirmer les impacts désastreux des néonicotinoïdes, objets d'une réintroduction proposée par votre gouvernement. »

⁶ Voir l'étude d'impact de la loi déferée, p. 19 et les méta-analyses menées en 2015 et 2017 sur des centaines d'études qui y sont citées : Pisa, L., Goulson, D., Yang et al. (2017) An update of the Worldwide Integrated Assessment (WIA) on systemic insecticides. Part 2: impacts on organisms and ecosystems. Environmental Science and Pollution Research, 1 – 49. <https://doi.org/10.1007/s11356-017-0341-3>; Pisa, L., Amaral-Rogers, V. et al. (2015). Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates. Environmental Science and Pollution Research, 22 (1), 68 – 102. <https://doi.org/10.1007/s11356-014-3471-x> ; Van Der Sluijs, J.P., Amaral-Rogers, V., et al. (2015), Conclusions of the worldwide integrated assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning. Environmental Science and Pollution Research, 22, 148 – 154. <https://doi.org/10.1007/s11356-014-3229-5>.

⁷ “More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas”, C.A. Hallmann et al. (2017) <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0185809#sec010>.

⁸ http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/commun_neonicotinoidesetsantehumaine_042016_vdef-1.pdf.

⁹ Libération, 21 septembre 2020, « Réintroduction des néonicotinoïdes : « C'est une grave erreur » », https://www.liberation.fr/terre/2020/09/21/reintroduction-des-neonicotinoides-c-est-une-grave-erreur_1800119.

4. Ainsi, au regard du **consensus scientifique mondial** sur la dangerosité des néonicotinoïdes, en permettant au pouvoir réglementaire d'autoriser l'utilisation de semences de betteraves sucrières traitées avec ces substances, la loi déferée emportera une **atteinte grave et irréversible à l'environnement**. On relèvera à cet égard que ces dérogations **pourraient entraîner le traitement de surface d'environ 450.000 hectares** par an.

En outre, l'interdiction temporaire de plantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de semences traitées avec des néonicotinoïdes **n'est pas de nature à circonscrire ces atteintes à l'environnement** dès lors que les néonicotinoïdes se diffusent à grande échelle dans l'environnement et qu'ils y persistent durant plusieurs années, comme le reconnaît l'étude d'impact de loi déferée expressément :

« Plusieurs études sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau (acétamipride, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées. »¹⁰

Les **conditions d'octroi des dérogations** autorisant l'usage des néonicotinoïdes sont tout aussi **impropres à limiter les impacts de l'usage de ces produits sur l'environnement** dès lors que la loi déferée supprime les garanties qui existaient jusqu'à présent. En effet, aux termes de L.253-8 du code rural et de la pêche maritime, les dérogations à l'interdiction des néonicotinoïdes ne peuvent être accordées que sur la base d'un **bilan public établi par l'ANSES** portant notamment « **sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole** ». Or l'article 1^{er} de la loi déferée entend substituer à ce dispositif un « conseil de surveillance » non scientifique et non indépendant dont la mission se limiterait à émettre un « avis sur les dérogations », sans plus de précision.

Il ressort de ce qui précède que la loi déferée emporte **une atteinte manifeste à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement** en tant que patrimoine commun des êtres humains qui requiert nécessairement, aux termes du préambule de la Charte, 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* »

La loi déferée **méconnaît également les articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5 de la Charte** consacrant respectivement le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le devoir de prendre part à la préservation et l'amélioration de l'environnement, le devoir de prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences, le principe de contribution à la réparation des dommages et le principe de précaution.

5. Une telle atteinte **ne saurait se justifier par une conciliation avec la liberté d'entreprendre**

Tout d'abord, la loi déferée est improprie à garantir la liberté d'entreprendre puisqu'elle ne protège que les intérêts des fabricants de ces substances et ceux des producteurs de betteraves n'ayant pas fait évoluer leurs pratiques malgré l'interdiction des néonicotinoïdes depuis 2016. L'ensemble des autres acteurs économiques - apiculteurs, producteurs de cultures dépendantes des pollinisateurs et agriculteurs convertis à l'agroécologie - supporteront les conséquences délétères de ces dérogations et donc une atteinte à leur liberté d'entreprendre.

¹⁰ Etude d'impact, p. 19

Ensuite, il est d'autant moins justifié de privilégier les seuls intérêts des producteurs de betteraves ayant recours aux néonicotinoïdes qu'ils ont **disposé de près de quatre ans pour anticiper l'interdiction de ces substances**. Ils auraient ainsi pu et peuvent encore mettre en œuvre **plusieurs alternatives** pour protéger leurs cultures des pucerons qu'elles soient chimiques, comme relevé par l'ANSES dans un rapport de 2018¹¹ ou surtout non chimiques, comme la plantation de haies permettant d'héberger des insectes auxiliaires (coccinelles...) ou l'allongement, la rotation et la diversification des cultures pour réduire la propagation des pucerons et rompre la chaîne de transmission de la jaunisse¹².

Enfin en permettant aux producteurs de betteraves de continuer à utiliser des néonicotinoïdes, la loi déferée n'est **pas de nature à protéger adéquatement leur liberté d'entreprendre**. En effet, les difficultés du secteur de la betterave sont multifactorielles : fin des quotas, concurrence mondiale, sécheresses, etc.¹³. Et surtout, autoriser à nouveau le recours aux néonicotinoïdes est une solution de **court-terme** les enfermant dans un modèle d'agriculture chimique peu résiliente au changement climatique alors qu'ils seront confrontés aux mêmes difficultés en juillet 2023, date à laquelle les dérogations sont supposées prendre fin.

Pourtant, **le législateur disposait d'autres solutions protectrices de agriculteurs, favorables à l'environnement et moins coûteuses sur le long terme**, telles que la mise en place d'une indemnité éco-conditionnée permettant de dédommager les agriculteurs victimes du virus de la jaunisse tout en les incitant à des changements de pratiques agricoles en vue d'une meilleure résilience face aux aléas climatiques et phytosanitaires¹⁴. Ces solutions seraient en outre cohérentes avec le projet agro-écologique de la France et contribueraient ainsi à la mise en œuvre des principes constitutionnels consacrés par la Charte de l'environnement.

Ainsi, en privilégiant l'intérêt de court-terme de quelques opérateurs tout en faisant supporter à la collectivité les conséquences délétères de l'usage des néonicotinoïdes, la loi déferée opère **une conciliation manifestement inadéquate et disproportionnée** entre le principe de protection de l'environnement et les autres principes protégés par les articles 1^{er}, 2, 3, 4 et 5 de la Charte de l'environnement, d'une part, et la liberté d'entreprendre, d'autre part.

Enfin, la loi déferée est susceptible d'enclencher **un effet de contagion** non seulement à d'autres filières agricoles ou d'autres pesticides, mais aussi à des secteurs dans lesquels le législateur a assigné des objectifs visant à protéger l'environnement et impliquant une phase transitoire (interdiction de l'utilisation des plastiques jetables¹⁵, fin de l'exploration des hydrocarbures¹⁶, obligation en matière de recyclage¹⁷...). Ce faisant, elle porte atteinte à la capacité du législateur à mettre en œuvre les garanties et devoirs issus de la Charte.

¹¹ ANSES, saisine n° 2016-SA-0057, Avis relatif à « l'Évaluation mettant en balance les risques et les bénéfices relatifs à d'autres produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte pour les usages autorisés en France des produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes », 7 mai 2018.

¹² Voir en ce sens, note de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, « Non à la dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes, d'autres solutions existent » : http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/note_fnh_neonic-2.pdf

¹³ Voir par exemple le document inter-associatif « Le vrai et le faux de la communication gouvernementale » : https://www.generations-futures.fr/wp-content/uploads/2020/09/commun_neonicsbetteraves_contreverites_22092020_vf.pdf

¹⁴ Voir en ce sens la note de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, « 75 millions d'euros de pertes pour les betteraviers - La solution : soutenir sous conditions la filière plutôt que de réautoriser les néonicotinoïdes » : <http://www.fondation-nature-homme.org/sites/default/files/neonicotinoïdes-cout-indemnité-écoconditionnée-fnh.pdf>

¹⁵ Loi n°2018-938 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.

¹⁶ Loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

¹⁷ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

B. La loi déferée méconnaît le principe de non-régression découlant de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de l'article 2 de la Charte de l'environnement

6. Aux termes de l'article 2 de la Charte de l'environnement « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Ce principe est de valeur constitutionnelle, comme l'ensemble des principes issus dans la Charte, et s'impose donc « *aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* » (en ce sens : Cons. const., 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, déc. n°2008-564 DC ; Cons. const., 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, déc. n°2009-599 DC).

En outre, votre Conseil a consacré l'objectif à valeur constitutionnel de protection de l'environnement, « *patrimoine commun de l'humanité* » découlant du préambule de la Charte de l'environnement après en avoir rappelé notamment les termes suivants : « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* » (Cons. const., 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes, n°2019-823 QPC).

Il découle ainsi de la lecture combinée de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de l'article 3 de la Charte, un principe d'amélioration constante en matière de protection de l'environnement.

Un tel principe est déjà reconnu par l'article L.110-1 alinéa 9 du code de l'environnement comme étant celui « *selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ». S'il n'a pas vocation à interdire toute évolution législative – comme l'a rappelé votre Conseil dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 – il devrait les conditionner à l'absence de régression du niveau de protection de l'environnement dans une logique de protection du patrimoine commun de l'humanité et singulièrement des générations futures.

Or, comme démontré *supra* la loi déferée induit incontestablement un grave recul environnemental en participant à l'effondrement de la biodiversité et la destruction des écosystèmes, laissant ainsi aux générations futures un environnement dégradé. Partant, elle porte une atteinte manifeste au principe de non-régression.

*

Le 12 novembre 2020



Clémentine Baldon
Avocate à la Cour

**Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits
phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves
sucrières**

**Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel à la
Saisine n° 2020-809 DC**

**Produite par le Syndicat National d'Apiculture et l'association Terre
d'Abeilles**

Avec la participation de :

- Me Laure ABRAMOWITCH, Avocate au Barreau de Dijon, Docteure en droit
- Laurent FONBAUSTIER, Professeur agrégé de droit public à l'Université de Paris-Saclay.
- Me Sébastien MABILE Sébastien, Avocat au Barreau de Paris (Seattle Avocats), docteur en droit,
- Béatrice PARANCE Béatrice, Professeure agrégée de droit privé à l'Université UPL Vincennes Saint Denis,
- Judith ROCHFELD Judith, Professeure agrégée de droit privé à l'Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, École de droit de la Sorbonne,
- Me Didier SUPPLISSON, Avocat au Barreau de Dijon,

A l'attention de Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Le Sénat a définitivement adopté le 4 novembre 2020, la loi introduisant une dérogation, accordée par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, permettant aux agriculteurs d'utiliser des semences traitées avec des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, ce jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la constitutionnalité de ce texte, sur le fondement de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, par soixante députés et soixante sénateurs, les 10 (députés) et 13 novembre 2020, (Saisine n° 2020-809 DC).

Le Syndicat National d'Apiculture et l'association Terre d'Abeilles entendent formuler des observations à l'appui de ces recours dans le cadre de la présente contribution extérieure.

Le Syndicat National d'Apiculture (SNA), constitué en 1920, regroupe suivant les années, 119 antennes départementales pour un effectif d'environ 32 000 adhérents sur les 68 000 apiculteurs recensés en France. Le SNA est également propriétaire de la revue l'Abeille de France dont les articles retiennent plus de 60 000 lecteurs et qui est aujourd'hui la plus ancienne revue apicole française, née elle aussi en 1920, la plus vendue en France et la plus connue au niveau européen et mondial.

Le SNA a, aux termes de ses Statuts, pour but de défendre les intérêts économiques de leurs membres auprès des Pouvoirs Publics et des autres associations apicoles française, de favoriser et de promouvoir le développement de l'apiculture française et la production de miel indigène, d'améliorer les connaissances techniques des apiculteurs, de les défendre également en justice, soit individuellement, soit réunis dans leurs organisations professionnelles.

Association française déclarée d'intérêt général créée en 2002, **Terre d'Abeilles** agit au plan national, européen et international pour la protection des abeilles et autres pollinisateurs sauvages. Son siège social est la Maison des Abeilles à Ingrandes (36) en Région Centre. Terre d'Abeilles était la seule organisation présente au Grenelle de l'Environnement (2007) pour défendre la cause des abeilles et de l'apiculture. Elle représentait l'apiculture française au États généraux de l'alimentation (EGA 2017). Elle œuvre en faveur d'un nouveau modèle agricole durable, respectueux du vivant et notamment à l'amélioration de l'évaluation du risque pesticides.

Par la présente contribution extérieure, le SNA et Terre d'Abeilles souhaitent exposer leurs observations à l'encontre des dispositions de ce texte de loi.

Pour Le SNA et Terre d'Abeilles

Me Sébastien MABILE, Avocat au
Barreau de Paris

Les membres d'Intérêt à Agir, fonds de
dotation

Table des matières

Introduction.....	5
I. Les pesticides de la famille des néonicotinoïdes ont des impacts graves et durables sur les pollinisateurs et portent gravement atteinte aux intérêts défendus par les contributeurs.....	6
A. Les preuves scientifiques des impacts des néonicotinoïdes	6
B. La procédure d'adoption de la loi n'a pas permis au législateur de prendre en compte ces études scientifiques.....	8
II. L'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et des pollinisateurs a justifié l'interdiction des pesticides de la famille des néonicotinoïdes	9
III. Sur l'espérance légitime des apiculteurs.....	10
IV. Les dispositions contestées privent de garanties légales les exigences découlant de la Charte de l'environnement.....	12
V. Les dispositions contestées privent de garanties légales d'autres exigences constitutionnelles	14
A. L'atteinte au droit de propriété des apiculteurs	14
B. L'atteinte à la liberté d'entreprendre des apiculteurs	15
VI. Une loi outrageusement contraire à l'intérêt général.....	16

« *C'est la fin du bourdonnement souverain du monde* », résumait, à l'automne 2017, le philosophe Thierry Hoquet, dans les colonnes du quotidien *Le Monde*. Souverain parce qu'il règne sur nos souvenirs, sur les images que nous conservons de ce qu'était, et doit être, un paysage d'été. Souverain aussi parce que ce bruit de fond, cette bande-son de l'histoire de la planète, est l'empreinte sonore de ce monde minuscule et méprisé, mais dont l'existence est l'une des conditions au maintien de la vie. Sans ces multitudes de bestioles grouillantes et bourdonnantes, il n'y a plus les oiseaux, les poissons, ni aucun des animaux qui s'en nourrissent, il n'y a plus les plantes à fleurs, sauvages et domestiques, dont ils permettent la reproduction par la pollinisation - cette incroyable et accidentelle trouvaille de l'évolution. Ce qui s'étirole et disparaît nous nos yeux, c'est ce qui permet à tout le reste d'exister. C'est le carburant, c'est le tissu même de la vie."

Stéphane Foucart, « *Et le monde devint silencieux. Comment l'agrochimie a détruit les insectes* », Editions du Seuil, août 2019, p12.

Introduction

Les substances néonicotinoïdes sont des insecticides qui se diffusent par systémie dans toutes les parties de la plante, y compris la racine, et intoxiquent les espèces cibles et non cibles sans aucune distinction, ainsi que de nombreuses autres espèces vivantes. Les molécules les plus courantes sont l'imidaclopride et le thiaméthoxame qui ont été massivement utilisées en France à partir des années 1990.

De très nombreuses études scientifiques ont démontré les effets néfastes de l'utilisation des substances néonicotinoïdes sur l'ensemble de la biodiversité, et en particulier leur contribution au déclin massif des abeilles mellifères, des bourdons et des oiseaux, et à l'empoisonnement durable des sols et des eaux. Ces substances sont utilisées en enrobage de semences, ce qui explique qu'elles persistent durablement dans les sols et migrent vers les eaux ; une partie des substances est contenue dans les cultures issues des semences et affectent ainsi les insectes qui les butinent. Ces effets néfastes ont conduit le législateur à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'utilisation de ces substances par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce à l'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime. Cette loi tolérerait néanmoins des dérogations à cette interdiction jusqu'au 1^{er} juillet 2020.

A la suite d'une prolifération de pucerons verts dans les régions de culture de betteraves en avril 2020, insectes vecteurs de la jaunisse des betteraves qui diminue leur rendement de production, cette filière ainsi que l'industrie sucrière ont milité pour une nouvelle autorisation de l'utilisation des néonicotinoïdes en arguant de leur nécessité pour protéger les cultures de betteraves. Après une étude d'impact très sommaire, le projet de loi en cause a été adopté le 30 octobre 2020.

L'article 1^{er} de la loi critiquée dispose en ce sens, modifiant l'article L. 253-8, 1^o, II, du Code rural et de la pêche maritime que :

« L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite. »

Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. »

L'alinéa 3 de l'article 1er prévoit une vaine forme d'encadrement des effets des dérogations autorisant l'utilisation de ces substances en décidant que les arrêtés de dérogation interdiront temporairement le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de semences traitées avec des substances néonicotinoïdes.

I. Les pesticides de la famille des néonicotinoïdes ont des impacts graves et durables sur les pollinisateurs et portent gravement atteinte aux intérêts défendus par les contributeurs

A. Les preuves scientifiques des impacts des néonicotinoïdes

De très nombreuses études scientifiques internationales mettent en évidence que l'usage des néonicotinoïdes pour l'enrobage des semences- dont l'imidaclopride et le thiaméthoxame réautorisées font partie- participe au déclin massif de la biodiversité et en particulier **à plusieurs espèces de pollinisateurs**.

Ainsi, les abeilles mellifères sont touchées massivement par l'utilisation de ces substances certes, les cultures en cause — celles des betteraves sucrières — ne sont pas des cultures attractives des pollinisateurs ; néanmoins leur traitement par les substances critiquées participe de la pollution des sols, qui influe quant à elle sur les champs alentours et, partant, sur les abeilles et autres pollinisateurs qui peuvent s'y trouver¹.

En particulier, le rapport d'évaluation sur les pollinisateurs de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)² a mis en évidence

¹ SUCHAIL *et al.*, « Discrepancy between acute and chronic toxicity induced by imidacloprid and its metabolites in *Apis mellifera* », Environmental Toxicology and Chemistry, 2001 ; DOUCET-PERSONI *et al.*, « Imidaclopride utilise en enrobage de semences (Gaucho) et troubles des abeilles. Rapport final », Rapport par le Comité Scientifique et Technique (CST) de l'étude multifactorielle des troubles d'abeilles demandé par le Gouvernement français, 2003 ; RORTAIS, ARNOLD *et al.*, « Modes of honeybees exposure to systemic insecticides : Estimated amounts of contaminated pollen and nectar consumed by different categories of bees », Apidologie, 2005 ; BONMATIN *et al.*, « Behaviour of imidacloprid in fields. Toxicity for honey bees », Environmental Chemistry, 2005 ; MAXIM, VAN DER SLUIJS, « Expert explanations of honeybee losses in areas of extensive agriculture in France: Gaucho compared with other supposed causal factors », Environmental Research Letters, 2010; EFSA panel on plant protection products and their residues, « Scientific opinion on the science behind the development of a risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. And solitary bees) », EFSA Journal, 2012; HENRY *et al.*, « A common pesticide decreases foraging success and survival in honeybees », Science 2012; PISA *et al.*, « Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates », Environmental Science & Pollution Research, 2014).

² IPBES, résumé à l'attention des décideurs, 2016 :

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/rapport_evaluation_pollinisateurs-IPBES.pdf

les effets des néonicotinoïdes sur les pollinisateurs sauvages ou domestiques. Parmi les messages clés adressés aux décideurs au terme d'une évaluation mondiale de la littérature scientifique, les experts de l'IPBES ont considéré que :

- « *Il a été démontré que les pesticides, et en particulier les insecticides, ont de nombreux effets létaux et sublétaux sur les pollinisateurs dans des conditions expérimentales contrôlées* » (page 11);
- « *Les récentes recherches axées sur les insecticides à base de néonicotinoïdes témoignent d'effets létaux et sublétaux sur les abeilles, ainsi que de certaines répercussions sur leur rôle de pollinisateurs. Les résultats d'une étude récente montrent l'impact des néonicotinoïdes sur la survie et la reproduction des pollinisateurs sauvages dans des conditions réelles d'exposition au champ* » (page 11).
- « *L'exposition des pollinisateurs aux pesticides peut être diminuée en réduisant le recours aux pesticides, en cherchant d'autres formes de lutte contre les ravageurs et en adoptant certaines pratiques d'application spécifiques, notamment des techniques visant à réduire les pertes de pesticide à l'épandage* » (page 11) ;
- « *De récentes recherches sur les insecticides néonicotinoïdes font apparaître des preuves considérables d'effets sublétaux sur les abeilles en milieu contrôlé (bien établi) ainsi que quelques preuves de l'impact sur la pollinisation qu'elles assurent (établi mais incomplet)* » (page 27).

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les bourdons, avec les mêmes réserves quant au caractère non attractif pour ces espèces des champs de betteraves sucrières mais également la même influence indirecte (sur les sols alentours)³.

De surcroît, l'usage des semences traitées avec des néonicotinoïdes **empoisonne durablement les sols et a fortiori les eaux**, portant ainsi une atteinte grave au fonctionnement des écosystèmes en général, au-delà des seules espèces touchées.

Il faut rappeler que les néonicotinoïdes sont utilisés en enrobage de semences, ce qui implique qu'ils sont directement introduits dans les sols avec ces dernières et que 80 % de ces substances y demeurent de manière persistante⁴.

Surtout, ces données concernant l'intégration durable de ces substances dans le sol remettent en question les caractères limités, spatialement et temporellement, de l'autorisation donnée.

En effet, **spatialement**, cette introduction dans le sol a pour conséquence majeure que les substances en cause ne demeurent pas dans le terrain traité mais se répandent bien, par ce canal du sol, au-delà. Ainsi, une étude récente effectuée en France par le CNRS et l'INRAE entre 2014 et 2018⁵ démontre

³ Voir **COLLA, PACKER**, « Evidence for decline in eastern North American bumblebees (Hymenoptera: Apidae), with special focus on *Bombus affinis* Cresson », Biodiversity and Conservation, 2008; **WHITEHORN et al.**, « Neonicotinoid pesticide reduces bumble bee colony growth and queen production », Science, 2012; **FELTHAM et al.**, « Field realistic doses of pesticide imidacloprid reduce bumblebee pollen foraging efficiency », Ecotoxicology, 2014; **GOULSON**, « Neonicotinoids impact bumblebee colony fitness in the field ; a reanalysis of the UK's Food & Environment Research Agency 2012 experiment », Peer J, 2015.

⁴ **BONMATIN et al.**, « Environmental fate and exposure ; neonicotinoids and fipronil », Environmental Science & Pollution Research, 2014 ; **SUR et STORK**, « Uptake, translocation and metabolism of imidacloprid in plants », Bulletin of Insectology, 2003; **LONG et KRUPKE**, « Non-cultivated plants present a season-long route of pesticide exposure for honey bees », Nature Communications, 2016); **FOUCART**, « Des niveaux alarmants de pesticides mesurés dans les sols et les vers de terre », Le Monde, Septembre 2019.

⁵ Voir <https://www.cnrs.fr/fr/neonicotinoides-malgre-le-moratoire-de-lue-un-risque-persiste-pour-les-abeilles>

que, malgré l'absence de traitement du colza, l'imidaclopride s'est largement propagée dans des champs de colza, même éloignés de cultures traitées. Les chercheurs en concluent que l'imidaclopride **contamine d'autres cultures plantées**, même en dehors du voisinage immédiat de celle traitée.

On insistera également sur le fait que, **temporellement**, cette contamination **perdure durablement**, dans les sols traités et à l'extérieur de ceux-ci, et ceci plusieurs années après son utilisation. À titre d'exemple, la substance thiaméthoxame peut persister dans le sol pendant une période allant jusqu'à 72 jours, et l'imidaclopride jusqu'à 228 jours⁶.

Pour toutes ces raisons l'autorisation de l'usage des néonicotinoïdes, et sa limitation dite à certaines cultures (spatiale) et temporaire (dans le temps) est chimérique puisqu'elle va *de facto* s'étendre dans l'espace et dans le temps bien au-delà et porter atteinte au fonctionnement des écosystèmes en ayant un impact néfaste sur les vertébrés et invertébrés ainsi que démontré⁷.

B. La procédure d'adoption de la loi n'a pas permis au législateur de prendre en compte ces études scientifiques

Les modalités d'adoption du projet de loi n'ont pas permis au législateur de prendre connaissance des résultats de ces études scientifiques pourtant nombreuses et concordantes, pas plus qu'elles n'auront permis aux représentants des apiculteurs de faire valoir leurs arguments.

En premier lieu, l'étude d'impact particulièrement parcellaire et critiquée à dessein par les députés dans le cadre de leur saisine, n'évoque pas les effets de la loi sur les pollinisateurs.

L'étude d'impact très parcellaire au niveau des enjeux environnementaux, et partielle en ce qu'elle reprend *in extenso* les arguments avancés par les représentants de la filière sucrière n'a pas permis de prendre considération les attentes légitimes des autres parties prenantes, et en particulier celles des apiculteurs.

Il en est de même dans le cadre de la procédure d'adoption de ce texte par le Parlement.

L'article L.133-2 du code de l'environnement prévoit pourtant que « *Le Conseil national de la transition écologique est consulté sur :1° Les projets de loi concernant, à titre principal, l'environnement ou l'énergie ; (...)* ».

Au cas présent, le gouvernement n'a pas souhaité consulter le CNTE sur le projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire, alors même que ses dispositions auraient un impact grave et durable sur l'environnement.

L'absence de consultation du CNTE n'a pas permis au législateur de prendre connaissance d'un avis qui l'aurait certainement mis en garde sur l'importance des pollinisateurs et l'impact des pesticides de la famille des néonicotinoïdes.

⁶ Données technico-économiques sur les substances chimiques en France : Néonicotinoïdes, DRC-15-136881-07690B, p. 43.

⁷ **GIBBONS *et al.***, « A review of the direct and indirect effects of neonicotinoids and fipronil on vertebrate wildlife », Environmental Science & Pollution Research, 2014).

Dans le même sens, seule la commission des affaires économiques du Sénat a été saisie pour avis sur le projet de loi, la commission du développement durable ne s'étant pas saisie de ce texte.

Les auditions menées par le rapporteur de la Commission n'ont permis d'entendre principalement que les représentants de la filière sucrière et betteravière, des agriculteurs ou agences et services de l'État : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), Cristal Union, Tereos, Société Lesaffre Frères, Sucrerie & distillerie Ouvré fils S.A., Association générale des producteurs de maïs (AGPM), Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), Saint Louis Sucre, Institut technique de la betterave (ITB), Coordination rurale, Confédération paysanne, Union française des semenciers (UFS), Union des industries de la protection des plantes (UIPP), Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Ministère de la transition écologique et solidaire, délégué interministériel pour la filière sucre, Confédération générale des planteurs de betteraves.

En comparaison, seul le président de l'Interprofession abeilles (Interapi) a pu être entendu, outre la table ronde à laquelle ont participé quelques associations environnementales (Les amis de la Terre, France Nature Environnement, Générations futures et la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme).

L'association Terre d'abeilles, qui avait été invitée en mai 2015 à participer à une table ronde organisée par le président de la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi sur la reconquête de la biodiversité n'a pas été auditionnée par les rapporteurs, pas plus que le Syndicat National d'Apiculture (SNA).

Cette absence de consultation des représentants des apiculteurs a privé le législateur d'informations essentielles dans la conciliation des objectifs recherchés.
--

II. L'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et des pollinisateurs a justifié l'interdiction des pesticides de la famille des néonicotinoïdes

C'est au vu de des effets délétères des néonicotinoïdes, particulièrement graves et irréversibles, que le législateur a été conduit à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'utilisation de ces substances par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce à l'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime.

Ce faisant, le législateur assurait, comme il lui revient, la conciliation de l'objectif de protection de l'environnement, déclarée depuis comme patrimoine commun des êtres humains, avec la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie.

Les travaux parlementaires relatifs à cette disposition font apparaître que les auteurs des amendements à l'origine de l'article 125 de la loi n°2016-1087 souhaitaient répondre à des préoccupations liées aux effets de ces produits sur l'environnement ainsi que sur la santé publique.

Mme Geneviève Gaillard, rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale, expliquait ainsi : « *Je remercie M. Bapt et les auteurs des autres amendements d'avoir soulevé le problème des néonicotinoïdes, produits phytosanitaires dévastateurs pour un certain nombre d'espèces, en particulier les pollinisateurs, et qui de surcroît*

entraînent des risques pour la santé publique. Il est important d'enclencher un cercle vertueux afin qu'ils ne soient plus utilisés ».

Ainsi que le relevait le rapport de M. Jérôme Bignon, rapporteur du projet de loi au Sénat : « *Les néonicotinoïdes sont une classe d'insecticides qui agissent en perturbant le système nerveux central des insectes, en se fixant sur leurs récepteurs nicotiniques. La suractivation de ces récepteurs entraîne une paralysie mortelle. Ils sont utilisés massivement depuis les années 1990, le plus souvent en enrobage de semences pour une grande variété de productions (betteraves, pomme de terre, vigne, arboriculture, maraîchage, blé, colza). (...) Les néonicotinoïdes sont fortement suspectés de jouer un rôle crucial dans le syndrome d'effondrement des colonies d'abeilles. La mortalité des colonies est suivie en Europe dans le cadre d'un programme de surveillance mis en œuvre dans 17 États (EPILOBEE). (...) Il existe de manière générale un corpus de preuves scientifiques de plus en plus important pour démontrer que l'utilisation généralisée des néonicotinoïdes a des effets négatifs sur les organismes non-cibles, en particulier les abeilles, qui fournissent des services aux écosystèmes comme la pollinisation et le contrôle naturel des ravageurs ».*

Ces atteintes étaient par ailleurs justifiées non seulement par un objectif d'intérêt général (la protection de l'environnement) mais également par un objectif de valeur constitutionnelle (la protection de la santé publique).

Le Conseil constitutionnel a validé ces dispositions par sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, en relevant que ce texte ne portait pas une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis.

Il a ensuite été apprécié, par la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (Union des industries de la protection des plantes [*Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques*], considérant 4), comme signifiant que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* ».

Cet objectif désormais de valeur constitutionnelle fonde donc une obligation positive de légiférer en vue d'assurer la protection effective de l'environnement « *patrimoine commun des êtres humains* ». Le législateur ne pouvait donc légiférer dans une telle matière qu'en vue de renforcer la protection de l'environnement et de renforcer ainsi les moyens mobilisés par l'Etat dans la lutte contre les effets des pesticides de la famille des néonicotinoïdes.

Or, en autorisant à nouveau l'utilisation des substances en cause, l'article 1^{er} critiqué porte atteinte à cette lecture de la Charte de l'environnement ainsi qu'à sa portée.

III. Sur l'espérance légitime des apiculteurs

La loi du 8 août 2016 tolérait des dérogations à l'interdiction jusqu'au 1^{er} juillet 2020 si bien qu'après cette date, les apiculteurs pouvaient légitimement s'attendre à ce que les droits proclamés aux articles 1^{er} de la Charte de l'environnement, 2, 4 et 17 de la Déclaration de 1789 soient effectivement garantis.

Le 9 février 2017, le candidat Emmanuel Macron s'engageait dans le cadre d'une *interview* à ne pas revenir sur l'interdiction d'usage des pesticides de la famille de néonicotinoïdes.

Le 26 juin 2017, alors qu'un document de travail interministériel du 21 juin révélait que le gouvernement étudiait la possibilité de supprimer par ordonnance certaines restrictions d'usage de produits phytosanitaires, le Premier ministre publiait un communiqué dans lequel il affirmait : « *Dans*

le cadre des discussions sur le projet de loi "droit à l'erreur", le gouvernement a décidé de ne pas revenir sur les dispositions de la loi de 2016. Cet arbitrage a été pris à l'occasion d'une réunion tenue à Matignon le 21 juin. »

Le 1^{er} septembre 2018, date à laquelle l'usage de néonicotinoïdes était définitivement interdit, le Président de la République confirmait sur son compte Twitter : « *Notre engagement pour la biodiversité en action : l'interdiction des pesticides tueurs d'abeilles en vigueur aujourd'hui. Avec le projet de loi #EGAlim, la France sera demain le premier pays européen à interdire tous les néonicotinoïdes pour sauver les pollinisateurs.* »

Le vote définitif de la disposition législative interdisant l'usage des néonicotinoïdes, validée par le Conseil constitutionnel, **a fait naître une situation légalement acquise au profit des apiculteurs** au sens de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Les déclarations successives du président de la République et de membres du gouvernement la confirmant **ont fait naître une espérance légitime** selon laquelle cette interdiction n'allait pas être remise en cause.

La **sécurité juridique** et la **confiance légitime** sont reconnues comme des principes constitutionnels dans divers États de l'Union européenne.

La Cour de justice de l'Union européenne lui confère également une portée particulière. Sa jurisprudence permet d'identifier les éléments constitutifs de cette « confiance légitime », rappelés dans le commentaire de la décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013 (*Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*) : « *le particulier peut avoir des « espérances fondées ». En outre, il faut que cette confiance ait un caractère légitime, c'est-à-dire que l'intéressé ait été dans l'impossibilité de prévoir la modification de la réglementation. Cette imprévisibilité est appréciée restrictivement pour ne pas mettre en danger le principe de légalité.* »

La Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu le principe de sécurité juridique comme « *nécessairement inhérent au droit de la convention comme au droit communautaire* » (CEDH, arrêt *Marckx c/Belgique* du 13 juin 1979, n° 6833/74), ainsi que le principe de confiance légitime (CEDH, arrêt *Lykourazos c/Grèce* du 15 juin 2006, n° 33554/03 et arrêt *Légrand c/France* du 26 mai 2011, n° 23228/08).

En l'espèce, l'espérance légitime des apiculteurs est de pouvoir exercer leur activité professionnelle sans craintes d'une contamination de leurs abeilles par des pesticides aux effets létaux et sublétaux avérés.

L'imprévisibilité ressort à la fois de la confirmation, à plusieurs reprises et au plus haut niveau de l'Etat, de l'interdiction de ces pesticides puis de l'adoption, en procédure accélérée, d'un texte revenant sur cette interdiction en contradiction avec les engagements du Président de la République.

Dans sa décision du 4 août 2016 précitée, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Dans l'un et l'autre cas, il ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* » (Déc. du 4 août 2016, n°2016-737 DC, considérant 11).

En matière d'environnement, le Conseil constitutionnel a déjà été amené à considérer que « *le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement* » (Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, cons. 17).

En matière d'environnement, il découle de cette jurisprudence qu'un nouveau dispositif plus permissif en matière d'usage des produits phytosanitaires ne devrait pas priver de garanties légales les exigences découlant de la Charte de l'environnement ou d'autres textes de valeur constitutionnelle.

IV. Les dispositions contestées privent de garanties légales les exigences découlant de la Charte de l'environnement

Il est rappelé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement a valeur constitutionnelle. (Déc. du 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, considérants 18 et 49, *Journal officiel* du 26 juin 2008, p.10228, texte n° 3, Rec. p. 313).

Les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement proclament respectivement le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, **droit atteint par la disposition en cause**, ainsi que le devoir de chacun de prendre part à la protection et à l'amélioration de l'environnement, **pour le moins méconnu par le texte critiqué**.

Dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 (Michel z et autres), le Conseil constitutionnel a implicitement considéré que le devoir affirmé à l'article 2 de la Charte était le corolaire du droit garanti à l'article 1^{er}.

Le Conseil constitutionnel a également considéré que « *Le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes.* » (Déc. du 16 mai 2019, n° 2019-781 DC, considérant 81).

Or, ce droit fondamental et subjectif de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est compromis par l'article 1^{er} du texte critiqué.

Eu égard à l'objet et à la portée de ce texte, la réintroduction des pesticides de la famille des néonicotinoïdes est susceptible d'avoir des conséquences graves et durable sur l'environnement en général et les pollinisateurs en particulier.

Il appartient au Conseil constitutionnel de veiller, d'une part, à ce que le législateur ne dénature pas les dispositions de la Charte de l'environnement en les vidant de leur substance par des dispositions législatives qui y seraient directement contraires, **ce qui est le cas en l'espèce**.

D'autre part, il appartient au législateur d'assurer la conciliation du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé avec l'exercice de la liberté d'entreprendre, **le premier ne pouvant être ignoré totalement au profit du second**.

Or, en adoptant des dispositions qui vident totalement de leur substance le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur a dénaturé ce dernier, raison pour laquelle ces dispositions encourent la censure du Conseil constitutionnel.

Ce faisant, il n'a pas pris part à l'amélioration de la protection de l'environnement, selon le devoir qui s'impose à lui consacré par l'article 2 de la Charte de l'environnement.

En droit de l'environnement de l'Union européenne l'objectif d'un niveau élevé de protection de l'environnement est clairement exprimé dans les Traités fondateurs (art. 191-2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union).

Selon l'article 3 du Traité sur l'Union européenne : « *L'Union œuvre (...) pour le développement durable de l'Europe fondé sur (...) un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* ».

Cette exigence d'un niveau élevé de protection de l'environnement et en constante amélioration, combinée à l'espérance légitime qu'avaient les apiculteurs de ne pas voir le niveau d'exigence de la loi abaissé, devrait conduire le Conseil constitutionnel à dégager un droit à la non-régression.

En effet, les dispositions critiquées autorisent l'usage de pesticides précédemment interdits, interdiction qui avait été confirmée à de multiples reprises au plus haut niveau de l'État. Elles vont incontestablement contribuer à dégrader le niveau de protection de l'environnement.

Or, l'amélioration visée à l'article 2 de la Charte exige de ne pas régresser.

Cet objectif d'amélioration ressort également de nombreux textes internationaux :

- Article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ;
- Article 311-6 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982 ;
- Article 4, alinéa 3 de l'Accord de Paris sur le climat de 2015.
- Article 4, e de la Convention de Berne pour la protection du Rhin contre la pollution de 1999 ;
- Article 3-c de l'Accord du 24 mars 2018 signé à Escazu (Costa Rica) par les Etats de l'Amérique du sud et des Caraïbes sur l'information, la participation et l'accès à la justice en matière d'environnement.

En 2012, le Congrès mondial de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) avait adopté une motion appelant « *tous les gouvernements de reconnaître l'importance du principe de non-régression dans la politique et le droit de l'environnement pour atteindre les objectifs de développement durable.* »

En 2016, le même Congrès de l'UICN avait adopté une nouvelle motion priant « *tous les gouvernements de prendre des mesures pour mettre en œuvre effectivement et renforcer le principe de non-régression dans les domaines de la politique et du droit de l'environnement, en tenant dûment compte des dispositions constitutionnelles de chaque pays, avec la participation pleine et entière, informée et effective des détenteurs de droits et acteurs pertinents et dans le respect des droits des peuples autochtones et des communautés locales.* »

L'exigence d'améliorer la protection de l'environnement est ainsi devenue une obligation positive à la charge de l'Etat en vertu de l'ensemble de ces textes internationaux.

Le législateur de 2016 s'était explicitement fondé sur l'objectif d'assurer une meilleure protection des pollinisateurs et donc de l'environnement, pour justifier l'interdiction d'usage des pesticides de la famille des néonicotinoïdes.

Le législateur de 2020 a donc opéré un recul dans la protection des pollinisateurs, alors même qu'il était tenu « *de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » (article 2 de la Charte) afin de garantir le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

Ce faisant, il a privé de garanties légales ces exigences constitutionnelles, les atteintes au droit des apiculteurs à un environnement équilibré revêtant un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi.

V. Les dispositions contestées privent de garanties légales d'autres exigences constitutionnelles

A. L'atteinte au droit de propriété des apiculteurs

La propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Aux termes de son article 17 : « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

En l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Cet article prévoit que « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.* »

Une atteinte disproportionnée au droit de propriété et à la garantie des droits, même lorsque le législateur poursuit un objectif d'intérêt général, est contraire à la Constitution (Déc. du 13 août 2015, n° 2015-718 DC, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, considérant 32).

En l'espèce, les dispositions critiquées conduiront, comme les études scientifiques l'ont démontré, à porter directement atteinte aux abeilles domestiques, propriété des apiculteurs.

En effet et d'une part, le rôle des néonicotinoïdes sur le déclin des pollinisateurs étant connu, la réintroduction de ceux-ci implique une atteinte au droit de propriété des agriculteurs qui ne bénéficient plus des services de pollinisation, et des bienfaits de la lutte intégrée contre les ravageurs.

Les services de pollinisation ont fait l'objet d'études visant à chiffrer leur valeur marchande pour l'agriculture. A ce titre, l'IPBES a estimé la valeur marchande des services de pollinisation de l'ensemble des productions dans le monde entre 235 milliards et 577 milliards de dollars (en 2015)⁸, tandis que l'étude de Garibaldi *et al.*, montrait que, dans les petites exploitations agricoles, qui fournissent de la nourriture aux populations les plus vulnérables au niveau mondial, la diversité des pollinisateurs peut augmenter de manière significative la productivité. Ainsi, la gestion des cultures et des zones environnantes pour la santé écologique est susceptible de profiter à la fois aux populations de pollinisateurs sauvages et aux agriculteurs⁹. D'ailleurs, à ce titre, il est courant que les agriculteurs et les apiculteurs contractent des accords de pollinisation : l'agriculteur loue un nombre de colonies

⁸ IPBES, « Rapport d'évaluation sur les pollinisateurs, la pollinisation et la production alimentaire. Résumé à l'intention des décideurs », 2016.

⁹ GARIBALDI *et al.*, « Mutual beneficial pollinator diversity and crop yield outcomes in small and large farms », Science, 2016.

défini par le contrat afin d'obtenir de meilleurs rendements sur ses cultures en échange d'une prestation monétaire.

D'autre part, le droit de propriété des apiculteurs est également concerné par l'article 1er de la loi critiquée dans la mesure où les abeilles mellifères sont leurs biens, source de leurs revenus, et que la propagation de ces substances dans l'environnement est connue pour provoquer mortalités massives et affaiblissement des colonies. En outre, les pertes de colonies et leur affaiblissement ont un impact sur la production de miel, source importante de revenus des apiculteurs. Selon la loi critiquée, les apiculteurs devraient supporter une perte d'exploitation de 30% lorsque la filière betterave ne pourrait pas en supporter -seulement- 15%.

Lorsque nous évoquions précédemment la mauvaise conciliation entre la liberté d'entreprendre des apiculteurs/ agriculteurs et betteraviers, force est de constater que le déséquilibre affecte également gravement le droit de propriété.

Cette atteinte au droit de propriété des apiculteurs est d'autant moins hypothétique que la dérogation aura pour effet une utilisation des néonicotinoïdes sur environ 450 000 hectares de culture¹⁰.

L'atteinte portée au droit de propriété revêt donc un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi.

B. L'atteinte à la liberté d'entreprendre des apiculteurs

La liberté d'entreprendre découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 qui prévoit que : *« la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. »*

Le conseil constitutionnel considère qu' *« il est toutefois loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'existe pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »* (Déc. du 23 novembre 2012, n° 2012-283 QPC, *Classement et déclasserement de sites*, Rec. p. 605.).

Le législateur autorise par les dispositions contestées, par arrêtés, des modifications de l'état ou l'utilisation des ruches et des parcelles sur lesquelles les apiculteurs exercent leur activité, par l'emploi de semences traitées avec des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du code rural et de la pêche maritime.

Le législateur a prévu que *« le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits » contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques »* (article 1^{er}, II de la loi critiquée).

¹⁰ **Générations Futures et al.**, « Projet de loi visant à réintroduire les néonicotinoïdes en France. Le vrai et le faux de la communication gouvernementale », septembre 2020.

Le législateur renvoie donc au pouvoir réglementaire le soin de définir quelles seront les cultures « *de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs* » qui feraient l'objet d'une interdiction de semis, plantation et replantation.

Dans le même sens, le législateur renvoi au pouvoir réglementaire le soin de définir la durée de cette interdiction.

Ces dispositions qui visent à déterminer les conditions dans lesquelles sont conciliées les dérogations avec l'atteinte portée au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre des apiculteurs ne sont pas définies de manière suffisamment précise. Le champ d'application matériel et temporel des interdictions de semis n'est pas déterminé.

Il appartenait pourtant au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes fondamentaux de la propriété et des droits réels, de définir les modalités selon lesquelles il était porté atteinte aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté d'entreprendre.

Au surplus, en interdisant temporairement la culture de plantes mellifères sur plus 450 000 hectares l'année suivante de celle des semis de graines enrobées avec des néonicotinoïdes, les apiculteurs subissent une deuxième privation de production de miel qui entraînera une chute de la rentabilité économique de l'ensemble du secteur.

Cette privation de ressources supplémentaire affectant la rentabilité économique des apiculteurs n'a jamais été pris en considération par le législateur. L'étude d'impact, notoirement insuffisante, n'évoque pas cet aspect.

L'atteinte à la liberté d'entreprendre des apiculteurs est ainsi manifestement disproportionnée au regard de l'objectif recherché et la loi reviendra à faire peser sur les apiculteurs une perte de rendement apicoles en lieu et place de ceux de la filière sucrière.

Les dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi sont donc contraires à la Constitution.

Par ailleurs, les dérogations causeront un préjudice direct, matériel et certain, étayé par les retours d'expériences de la profession des années précédentes, des études scientifiques, des avis des autorités de contrôle (avis ANSES, EFSA) ou des organismes de conservation de la nature (courrier UICN, motion UICN).

Pourtant, le législateur n'a pas prévu de régime d'indemnisation des propriétaires d'abeilles confrontés à des mortalités massives du fait de l'usage des pesticides néonicotinoïdes dans les champs voisins.

Les dispositions contestées portent donc une atteinte disproportionnée aux conditions d'exercice du droit de propriété et à la liberté d'entreprendre au regard du motif d'intérêt général poursuivi.

VI. Une loi outrageusement contraire à l'intérêt général

Si le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, il lui appartient cependant de veiller à ce que les lois votées ne s'écartent pas manifestement de la recherche de l'intérêt général.

Or, plusieurs indices graves et concordants permettent d'affirmer que la majorité a clairement choisi par ce texte d'assurer la promotion d'intérêts privés au détriment des intérêts supérieurs de la collectivité, et particulièrement de l'apiculture, pourtant partie intégrante et indissociable de l'agriculture.

Ce texte se borne ainsi à répondre à la demande pressante de certains agriculteurs. D'ailleurs, la précipitation dans laquelle ce texte a été voté est explicitement justifiée par la volonté de permettre à ces agriculteurs de bénéficier des dérogations d'usage de pesticides de la famille de néonicotinoïdes.

Ces indices graves et concordants permettent ainsi d'affirmer que le législateur a manifestement méconnu l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en vertu duquel « *la loi est l'expression de la volonté générale* ».

Conclusion :

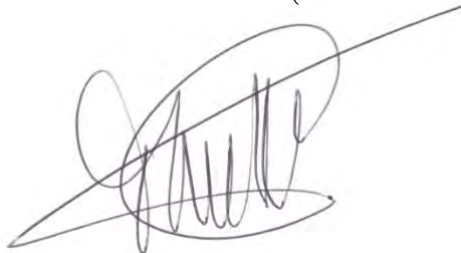
Les auteurs de la présente contribution partagent les observations portées par *Intérêt à Agir* et la *Ligue des Droits de l'Homme* devant le Conseil constitutionnel. Elles viennent compléter en bien des aspects les analyses qui viennent d'être développées.

Le 13 novembre 2020,

Pour le Syndicat National d'Apiculture et l'association Terre d'Abeilles,

Les membres d'Intérêt à Agir, fonds de dotation,

Me Sébastien Mabile, avocat au Barreau de Paris (Seattle Avocats).

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'S. Mabile', written over a light blue circular stamp or watermark.

Monsieur Jean MAIA
Secrétaire Général
Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Par courriel : contributions-exterieures@conseil-constitutionnel.fr
Par LRAR

Objet : Contribution extérieure de la Ligue des Droits de l'Homme dans le cadre du contrôle a priori de la loi sur les conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Le 13 novembre 2020

Monsieur le Secrétaire Général,

Nous avons l'honneur de prendre votre attache en notre qualité de conseils de la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), dont le siège social est au 138 rue Marcadet 75018 Paris.

La LDH entend porter à la connaissance du Conseil sa contribution extérieure relative à la loi sur les conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

Nous vous saurions gré de bien vouloir la transmettre aux membres du Conseil constitutionnel.

Nous vous remercions pour l'attention que vous porterez à notre demande et vous prions de recevoir, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de notre plus haute considération.



Laure Abramowitch
Associée



Didier Supplisson
Associé

Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Contribution extérieure de la Ligue des droits de l'homme à la saisine du Conseil constitutionnel n°2020-809

À l'attention de Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel

Le 13 novembre 2020,

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Conseillers,

La Ligue française de défense des droits de l'Homme, « LDH », association de la Loi de 1901, regroupe les femmes et les hommes de tous horizons et toutes conditions, qui choisissent librement de s'associer afin de réfléchir, discuter, agir pour la défense des droits et libertés, de toutes et de tous. Elle intervient sur l'ensemble du territoire à travers ses sections locales.

La Ligue des droits de l'Homme est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, des statuts de l'association).

La LDH agit pour la défense de la dimension environnementale des droits de l'homme, en soutenant la prise en compte progressive des exigences environnementales dans les textes et la jurisprudence constitutionnels.

L'exercice des droits garantis par les textes dont la Ligue des droits de l'Homme défend les principes peut en effet être compromis par la dégradation de l'environnement et l'exposition à des risques environnementaux.

En outre, en tant qu'elle concourt au fonctionnement de la démocratie, la Ligue des droits de l'Homme entend se saisir du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, reconnu à toute personne dans la Charte de l'environnement en son article 7.

La Ligue des Droits de l'Homme s'était réjouie de l'interdiction des néonicotinoïdes à partir de 2018. En effet, la loi n°2016-1096 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a introduit la disposition suivante à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime : « *II. - L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1^{er} septembre 2018. (...) Des dérogations à l'interdiction mentionnée aux premier et deuxième alinéas du présent II peuvent être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.* »

L'exposé sommaire de l'amendement n°CD556 déposé le 25 février 2016 à l'occasion des débats relatifs à ce projet de loi et ayant contribué aux dispositions précitées, était justifié en ce sens :

« Plusieurs centaines d'études scientifiques, réalisées dans le monde entier, démontrent l'impact des molécules néonicotinoïdes sur les abeilles et les pollinisateurs sauvages mais aussi les invertébrés aquatiques et terrestres, les poissons, les amphibiens, les oiseaux et au final l'être humain. L'avis publié le 7 janvier 2016 par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) valide et confirme ces éléments. Il ne fait plus aucun doute que ces produits sont néfastes pour notre environnement et les premiers signaux d'alarme apparaissent sur la santé humaine. Économiquement, au-delà de la survie de la filière apicole, ce sont les services écosystémiques vitaux rendus par les pollinisateurs domestiques et sauvages et par les organismes des milieux aquatiques et des sols, qui sont en jeu.

Le législateur doit donc prendre ses responsabilités et ne peut renvoyer à un simple arrêté ministériel les conclusions à tirer de l'avis de l'ANSES.

Les conséquences de l'usage des néonicotinoïdes sont encore plus brutales que celles des autres insecticides : la toxicité (5000 à 10 000 fois supérieure à celle du DDT), la systémie (l'insecticide est transporté dans l'ensemble des tissus de la plante, qui devient une plante pesticide), la persistance dans les sols (de quelques mois à quelques années) et la dissémination dans l'eau (l'imidaclopride est ainsi passé du 50^{ème} au 12^{ème} rang des pesticides les plus retrouvés dans les cours d'eau français en 2013), combinées à une utilisation sur des millions d'hectares et sur de nombreuses cultures, conduisent à une contamination généralisée de tout l'environnement et ce tout au long de l'année. »

Pourtant, alors même que la filière des betteraves sucrières n'a pas sollicité la mise en œuvre de la dérogation prévue par l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime précité, le Parlement a adopté la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

Ce faisant, le législateur est revenu sur l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes, dont les effets sur l'environnement et la santé humaine sont avérés de manière grave et irréversible.

La LDH a pris connaissance de la saisine du Conseil constitutionnel par plus de soixante députés en date du 10 novembre 2020 et par plus de soixante sénateurs en date du 12 novembre 2020, ainsi que des contributions extérieures du Syndicat national des apiculteurs et de la Fondation Intérêt à agir.

La LDH entend apporter à ces observations des motivations complémentaires quant à l'inconstitutionnalité de la loi au regard de l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité (I), quant au droit à un environnement sain et équilibré inscrit à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 (II) et quant à l'inconstitutionnalité de la loi au

regard de la préservation des droits acquis et des attentes légitimes issues de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (III).

I. Sur l'inconstitutionnalité de la loi au regard du déséquilibre manifeste opéré entre l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité, inscrit au Préambule de la Charte de l'environnement au profit de la liberté d'entreprendre

Le Préambule de la Charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 énonce que :

- « *L'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;*
- « *L'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* »,
- « *L'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;* »
- « *La diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* »
- « *La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* »,
- « *Afin d'assurer un développement durable* », et « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Par sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (*Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques, §4]*), le Conseil constitutionnel a considéré que « **la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle** ».

I.1. Sur les reculs opérés par la loi

En l'espèce, il est établi que l'utilisation de semences traitées aux néonicotinoïdes porte des atteintes particulièrement graves et irréversibles à l'environnement, notamment par la destruction de plusieurs espèces de pollinisateurs et d'oiseaux communs des champs, et par un empoisonnement durable des sols et *a fortiori* des eaux.

Les conclusions de l'ANSES dans son avis du 7 janvier 2016 relatif aux risques que présentent les insecticides à base de substances de la famille des pour les abeilles et les autres pollinisateurs dans le cadre des usages autorisés de produits phytopharmaceutiques, étaient sans appel : *« En l'absence de mesures de gestion adaptées, l'utilisation des néonicotinoïdes entraîne de **sévères effets négatifs** sur les espèces non-cibles qui fournissent des services écosystémiques incluant la pollinisation et la lutte intégrée. Ils entraînent notamment des effets sublétaux lorsque les espèces non-cibles sont exposées à des doses d'exposition faibles pendant de longues périodes »*.

La connaissance de ces effets particulièrement graves et irréversibles a conduit le législateur à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'utilisation de ces substances par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, à l'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime.

Dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 (Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages), le Conseil avait considéré qu'en interdisant d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits à compter du 1^{er} septembre 2018, le législateur avait *« entendu prévenir 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 avait également jugé que si le législateur avait *« fixé la date d'interdiction de l'usage de ces produits et des semences traitées avec ces produits au 1er septembre 2018, il [avait] toutefois aménagé des possibilités de dérogation à l'interdiction pendant une durée de vingt-deux mois à compter de cette date », de sorte qu'il avait « porté à la liberté d'entreprendre des personnes commercialisant ces produits et ces semences et à celle de*

leurs usagers une atteinte qui n'[était] pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis. »

Le Conseil constitutionnel avait donc considéré qu'en fixant au 1^{er} septembre 2018 la date d'interdiction d'utiliser les néonicotinoïdes, avec une possibilité de dérogation pendant une durée de vingt-deux mois, de manière à permettre aux différentes filières agricoles concernées de mettre en place des solutions alternatives, le législateur avait opéré une conciliation équilibrée entre l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique et la liberté d'entreprendre des acteurs de ces différentes filières agricoles.

En repoussant encore de trois ans supplémentaires la date de fin de la dérogation possible à l'emploi des néonicotinoïdes, soit cinq ans après la date d'interdiction de principe, le législateur a rompu l'équilibre constaté par le Conseil constitutionnel dans cette décision entre la protection de l'environnement et de la santé, d'une part, et la liberté d'entreprendre, d'autre part.

La conciliation entre ces principes dans la loi déferée doit être regardée comme manifestement déséquilibrée en faveur de la liberté d'entreprendre et au détriment de la protection de l'environnement et de la santé.

Plus encore, la réintroduction des néonicotinoïdes entre en contradiction totale avec le principe de non-régression environnementale dégagé par la même loi pour la reconquête de la biodiversité, désormais inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement (« 9° *Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet **que d'une amélioration constante**, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ») et auquel l'article 2 de la Charte de l'environnement (« *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à **l'amélioration de l'environnement*** ») fait écho.

A cet égard, comme le proposaient les auteurs du rapport « Dix ans de QPC en environnement : quelle (r)évolution ? » : « *Le constat de l'interdépendance entre les trois*

droits fondamentaux inclus dans l'art. 1 de la Charte¹ pourrait servir de base à des décisions du Conseil constitutionnel en utilisant la méthode de combinaison des droits en cause à l'occasion de QPC invoquant le principe de non régression afin de contester la constitutionnalité d'une loi »².

La présente contribution démontre l'imbrication des dispositions constitutionnelles et leur nécessaire combinaison pour préserver et promouvoir la protection de l'environnement.

La saisine du Conseil sur la loi déferée est l'occasion de consacrer constitutionnellement le principe de non-régression environnementale.

I.2. Sur l'urgence à protéger l'environnement

On observera en outre que l'urgence à protéger l'environnement n'est pas moindre en 2020 qu'en 2018 : elle est même accrue au regard de la chute accélérée des populations d'abeilles et d'insectes pollinisateurs. Elle le sera encore plus en 2023, au terme de cette nouvelle période dérogatoire.

Il y a peu de temps encore, le gouvernement proclamait l'urgence à renforcer encore le cadre réglementaire de la protection des insectes pollinisateurs en réduisant leur exposition aux produits phytosanitaires :

« Le 15 juin 2018, les deux ministères avaient demandé à l'Anses de formuler des propositions sur l'évolution du cadre réglementaire assurant la protection des pollinisateurs vis-à-vis des utilisations de produits phytopharmaceutiques. L'agence a présenté ce jour le résultat de son expertise, accompagné d'une série de recommandations pour réduire l'exposition des abeilles et des autres insectes pollinisateurs aux produits phytopharmaceutiques. Un groupe de travail va être mis en place très prochainement par les ministères de l'agriculture et de l'alimentation, et de la transition écologique et solidaire. Il associera l'ensemble

¹ Droit de vivre, droit de vivre dans un environnement équilibré, droit à un environnement respectueux de la santé.

² E. CHEVALIER, J. MAKOWIAK et a. : « Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ? », janvier 2020, p. 85 et s.

des parties prenantes, et visera à définir les mesures permettant de limiter les risques liés aux produits phytosanitaires pour les pollinisateurs, tout en prenant en compte les contraintes techniques pour les agriculteurs. Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement des initiatives déjà prises par le Gouvernement français en faveur de la protection des pollinisateurs et de la lutte contre le déclin des colonies d'abeilles domestiques et des pollinisateurs sauvages. **Alors que près de 80 % des espèces de plantes dépendent des insectes pollinisateurs dont les abeilles, on observe en effet depuis plusieurs années un déclin et un affaiblissement des colonies d'abeilles. D'après une enquête réalisée par le ministère chargé de l'agriculture, le taux moyen de mortalité durant l'hiver 2017-2018 avait atteint près de 29,4 % (contre un taux naturel de 10%). Cette mortalité s'explique par une pluralité de phénomènes, dont le recours aux produits phytopharmaceutiques ou le parasite varroa. Ainsi, la France a interdit l'utilisation de tous les produits phytopharmaceutiques de la famille des néonicotinoïdes depuis le 1er septembre 2018, en raison des risques qu'ils font courir aux populations d'insectes pollinisateurs. Cette interdiction va être étendue, en application de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018, aux substances insecticides possédant un mode d'action identique à celui des substances de la famille des néonicotinoïdes. De plus, la France va renouveler sa demande à la Commission européenne d'actualiser dans les meilleurs délais les méthodologies d'évaluation des risques pour les pollinisateurs qui sont mises en œuvre au niveau européen pour approuver les substances actives. Au-delà de la toxicité aiguë, la toxicité chronique pour les abeilles doit être mieux prise en compte pour améliorer le niveau de protection des pollinisateurs, dès lors que les méthodes analytiques le permettent.** » (Communiqué de presse du 5 février 2019 François de Rugy, Ministre d'État, Ministre de la Transition écologique et solidaire, et Didier Guillaume, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation : *Protection des abeilles et autres insectes pollinisateurs : le Gouvernement met en place un groupe de travail pour renforcer son cadre réglementaire*).

L'étude d'impact du projet de la loi déferée a aussi rappelé la gravité des effets environnementaux sur de nombreuses espèces mais aussi les sols et les milieux

aquatiques : « une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI met en évidence des risques élevés pour les insectes non cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI, les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol. Plusieurs études sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau (acétamirpide, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidie, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées » (étude d'impact, p. 19).

La loi déferée vient donc en contradiction totale avec le constat antérieur du gouvernement de l'urgence à restreindre encore les possibilités d'emploi des produits phytosanitaires au-delà du 1^{er} septembre 2018, afin de tenter d'enrayer le déclin des insectes pollinisateurs, et ce alors même qu'une telle urgence n'a fait que croître en 2020 et qu'elle sera encore accrue d'ici à 2023.

Il n'est d'ailleurs aucunement démontré par les documents préparatoires au projet de loi en quoi les analyses faites en 2016 et renouvelées en 2019, qui ont abouti aux périodes transitoires fixées, seraient désormais contredites en 2020 pour justifier l'emploi des mêmes produits. L'étude d'impact confirme au contraire leur dangerosité grave et durable pour l'environnement.

La loi déferée crée donc une disproportion manifeste au profit de la liberté d'entreprendre de quelques agriculteurs de la filière de la betterave, au détriment du principe de protection de l'environnement comme du reste de la liberté d'entreprendre de tous les autres agriculteurs dépendant de l'action des abeilles et des autres insectes pollinisateurs et fait régresser la protection de l'environnement.

I.3. Sur le caractère infondé d'une nouvelle période dérogatoire

On observera qu'alors que l'atteinte au principe de protection de l'environnement par cette nouvelle prolongation de l'emploi des néonicotinoïdes est certaine et lourde de conséquences, la nécessité d'une nouvelle période dérogatoire pour la mise en place de solutions alternatives par la filière de la betterave n'est absolument pas démontrée.

En effet, d'abord, elle se fonde sur une situation exceptionnelle constatée à l'été 2020 et dont rien ne garantit qu'elle se reproduira tout au long de la nouvelle période dérogatoire.

Ensuite, aucune garantie n'est fournie par le législateur que l'usage de cette nouvelle période dérogatoire sera mieux mise à profit par les producteurs de betterave que la précédente période dérogatoire pour mettre en place les solutions alternatives d'ici à 2023.

La mise en place du conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux néonicotinoïdes prévu par le 2° du I de l'article 1^{er} de la loi ne saurait garantir qu'en 2023 une solution alternative considérée comme suffisante par les représentants de la filière des producteurs de betteraves soit mise en place.

A cet égard, à l'occasion des débats parlementaires, aucun projet de développement de solutions alternatives n'a été proposé. Il s'agit donc d'un vœu pieux : il est espéré qu'une solution alternative leur agréera dans le futur.

Aucune garantie n'est donc fournie par le législateur que l'atteinte certaine à l'environnement aura comme contrepartie certaine la mise en place de solutions alternatives efficaces à l'emploi de néonicotinoïdes par les producteurs de betteraves.

Le législateur aura aggravé pour rien la situation dramatique des insectes pollinisateurs et des abeilles et de tous ceux qui directement ou indirectement en dépendent, soit la totalité de la population, alors même que le gouvernement avait démontré l'urgence absolue à renforcer leur protection.

L'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité, est ainsi manifeste sans qu'elle soit justifiée par une conciliation équilibrée avec la nécessité de garantir la liberté d'entreprendre des producteurs de betterave.

II. Sur l'inconstitutionnalité de la loi au regard du droit à un environnement sain et équilibré inscrit à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946

Le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et équilibré, est issu de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement qui énonce que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

L'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé est proclamé par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé* » (Décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

Tous deux sont également compromis par l'article 1^{er} du texte critiqué.

En l'espèce, l'ANSES, dans le même avis de 2016 indiquait que : « *Il est à noter que le thiaclopride a récemment fait l'objet d'une proposition de **classification cancérigène** de catégorie 2 et **reprotoxique** de catégorie 2 par l'ECHA. Ce classement conduit, dans l'attente de l'adoption de critères au niveau européen, à considérer la substance comme ayant des effets **perturbateurs endocriniens**.* » (p. 13 et s.)

Les auteurs et contributeurs du rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité exprimaient également avec inquiétude les risques pour la santé des agriculteurs et des citoyens³.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, il apparaît que la réintroduction des néonicotinoïdes pendant une période dérogatoire de 3 ans supplémentaires sera nécessairement de nature à porter atteinte au droit à un environnement sain et équilibré et à la santé humaine.

³ Rapport AN n°3564 du 9 mars 2016, p. 390 et 426.

En regard, les supposés bénéfices apportés à la filière des betteraves sucrières sont non seulement insuffisamment démontrés par l'étude d'impact mais sont surtout revendiqués au prisme de la seule année 2020 pour laquelle les alternatives aux néonicotinoïdes n'auraient pas suffi, ce qui n'est pas davantage démontré.

Par conséquent, il apparaît que la décision du législateur de déroger à l'interdiction des néonicotinoïdes est manifestement inadéquate à la mise en œuvre des objectifs à valeur constitutionnelle de protection de la santé et du droit à vivre dans un environnement sain et équilibré.

III. Sur l'inconstitutionnalité de la loi au regard de la préservation des droits acquis et des attentes légitimes issues de l'article 16 de la DDHC

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Cette disposition essentielle sur laquelle repose le principe de sécurité juridique⁴ a permis de dégager deux théories jurisprudentielles, l'une relative à la rétroactivité des lois (qui ne sera pas développée ici, la rétroactivité n'étant pas prévue par le projet de loi) et l'autre relative à la protection des situations légalement acquises et des attentes légitimes.

Dans sa décision n°2019-781 DC du 16 mai 2019 sur la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, le Conseil constitutionnel a rappelé sa position de principe sur la protection des situations légalement acquises et des attentes légitimes : « *Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général*

⁴ « La sécurité juridique peut être définie par la trilogie : clarté, stabilité et prévisibilité du droit », A.-L. CASSARD-VALEMBOIS, L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français : « je t'aime, moi non plus... », Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°5, octobre 2020.

suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises, ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations. » (v. également : Alain C., n°2010-4/17 QPC considérant n°15 ; Décision Fédération bancaire française, n°2017-685 QPC considérant n°9).

Si ce considérant de principe est issu de décisions rendues en matière fiscale et que les applications qui en ont été faites l'ont été dans le même domaine, il n'y a aucune raison de ne pas étendre la solution à la protection des situations légalement acquises en matière environnementale. C'est d'ailleurs le sens de votre analyse dans la décision n°2012-282 QPC du 23 novembre 2012, considérant 17.

La protection des situations légalement acquises en matière environnementale n'est pas moins légitime que la protection des situations légalement acquises en matière fiscale.

Or, en l'espèce, en prévoyant une interdiction des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018, et en fixant au 1^{er} juillet 2020 la limite de la période pendant laquelle des dérogations à cette interdiction pouvaient être accordées par l'autorité administrative, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a permis le développement des situations légalement acquises pour toutes celles et ceux dont l'autorisation de mise sur le marché et d'emploi des néonicotinoïdes portait atteinte à un droit constitutionnellement protégé.

L'interdiction des néonicotinoïdes par la loi du 8 août 2016 répondaient en effet à l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016.

Comme il a été rappelé plus haut, le Préambule de la Charte de l'environnement énonce que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* » (Préambule, considérant 3) et que « *la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* » (Préambule, considérant 5).

Dans la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (Union des industries de la protection des plantes le Conseil a considéré que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* » (considérant 4).

De plus, l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement prévoit par ailleurs que : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* »

L'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes a donc créé des situations légalement acquises au profit des apiculteurs, des agriculteurs, des associations de protection de l'environnement, des citoyens et même du patrimoine commun de la Nation, à pouvoir entreprendre, cultiver, vivre et exister à l'abri des effets nuisibles pour les abeilles, les insectes pollinisateurs, les cultures labellisées biologiques, la santé des êtres humains et l'environnement en général, des NNI.

Elle a aussi créé une garantie pour chaque être humain du territoire français, de bénéficier de services écosystémiques vitaux et de vivre dans un environnement sain et équilibré.

Cette interdiction permettait également de se prémunir de tout préjudice écologique susceptible d'être causé aux éléments, aux fonctions des écosystèmes et aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

En revenant sur ces situations légalement acquises, la loi méconnaît les dispositions de l'article 16 de la DDHC.

Ainsi qu'il a été démontré ci-avant (voir nos développements relatifs à la violation du principe de conciliation et le caractère manifestement disproportionné de l'atteinte), la protection de la filière des betteraves sucrières n'est pas un motif d'intérêt général suffisant pour y déroger.

Quant aux attentes légitimes, consacrées par le Conseil constitutionnel depuis sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, elles ont été manifestement remises en cause par la loi.

Comme l'expliquait le Professeur Bertrand MATHIEU : « *L'exigence de sécurité juridique peut également être considérée, ainsi que le relève François Luchaire, comme le fondement de la règle dite du cliquet anti-retour qui interdit de remettre en cause certaines situations existantes.* »⁵.

Pour les mêmes raisons qu'exposées ci-avant, les effets légitimement attendus par les apiculteurs, les agriculteurs, les associations de protection de l'environnement et les citoyens, résultant de la mise en œuvre de l'interdiction des néonicotinoïdes, ont nécessairement été remis en cause par la loi querellée.

Pour cette raison encore, la censure est inévitable.

L'exposante partage les observations portées par le Syndicat National d'Apiculture et la Fondation Intérêt à Agir devant le Conseil constitutionnel. Elles complètent abondamment les analyses qui viennent d'être développées.

Le 13 novembre 2020

⁵ Bertrand MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Cahiers du conseil constitutionnel n° 11, dossier : le principe de sécurité juridique, décembre 2001.

Conseil constitutionnel

Contribution extérieure

Observations sur la conformité à la Constitution de l'article 1 de la Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Présentées par :

- Monsieur Julien Bétaille, maître de conférences en droit à l'université Toulouse 1 Capitole
- Monsieur Philippe Billet, professeur de droit à l'université Jean Moulin – Lyon 3
- Madame Christel Cournil, professeure de droit à Sciences-Po Toulouse
- Madame Meryem Deffairi, maître de conférences en droit à l'université Paris II Panthéon-Assas
- Madame Emilie Gaillard, maître de conférences à Sciences-Po Rennes
- Monsieur Arnaud Gossement, professeur associé à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
- Monsieur Sébastien Le Briéro, avocat au barreau de Paris
- Madame Jessica Makowiak, professeure de droit à l'université de Limoges
- Monsieur Gilles J. Martin, professeur émérite de l'Université Côte d'Azur, GREDEG CNRS
- Monsieur Eric Naim-Gesbert, professeur de droit à l'université Toulouse 1 Capitole
- Monsieur Michel Prieur, professeur émérite de droit à l'Université de Limoges
- Monsieur Olivier Renaudie, professeur de droit à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
- Monsieur Raphaël Romi, professeur de droit à l'université de Nantes, Chaire Jean Monnet de droit européen de l'environnement
- Monsieur François-Guy Trébulle, professeur de droit à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

Affaire n°2020-809 DC

Sommaire

I. Sur la valeur et le contenu du principe de non-régression	5
1.1. Sur le principe à valeur législative de non régression.....	5
1.1.1. Sur la réception du principe de non-régression par le législateur.....	5
1.1.2. Sur la réception du principe de non-régression par le Conseil constitutionnel	7
1.1.3. Sur la réception du principe de non-régression par le juge administratif.....	11
1.2. Sur le principe à valeur constitutionnelle de non régression.....	20
1.2.1. Sur l'article 2 de la Charte de l'environnement.....	22
1.2.2. Sur les garanties légales des exigences constitutionnelles.....	25
1.2.3. Sur la cohérence des principes généraux du droit de l'environnement	27
II. Sur la conformité de l'article 1 de la loi contrôlée au principe constitutionnel de non-régression.....	28
2.1. Sur le champ d'application du principe de non-régression	28
2.1.1. Sur la modification substantielle	28
2.1.2. Sur le critère relatif à l'incidence notable pour la protection de l'environnement ou de la santé humaine.....	30
2.2. Sur la méconnaissance du contenu du principe de non-régression.....	31
2.2.1. Sur la violation de l'obligation d'évaluation préalable	31
2.2.2. Sur la violation de l'obligation d'amélioration de l'environnement.....	32
Conclusion.....	32

Les auteurs de la présente contribution entendent soumettre au Conseil constitutionnel les observations qui suivent sur la conformité au principe constitutionnel de non-régression de l'article 1^{er} de la loi, objet de la présente procédure de contrôle de constitutionnalité *a priori*.

A titre liminaire, ils souhaitent formuler les remarques suivantes.

En premier lieu, ils souhaitent informer le Conseil constitutionnel sur le sens de cette « *contribution extérieure* ». Les observations qui suivent sont en effet rédigées dans l'esprit de l'*amicus curiae*. Elles ne sont rédigées dans l'intérêt d'aucune organisation ou personne en particulier. La reconnaissance de la valeur constitutionnelle et l'application du principe de non-régression dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi sont nécessaires au progrès du droit constitutionnel de l'environnement et permettront au juge constitutionnel et administratif, à rebours des inquiétudes parfois exprimées, d'assurer la garantie de l'ensemble des principes, droits et devoirs de la Charte constitutionnelle de l'environnement¹ sans entraver aucunement le travail du législateur qui a été le premier à consacrer à l'article L.110-1 du code de l'environnement, le principe de non-régression au nombre des principes généraux du droit de l'environnement.

En deuxième lieu, les auteurs soulignent qu'un travail de présentation de l'état de la doctrine sur le droit constitutionnel de l'environnement en général et sur le principe de non-régression en particulier a d'ores et déjà été réalisé.

La présente contribution n'a pas pour objet de procéder à un rappel détaillé des conditions d'inscription du principe de non-régression en droit international, européen et comparé. Un travail considérable de présentation et d'analyse des textes et décisions relatifs au principe de non-régression a d'ores et déjà été mené et adressé au Conseil constitutionnel puis mis en ligne sur son site internet : « *Dix ans de QPC en matière d'environnement : Quelle (R)évolution?* ».² Les développements qui suivent n'ont pas vocation à répéter mais seulement à compléter ce rapport final en insistant sur deux points importants. D'une part, un dialogue des juges s'est engagé à partir de 2016 entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel sur l'interprétation du sens et de la portée du principe de non-régression. Ce dialogue nous paraît aujourd'hui imposer la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de ce principe de non-régression. D'autre part, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de non-régression ne constituerait pas un revirement mais bien l'aboutissement d'une évolution

¹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697).

² Chevalier Émilie, Makowiak Jessica (responsables scientifiques) « *Dix ans de QPC en matière d'environnement : Quelle (R)évolution ?* », rapport final, novembre 2020. Lire plus spécialement p 82 et s

en cours de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la Charte de l'environnement.

En troisième lieu, la présente contribution extérieure est consacrée à l'étude du seul principe constitutionnel de non régression. La question posée au Conseil constitutionnel n'est pas tant celle de savoir s'il convient de conférer une valeur juridique au principe de non régression. Tel est déjà le cas. Non seulement ce principe a déjà été reçu par le législateur et appliqué par le juge administratif mais, comme cela sera ci-après souligné, le principe de non-régression résulte nécessairement des termes mêmes de l'article 2 de la Charte constitutionnelle de l'environnement et procède du souci de fixer les garanties légales des exigences constitutionnelles de la Charte de l'environnement. Ce principe dispose ainsi d'un « ancrage » certain au sein du bloc de constitutionnalité.

La question posée au Conseil constitutionnel à l'occasion de son contrôle de la constitutionnalité de l'article 1^{er} de la loi « relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire » est donc surtout celle du sens et de la portée de ce principe de non-régression. Au demeurant, la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de non-régression est nécessaire pour que le Conseil constitutionnel puisse non seulement s'en saisir, mais aussi en préciser le sens et la portée. Il lui sera alors possible de concilier ce principe constitutionnel avec les autres droits et libertés du bloc de constitutionnalité. Et, ainsi, de répondre à la critique, à notre sens infondée, selon laquelle le principe de non-régression aurait pour effet non pas de conditionner, mais d'entraver la volonté du législateur. Ce qui est une critique souvent adressée au contrôle de constitutionnalité dans son ensemble.

Si le Conseil constitutionnel devait appliquer le principe de non-régression dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité de la loi d'une manière proche de celle que le Conseil d'État applique dans le cadre de son contrôle de légalité des actes administratifs, il pourrait alors contribuer à faire en sorte que les générations futures soient, non pas obligées par des décisions prises avant elles, mais libres de bénéficier du même niveau de protection de l'environnement que précédemment. La reconnaissance et l'application du principe de non-régression par le Conseil constitutionnel permettront, de manière significative sinon historique, de protéger le droit de chacun au respect de l'environnement en reconnaissant la compétence privilégiée du législateur pour y parvenir.

I. Sur la valeur et le contenu du principe de non-régression

La portée normative du principe de non-régression est certaine. L'examen du travail de réception et d'interprétation du principe – tel qu'inscrit à l'article L.110-1 du code de l'environnement – par le juge constitutionnel et administratif doit permettre d'éclairer l'analyse du Conseil constitutionnel auquel est posée la question non seulement de la valeur constitutionnelle de ce principe, mais aussi de son contenu.

Après avoir présenté les conditions d'inscription dans la loi du principe de non-régression, il conviendra de rappeler quelles sont les précisions qui ont d'ores et déjà été apportées quant à son sens et à sa portée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.

1.1. Sur le principe à valeur législative de non régression

Les développements qui suivent ont pour objet :

- De rappeler la portée normative du principe de non-régression qui a d'ores et déjà été inscrit par le législateur au nombre des principes généraux du droit de l'environnement ;
- D'étudier la manière dont le Conseil constitutionnel a pu, lors du contrôle de constitutionnalité *a priori* de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages³ : confirmer la portée normative de ce principe ; souligner l'objet du principe, à savoir le devoir d'amélioration de la protection de l'environnement ; rappeler que le législateur ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.
- De présenter les apports de la jurisprudence administrative qui a été développée depuis 2017 et qui sont de nature à nourrir l'analyse du Conseil constitutionnel

1.1.1. Sur la réception du principe de non-régression par le législateur

L'inscription du principe de non-régression dans la loi est d'abord l'œuvre des parlementaires, bien davantage que celle du pouvoir exécutif. Ce rappel historique permet de relativiser la critique selon laquelle ce principe pourrait limiter l'expression du législateur.

³ JORF n°0184 du 9 août 2016

Le rapport d'information n°545 (2011-2012) « *Rio plus 20 : l'émergence d'un nouveau monde* »⁴ de Mme Laurence Rossignol, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat et déposé le 22 mai 2012, comportait une recommandation n°10 ainsi rédigée : « *Le document final adopté à la Conférence « Rio+20 » devra reconnaître et consacrer le principe de non-régression du droit de l'environnement dans les législations nationales afin d'empêcher tout recul dans la protection de l'environnement.* » La proposition de loi relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public, déposée le 9 février 2016, comportait un article 2 prévoyant d'inscrire le principe suivant à l'article L.110-1 du code de l'environnement : « *6° Le principe de non-régression selon lequel la protection procurée par les dispositions législatives et réglementaires à l'environnement et à la biodiversité ne peut faire l'objet d'une restriction.* »⁵

Le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité, déposé le 26 mars 2014 à l'Assemblée nationale, ne comportait aucune disposition relative au principe de non-régression. C'est principalement la députée rapporteure Geneviève Gaillard qui a défendu son inscription dans ce texte, soutenue par les députés Bertrand Pancher et Laurence Abeille puis, en deuxième lecture, par la secrétaire d'Etat chargée de la biodiversité, Mme Barbara Pompili.

A la suite de l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi Biodiversité du 8 août 2016, le principe de non-régression figure au nombre des principes généraux du droit de l'environnement. Il est ainsi défini :

« *9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.* » (C. envir., art. L. 110-1).

Aux termes de ces dispositions, le principe de non-régression suppose :

- Un examen du niveau de « protection de l'environnement » ;
- La définition de ce niveau en fonction « des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement » ;
- Un objet « d'amélioration constante » ;
- Une prise en compte des connaissances scientifiques et techniques du moment : ce qui implique une possible évolution de ces connaissances et, en fonction, une révision

⁴ Sénat, rapport d'information n° 545 (2011-2012) de Mme Laurence ROSSIGNOL, fait au nom de la commission du développement durable, 22 mai 2012

⁵ Assemblée nationale, Bruno le Roux et autres, proposition de loi relative au renforcement du dialogue environnemental et de la participation du public, 9 février 2016

des mesures à prendre pour assurer l'amélioration constante du niveau de protection de l'environnement.

Il importe de souligner que l'application du principe de non-régression appelle un travail d'évaluation préalable en amont de la prise de décision : pour définir le niveau de protection de l'environnement et pour identifier les connaissances scientifiques et techniques du moment. A noter : ce travail d'évaluation préalable n'est pas ponctuel mais continu pour suivre l'évolution des connaissances scientifiques et techniques, pour identifier l'évolution du niveau de protection de l'environnement, pour, le cas échéant, adapter les mesures prises.

On retrouve ici la même logique de décision que celle du principe législatif de précaution⁶. L'expression « amélioration constante » rend compte également du caractère continu du processus d'analyse et de décision qu'appelle le principe de non-régression.

1.1.2. Sur la réception du principe de non-régression par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a été saisi du contrôle de constitutionnalité a priori de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

1.1.2.1. Sur les observations du Gouvernement

Préalablement au rappel du contenu de sa décision n°2016-737 DC du 4 août 2016⁷, il est intéressant de se reporter aux observations présentées alors par le Gouvernement devant le Conseil constitutionnel lors de l'examen de cette loi.

En premier lieu, le Gouvernement, dans ses observations devant le Conseil constitutionnel, avait alors défendu une conception ambitieuse, tant de la valeur que du contenu du principe de non-régression. Pour le Gouvernement, le législateur, à l'occasion du vote de la loi du 8 août 2016, a entendu s'inspirer « *du droit international de l'environnement, d'exemples étrangers et de travaux universitaires* » et consacrer un principe qui doit tenir compte de plusieurs intérêts généraux et non pas uniquement de celui qui s'attache à la protection de l'environnement :

⁶ Selon lequel « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, 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* » (C. environnement, art. L. 110-1, II, 1°)

⁷ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, [Non conformité partielle]

« Tel que formulé par le législateur, qui, pour cela, s'est inspiré de l'évolution du droit international de l'environnement, d'exemples étrangers et de travaux universitaires, le principe de non-régression se présente comme un principe de progrès, qui n'entend faire obstacle ni à la nécessaire mutabilité de la règle de droit pour permettre son adaptation permanente à l'évolution des circonstances, ni à la faculté, pour les détenteurs du pouvoir normatif, de tenir compte d'intérêts généraux autres que celui de la protection de l'environnement. »⁸

En deuxième lieu, le Gouvernement a défendu, devant le Conseil constitutionnel, l'idée selon laquelle le principe de non-régression impose tout d'abord un diagnostic des normes existantes. Le Gouvernement a en effet souligné que cette étude d'impact de la norme au regard des exigences du principe de non-régression était la conséquence nécessaire de l'obligation de prise en compte des connaissances scientifiques et techniques du moment :

« D'une part, en effet, la référence, au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, aux « connaissances scientifiques et techniques du moment » manifeste clairement que le législateur a entendu que puisse être réévaluée en permanence l'appréciation portée sur l'intérêt et l'effectivité, pour la protection de l'environnement, des dispositions législatives et réglementaires en vigueur à un moment donné. » (souligné par nous).

Le Gouvernement a très justement souligné que cette obligation d'évaluation préalable permettait, non seulement de conserver un pouvoir d'appréciation important à l'auteur de la norme mais, en outre, de tenir compte de la complexité des problématiques environnementales.

« La vérification de son respect impliquera au surplus une analyse globale des effets cumulés, quant à la protection de l'environnement, de l'évolution normative envisagée et du corpus législatif et réglementaire existant, laquelle laissera nécessairement à l'autorité compétente une importante marge d'appréciation, conférant ainsi à l'application du principe la souplesse nécessaire pour prendre en compte la complexité des problématiques environnementales. »⁹

En troisième lieu, le Gouvernement a pu souligner que le juge administratif aura vocation à prendre en compte ce nouveau principe :

⁸ Obs du Gouvernement sous CC, du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n° 2016-737 DC

⁹ Obs du Gouvernement sous CC, du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n° 2016-737 DC

« En particulier, en tant qu'il s'applique aux dispositions de nature réglementaire, le principe de non-régression a vocation à être pris en compte par le juge administratif, à l'instar d'autres principes énoncés par le II de l'article L. 110-1, dans l'exercice de son contrôle sur ces dispositions (v. par ex., s'agissant du principe de précaution, CE Ass., 12 avril 2013, Association coordination interrégionale stop THT et autres, nos 342409-342569-342689-342740-342748-342821, publiée au recueil Lebon ; s'agissant du principe de prévention des atteintes à l'environnement, CE 4 août 2006, Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN) et Association "Le réseau sortir du nucléaire", n° 254948, publiée au recueil Lebon). »¹⁰

On soulignera ici que le Gouvernement ne fait nullement référence au juge civil ou pénal. C'est bien, selon lui, le juge administratif qui aura pour tâche de s'assurer que les décisions administratives déferées à son contrôle de légalité sont bien conformes au principe de non-régression.

1.1.2.2. Sur la portée normative du principe de non-régression

Par sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a confirmé la portée normative du principe de non-régression. Cette décision comporte plusieurs enseignements pour le principe législatif de non régression qui peuvent souvent intéresser le travail de reconnaissance du principe constitutionnel de non régression.

Aux termes de cette décision, le Conseil constitutionnel a :

- précisément admis la portée normative du principe de non-régression : *Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative* ». ¹¹ (considérant 10). On soulignera, dès à présent, que le principe législatif de non-régression n'est pas dépourvu de portée normative et rien ne s'oppose non plus à ce que son existence constitutionnelle soit reconnue à l'identique des autres principes généraux du droit de l'environnement d'ores et déjà consacrés par la Charte de l'environnement ;

¹⁰ Obs du Gouvernement sous CC, du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, n° 2016-737 DC

¹¹ « 10. Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire. Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative. » (nous soulignons)

- formulé une réserve d'interprétation : « *Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire.* (considérant 10) ;
- souligné que le principe de non-régression ne peut avoir pour effet de priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (considérant 11)¹² ;
- écarté le motif d'inconstitutionnalité tiré de la méconnaissance du principe de précaution (considéran­ts 12 à 13).

Sur ce dernier point relatif à la méconnaissance éventuel du principe constitutionnel de précaution par le principe législatif de non-régression, il est utile de reporter aux termes du considérant 13 de cette décision DC : ¹³ le Conseil constitutionnel y rappelle utilement l'objet tendant à « l'amélioration constante » que l'on retrouve tant au sein du principe législatif de non-régression qu'au sein du principe constitutionnel fondé sur les dispositions de l'article 2 de la Charte de l'environnement.

1.1.2.3. Sur la réserve d'interprétation

Comme cela a déjà été souligné, la décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 comporte une réserve d'interprétation relative aux conditions d'application du principe de non-régression : « *Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire.* »

La Cour administrative d'appel de Marseille, par un arrêt rendu le 17 juin 2019,¹⁴ a fort justement rappelé que cette réserve d'interprétation s'impose, notamment, au juge administratif :

« 40. Pour l'application et l'interprétation d'une disposition législative, aussi bien les autorités administratives que le juge sont liés par les réserves d'interprétation dont une

¹² « 11. En deuxième lieu, il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Dans l'un et l'autre cas, il ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel. Les griefs tirés de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient l'article 2 de la Déclaration de 1789 et les articles 3, 39 et 44 de la Constitution doivent donc être écartés ». (nous soulignons).

¹³ « 13. Les dispositions contestées ont pour objet de favoriser l'amélioration constante de la protection de l'environnement et ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge des mesures adoptées provisoirement en application de l'article 5 de la Charte de l'environnement pour mettre en œuvre le principe de précaution. Dès lors le grief tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient le principe de précaution est inopérant. »

¹⁴ CAA Marseille, 17 juin 2019, n°18MA01515

décision du Conseil constitutionnel, statuant sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, assortit la déclaration de conformité à la Constitution de cette disposition.

S'agissant précisément de la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel à l'endroit du principe de non-régression, la Cour administrative d'appel de Marseille en a procédé à la lecture suivante :

« 41. Il résulte de la réserve d'interprétation énoncée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2016-737 DC du 4 août 2016 statuant sur la conformité à la Constitution de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, que le principe de non-régression énoncé par cet article s'impose au pouvoir réglementaire, " dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière " tandis que le législateur demeure libre d'apprécier l'opportunité de modifier ou d'abroger les textes antérieurs, dans le respect des règles et principes s'imposant à lui. Il en résulte que la méconnaissance du principe de non-régression ne saurait être utilement invoquée à l'encontre d'un texte de valeur législative. L'ordonnance du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale a été ratifiée par le III de l'article 56 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018. Elle a, dès lors, en application de l'article 38 de la Constitution, acquis valeur législative à compter de sa signature. Par suite, le moyen tiré de ce que ses dispositions méconnaissent le principe de non-régression de la protection de l'environnement, dans la mesure où elles autorisent le bénéficiaire d'une autorisation environnementale à justifier de ses capacités techniques et financières non plus dans sa demande, mais au plus tard à la mise en service de l'installation est, en tout état de cause, inopérant. »

Cette réserve d'interprétation sera rappelée dans les développements qui suivent car la reconnaissance du principe constitutionnel de non régression est susceptible d'en modifier le sens sinon l'intérêt.

1.1.3. Sur la réception du principe de non-régression par le juge administratif

A compter de la décision n°2016-737 DC du Conseil constitutionnel du 4 août 2016, un dialogue des juges s'est engagé à l'endroit du sens et de la portée du principe de non-régression. Ce dialogue peut être révélé, non seulement à la lecture des conclusions des rapporteurs publics mais aussi par le souci du juge administratif d'élaborer une jurisprudence cohérente avec l'analyse du Conseil constitutionnel. Au demeurant, le juge administratif a pu, directement, citer la décision précitée n° 2016-737 DC du 4 août 2016.¹⁵

¹⁵ CAA Marseille, 17 juin 2019, n°18MA01515

De manière à nourrir la réflexion du Conseil constitutionnel saisi de la question de la valeur et du contenu du principe de non-régression, il convient de relever les précisions apportées par le juge administratif quant au champ d'application et au contenu de ce même principe.

1.1.3.1. Sur la portée normative du principe de non-régression

À la suite du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a très rapidement accueilli et reconnu la valeur juridique du principe de non-régression. Par une décision du 8 décembre 2017, la Haute juridiction administrative¹⁶ a contrôlé la conformité d'un acte administratif réglementaire au principe législatif de non-régression, tel qu'inscrit à l'article L.110-1 du code de l'environnement. Elle a ainsi jugé qu'un acte réglementaire dispensant de toute obligation d'évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas, méconnaît les exigences du principe de non-régression :

« 3. Considérant qu'une réglementation soumettant certains types de projets à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale alors qu'ils étaient auparavant au nombre de ceux devant faire l'objet d'une évaluation environnementale de façon systématique ne méconnaît pas, par là-même, le principe de non-régression de la protection de l'environnement énoncé au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dès lors que, dans les deux cas, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, d'une évaluation environnementale ; qu'en revanche, une réglementation exemptant de toute évaluation environnementale un type de projets antérieurement soumis à l'obligation d'évaluation environnementale après un examen au cas par cas n'est conforme au principe de non-régression de la protection de l'environnement que si ce type de projets, eu égard à sa nature, à ses dimensions et à sa localisation et compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine ; »

Par ce considérant, la Haute juridiction administrative a non seulement inséré le principe de non-régression au nombre des normes de référence du contrôle de légalité qu'elle opère mais, en outre, a apporté d'utiles précisions quant à son sens et à sa portée. Deux éléments de définition du contenu du principe de non-régression retiennent l'attention aux termes de cette décision du 8 décembre 2017 :

¹⁶ Conseil d'Etat, 8 décembre 2017, n°404391

- D'une part, ce principe n'interdit pas qu'une réglementation nouvelle modifie ni même ne remette en cause une réglementation antérieure ;
- D'autre part et toutefois, cette évolution ne doit pas être « *susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* ». Outre le fait que l'incidence ne doit pas être simplement mineure mais « *notable* », elle peut concerner l'environnement ou la santé humaine. Dès cette décision du 8 décembre 2017, le Conseil d'État juge que c'est bien le niveau de protection de l'environnement lui-même et non un niveau d'élaboration du droit qui doit être pris en compte lors de l'application du principe de non-régression.

Cette décision retient également l'attention s'agissant de la méthode de contrôle opéré par le juge administratif. Le contrôle opéré est en effet particulièrement circonstancié de telle sorte que, lorsque l'acte administratif litigieux a trait à un projet, celui-ci sera envisagé par le juge administratif du point de vue de sa nature, de ses dimensions et de sa localisation. On retrouve ce souci d'opérer un contrôle circonstancié à la lecture de la décision du 26 juin 2019,¹⁷ par laquelle le Conseil d'État a procédé à un contrôle très précis et concret avant de conclure au rejet du moyen tiré de la violation du principe de non-régression. Dans cette affaire, la Haute juridiction administrative était saisie d'un recours tendant à l'annulation de l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime.

1.1.3.2. Sur le champ d'application et le contenu du principe de non-régression

- a) **En premier lieu**, le principe de non-régression ne s'applique qu'aux décisions de modification d'une règle de droit qui présentent une certaine importance.

De cette manière, la Haute juridiction administrative prévient tout « risque » d'intangibilité de la règle de droit en commençant par écarter du champ d'application du principe de non-régression les décisions de modification du droit antérieur qui ne sont pas, selon lui, significatives. A noter toutefois que la jurisprudence administrative ne qualifie encore pas le seuil à partir duquel une modification entre ou non dans le périmètre du principe de non-régression. Reste que, comme cela sera étudié plus loin au b), la modification doit être significative, ce qui peut aussi s'apprécier en fonction du but poursuivi par la norme dont la conformité avec le principe de non-régression est contrôlé.

¹⁷ Conseil d'Etat, 26 juin 2019, n°415426

Par une décision du 24 juillet 2019¹⁸, le Conseil d'État a ainsi écarté le moyen tiré de la violation du principe de précaution, développé au soutien d'un recours tendant à l'annulation du décret n° 2018-575 du 3 juillet 2018 relatif aux délais de prorogation de la durée de validité des autorisations de défrichement. Au motif que le seul fait que le titulaire d'une autorisation de défrichement ne soit parfois plus contraint de solliciter une nouvelle autorisation n'implique pas à lui seul une violation du principe de non-régression.¹⁹

Ce principe ne s'oppose pas au passage d'une catégorie de projets du champ de l'évaluation environnementale systématique à celui de l'évaluation au cas par cas n'est pas interdit. Par une décision du 25 septembre 2019²⁰, le Conseil d'État s'est prononcé sur le recours tendant à l'annulation du décret n° 2018-458 du 6 juin 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement :

« 12. Le décret a pour effet de soumettre certaines des activités susceptibles d'affecter l'environnement au régime de l'enregistrement, les soumettant ainsi à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale après un examen au cas par cas par le préfet. Alors même que certaines d'entre elles étaient auparavant au nombre des activités devant faire l'objet d'une évaluation environnementale de façon systématique, le décret ne méconnaît pas, par lui-même, le principe de non-régression de la protection de l'environnement énoncé au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dès lors que, dans les deux cas, les activités susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement combinées avec celles de l'article L. 512-7-2 s'agissant de celles soumises au régime de l'enregistrement, d'une évaluation environnementale. Le moyen tiré de l'atteinte au principe de non-régression peut, par suite, être écarté. »

Par une autre décision datée du 25 septembre 2019²¹ et également consacrée à la légalité d'un décret modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement²², le Conseil d'État a jugé :

¹⁸ Conseil d'Etat, 24 juillet 2019, n°425973

¹⁹ « (...) Si les dispositions issues du décret sont susceptibles de permettre au titulaire d'une autorisation de défrichement se trouvant dans l'une ou l'autre des situations prévues à cet article de mettre en œuvre l'autorisation au cours des neuvième et dixième années suivant sa délivrance, alors qu'en l'absence de ces dispositions, il aurait dû demander une nouvelle autorisation sur laquelle il aurait été statué au regard des circonstances de droit et de fait prévalant à la date de la décision de l'administration, ce seul fait n'implique pas une violation du principe de non régression en matière de protection de l'environnement. Le moyen tiré de la méconnaissance du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne peut donc qu'être écarté. »

²⁰ Conseil d'Etat, 25 septembre 2019, n°425563

²¹ Conseil d'Etat, 25 septembre 2019, n°427145

²² Décret n° 2018-704 du 3 août 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2018, Texte n° 9.

« 13. En premier lieu, le décret a pour effet de soumettre certaines des activités susceptibles d'affecter l'environnement au régime de l'enregistrement, les soumettant ainsi à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale après un examen au cas par cas par le préfet. Alors même que certaines d'entre elles étaient auparavant au nombre des activités devant faire l'objet d'une évaluation environnementale de façon systématique, le décret ne méconnaît pas, par lui-même, le principe de non-régression de la protection de l'environnement énoncé au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dès lors que, dans les deux cas, les activités susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent faire l'objet, en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement combinées avec celles de l'article L. 512-7-2 s'agissant de celles soumises au régime de l'enregistrement, d'une évaluation environnementale. Le moyen tiré de l'atteinte au principe de non-régression peut, par suite, être écarté. » (Nous soulignons)

Par cette même décision, le Conseil d'État a apprécié l'importance de la modification opérée de manière très concrète en tenant compte d'éléments statistiques :

« 14. En second lieu, il n'est pas contesté que, en 2017, sur 533 demandes d'enregistrement, 4 demandes seulement ont été instruites selon le régime d'autorisation en application des dispositions de l'article L. 512-7-2. Ces éléments statistiques, qui portent sur une période antérieure à l'entrée en vigueur du décret attaqué, ne permettent pas, en tout état de cause, d'établir que le décret attaqué a méconnu le principe de non-régression. » (nous soulignons).

Dans le même sens, la Cour administrative d'appel de Bordeaux²³ a écarté le moyen tiré de la violation du principe de non-régression et refusé d'annuler une mesure de simplification administrative :

« 35. Par ailleurs, les requérants soutiennent que l'ordonnance du 26 janvier 2017 méconnaît le principe de non-régression exposé au 9° de l'article L. 110-1 du code de l'environnement en vertu duquel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Cependant, cette ordonnance, par la règle qu'elle édicte à l'article L. 181-27 du code de l'environnement, n'a pas pour objet de supprimer l'obligation pour le pétitionnaire de justifier de ses capacités techniques et financières, mais uniquement de lui permettre d'adresser au préfet les éléments justifiant de la constitution effective des capacités techniques et financières au plus tard à la mise en service de l'installation.

²³ CAA de Bordeaux, 7 mars 2019, n°17BX00719, 17BX00721

Une telle exigence ne révèle pas, par elle-même, une méconnaissance du principe de non-régression allégué. Par suite, ce moyen doit être écarté en tout état de cause. » (nous soulignons).

Dans cette espèce, l'ordonnance litigieuse avait pour effet de simplifier de manière non substantielle certaines obligations auxquelles était tenu le demandeur d'une autorisation environnementale : le moyen tiré de la violation du principe de non-régression est écarté. Il est donc démontré que le principe de non-régression, qui fait l'objet d'une application circonstanciée par le juge administratif, n'interdit aucunement un travail de simplification du droit, sous réserve de non-substantialité des modifications apportées.

- b) **En deuxième lieu**, le Conseil d'État, par sa décision précitée du 8 décembre 2017, a établi un critère de définition du champ d'application du principe de non-régression, tiré de « *l'incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine* ».

Seules les décisions susceptibles de produire une « incidence notable » entrent dans le champ du contrôle de leur légalité au regard des exigences du principe de non-régression. Ce critère de « l'incidence notable » a été appliqué et sanctionné par le Conseil d'État, par une décision du 9 octobre 2019²⁴. Critère qui a permis au Conseil d'État de faire droit à la demande d'annulation partielle du décret n° 2018-239 du 3 avril 2018 relatif à l'adaptation en Guyane des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au motif notamment d'une violation du principe de non-régression.²⁵

- c) **En troisième lieu**, le Conseil d'État a interprété de manière large le champ d'application du principe de non-régression de manière à intégrer la préoccupation de la santé humaine au-delà d'une acception trop stricte de la notion d'environnement.

²⁴ Conseil d'Etat, 9 octobre 2019, n°420804

²⁵ « 6. D'autre part, les dispositions contestées du décret attaqué exemptent de toute évaluation environnementale, en Guyane, les projets de déboisement en vue de la reconversion des sols portant sur une superficie totale de moins de 5 hectares dans les autres zones que celles indiquées au point précédent, c'est-à-dire les zones n'ayant pas été classées en zones agricoles par un document d'urbanisme ayant lui-même fait l'objet d'une évaluation environnementale ou dans le schéma d'aménagement régional, alors qu'une telle exemption était jusqu'alors limitée aux projets de déboisement en vue de la reconversion des sols portant sur une superficie totale de moins de 0,5 hectares. Il ressort des pièces du dossier qu'une telle modification est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, eu égard notamment à la biodiversité remarquable qu'abrite la forêt guyanaise, nonobstant l'étendue de la forêt en Guyane et la protection dont une grande partie fait par ailleurs l'objet. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que ces dispositions, qui, contrairement à ce que soutient le ministre, ne résultent pas de la loi elle-même ni n'en sont la conséquence directe, méconnaissent le principe de non régression de la protection de l'environnement énoncé au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement. » (nous soulignons)

Plus précisément encore, le Conseil d'État a pu préciser que le principe de non-régression ne s'applique pas qu'aux actes relevant d'une réglementation environnementale. Le principe de non-régression intéresse le niveau de protection effectif de l'environnement et la santé humaine. De même, il n'est pas opposable qu'aux seuls actes relevant d'une réglementation environnementale.

Par une décision du 14 juin 2018,²⁶ le Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation du décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale, a écarté le moyen tiré de la violation du principe de non-régression au motif que la dispense de permis de construire dont bénéficie désormais le demandeur d'une autorisation environnementale pour un parc éolien ne le dispense toutefois pas du respect des règles d'urbanisme qui leur sont applicables.²⁷ Cette décision du 14 juin 2018 retient l'attention au motif principal que le Conseil d'État, s'il écarte ce moyen, ne le considère pas pour autant inopérant et ce, alors qu'il était soutenu à l'endroit, non pas du code de l'environnement, mais du code de l'urbanisme.

Sur ce point, le Conseil d'État a donc suivi son rapporteur public, M. Olivier Dutheillet de Lamothe, qui indiquait dans ses conclusions : « *Nous écartons d'emblée l'idée que le principe, inscrit au code de l'environnement, ne s'appliquerait qu'aux règlements inscrits dans le code de l'environnement. Un contournement de la règle serait trop aisé. Pour restreindre ainsi le champ du principe à un texte particulier, il faudrait une mention explicite ; or le principe ne parle que des « dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement ».*

- d) **En quatrième lieu**, le juge administratif tient compte « *des connaissances scientifiques et techniques du moment* ». Ce qui signifie bien entendu que l'évolution du niveau de ces connaissances peut appeler une évolution des conditions d'application du principe de non-régression.

Sur ce dernier point, la lecture des conclusions de Olivier Dutheillet de Lamothe sous l'arrêt rendu le 4 décembre 2017 par le Conseil d'État confirme que ce qui ne doit pas régresser, c'est la protection de l'environnement elle-même, et que celle-ci s'apprécie compte-tenu des connaissances

²⁶ Conseil d'État, 14 juin 2018, n°409227

²⁷ « 7. Il résulte des dispositions combinées citées aux points précédents que, si l'article R. 425-29-2 introduit dans le code de l'urbanisme par le décret attaqué dispense les projets d'installation d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale de l'obtention d'un permis de construire, il n'a, en revanche, ni pour objet ni pour effet de dispenser de tels projets du respect des règles d'urbanisme qui leur sont applicables. Les dispositions citées aux points 5 et 6 mettent à la charge de l'autorité administrative, à l'occasion de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale, l'examen de la conformité des projets d'installations d'éoliennes aux documents d'urbanisme applicables. Le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe de non-régression posé par l'article L. 110-1 du code de l'environnement au motif qu'il dispenserait ces projets du respect des règles d'urbanisme qui leur sont applicables ne peut donc qu'être écarté. »

scientifiques »²⁸. Ce rapport à la science du principe de non-régression n'est pas sans rappeler celui qu'entretient également le principe de précaution. Selon la formule du professeur Eric Naim-Gesbert, il témoigne et confirme au sein même du droit la « consubstantialité scientifique de l'environnement ».²⁹

Il faut d'ores et déjà noter ici que la constitutionnalisation du principe de non-régression pourra contribuer à améliorer, notamment, ce rapport de la décision publique à la science en permettant au Conseil constitutionnel de contribuer à l'amélioration de la qualité de la loi qui est si urgente pour le droit de l'environnement. Veiller à ce que les projets de loi présentés par le Gouvernement comportent une étude rigoureuse, non seulement de l'état de l'environnement mais aussi des connaissances scientifiques et techniques permettra d'éclairer le Parlement et, sans aucun doute, ce que la loi soit mieux écrite et moins rapidement révisée. L'obligation d'étude d'impact des projets de loi introduite par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la constitution, devrait y contribuer. De fait, il est exigé que les documents rendant compte de cette étude d'impact soient joints aux projets de loi, lesquels doivent « *exposer avec précision* » « *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue* ». Cette formule impose à notre sens que cette étude impact intègre toutes les conséquences environnementales, avancées et régressions comprises, faute de quoi il y aurait vice de procédure dans l'adoption de la loi, comme n'ayant pas mis les parlementaires à même d'apprécier la portée de leur décision.

On soulignera également que l'affirmation constitutionnelle du principe de non régression peut contribuer à renforcer l'information du public et par ricochet la participation du public (article 7 de la Charte de l'environnement). La référence à la connaissance des données

²⁸ « Il vous revient cependant d'en préciser l'application : qu'est-ce que régresser au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ?

Il n'y aura d'abord pas méconnaissance du principe lorsque la régression du règlement trouvera sa source dans une modification de la législation conforme à la Constitution, c'est la conséquence de ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel. Nous nous plaçons donc dans le cas où, comme ici, la régression découle du choix du seul pouvoir réglementaire. Il ne s'agit pas alors de censurer une régression de la contrainte réglementaire en elle-même, selon qu'elle s'alourdit ou qu'elle s'abaisse, une régression formelle de la protection ; il résulte du texte que ce qui ne doit pas régresser, c'est la protection de l'environnement elle-même, et que celle-ci s'apprécie compte-tenu des connaissances scientifiques. Autrement dit, on peut abaisser la réglementation protégeant une espèce ou une pollution si le niveau de contrainte antérieur n'apparaît plus nécessaire pour garantir le même niveau de protection de l'environnement, par exemple parce que cette espèce s'est multipliée ou que des techniques nouvelles permettent de juguler différemment les effets de cette pollution. Par ailleurs, à niveau de danger inchangé, une réglementation peut parfois être plus souple sans induire de régression de la protection ».

²⁹ Eric Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant & Vrije Universiteit Brussel Press, préface J. Untermaier, avant-propos S. Gutwirth et F. Ost, 1999, 810 p.)

scientifiques et techniques peut favoriser l'accès à l'information environnementale. A l'inverse, la mise à disposition du public de l'état des connaissances scientifiques et techniques est de nature à améliorer la vérification constante de l'absence de régression de la protection de l'environnement et de la santé publique.

- e) **En cinquième lieu**, à la suite de ce travail d'évaluation, non seulement du niveau de protection de l'environnement mais aussi des connaissances scientifiques et techniques du moment, le principe de non-régression n'a pas vocation à imposer par avance un contenu précis à l'auteur de la décision.

Si, dans certains cas, il conviendra de renoncer à un projet de modification du droit revenant à réduire le niveau de protection de l'environnement sans prise en compte des connaissances scientifiques et techniques du moment, il se pourra, dans d'autres hypothèses, qu'il faille le réviser, l'adapter. La Cour administrative d'appel de Nancy a récemment apporté³⁰ un élément de clarification important en distinguant « *l'édiction d'une réglementation ayant pour effet de diminuer le niveau effectif de protection de l'environnement* » :

« Si ce principe [de non régression] qui est directement invocable contre les actes réglementaires, interdit, non pas toute régression formelle du niveau de contrainte, mais uniquement l'édiction d'une réglementation ayant pour effet de diminuer le niveau effectif de protection de l'environnement (...) »

Reste que si le principe de non-régression a pour objet de prévenir une régression du niveau effectif de protection de l'environnement, ce niveau n'est pas sans lien avec le respect de la réglementation environnementale et, notamment, de ses objectifs. Ainsi, par une décision du 30 janvier 2018³¹, le Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation de l'arrêté interministériel du 2 novembre 2016 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des papiers graphiques, a écarté le moyen tiré de la violation du principe de non-régression au motif que ce texte « *ne conduit pas, contrairement à ce qui est soutenu, à empêcher la réalisation des objectifs de développement du recyclage des déchets* »³².

³⁰ CAA Nancy, 11 juin 2020, n°18NC02458

³¹ Conseil d'État, 30 mai 2018, n°406667

³² « 12. Considérant, en troisième lieu, que le II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, énonce au nombre des principes qui, " dans le cadre des lois qui en définissent la portée ", inspire les politiques de l'environnement et notamment la gestion des ressources : " 9° Le principe de non régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. (...) " ; que, comme il a été dit aux points 10 et 11, il ressort des pièces du dossier que l'arrêté attaqué prévoit de concentrer le soutien financier des éco-organismes à l'appui d'un service de collecte et de tri optimisé permettant un recyclage dans la filière papetière ; que cette évolution, destinée à accroître le taux de recyclage en

1.2. Sur le principe à valeur constitutionnelle de non régression

Le principe de non-régression a d'ores et déjà été appliqué, explicitement ou dans sa substance, par plusieurs cours constitutionnelles³³, à l'image de la Cour constitutionnelle belge ou du Tribunal suprême espagnol.³⁴

Ainsi que le rappelle le rapport « *Dix ans de QPC en matière d'environnement : Quelle (R)évolution ?* », la Cour constitutionnelle belge a consacré ce principe pour la première fois en 2006 en matière environnementale, jugeant que « l'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général ». À l'heure de la réflexion sur l'ajout éventuel d'un principe de non-régression dans le bloc de constitutionnalité, cet exemple n'est pas dénué d'intérêt.³⁵ A noter : la Cour constitutionnelle belge ne sanctionne que les « régressions sensibles ». Un simple recul qui ne serait pas une régression sensible ne serait pas sanctionné. En cela, le principe de non-régression n'est pas un principe « absolu » dont le devoir d'amélioration qu'il comporte l'emporterait sur toute autre considération. Ce faisant, le Conseil constitutionnel est invité à s'inscrire dans cette évolution de la jurisprudence œuvrant à la constitutionnalisation du droit de l'environnement.

En France, la doctrine a d'ores et déjà souligné qu'aucune difficulté ne s'oppose à ce que le Conseil constitutionnel reconnaisse la valeur constitutionnelle du principe de non-régression :

« La non régression peut très bien s'imposer au législateur, sans révision constitutionnelle, sur la seule base de décisions du Conseil constitutionnel usant de son pouvoir d'interprétation dynamique. Le Conseil constitutionnel pourrait déduire le principe de non-régression en

incitant financièrement les gestionnaires du service public de gestion des déchets à améliorer le tri et la collecte, et en leur apportant alors un soutien financier plus important, ne conduit pas, contrairement à ce qui est soutenu, à empêcher la réalisation des objectifs de développement du recyclage des déchets énoncés par les dispositions, citées au point 6, de l'article L. 541-1 du code de l'environnement et ne méconnaît pas, par suite, le principe de non régression énoncé au 9° du II de l'article L. 110-1 du même code ; » (nous soulignons)

³³ Pour une liste de ces cours constitutionnelles, cf. Chevalier Émilie, Makowiak Jessica (responsables scientifiques) « *Dix ans de QPC en matière d'environnement : Quelle (R)évolution ?* », rapport final, novembre 2020. rapport final, p. 93 et s. Liste complète : Portugal, Colombie, Brésil, Grèce, Espagne, Belgique, Costa Rica, Hongrie, Mexique, Panama, Pérou, Argentine, Italie.

³⁴ Cour constitutionnelle belge, arrêts n° 135/2006 et n° 137/2006 du 14 septembre 2006 ; Tribunal suprême espagnol, arrêts du 23 février et du 29 mars 2012.

³⁵ in Chevalier Émilie, Makowiak Jessica (responsables scientifiques) « *Dix ans de QPC en matière d'environnement : Quelle (R)évolution ?* », rapport final, novembre 2020.

utilisant séparément ou de manière combinée trois procédés : - En partant uniquement de la Charte et en tirant les conséquences de la reconnaissance du droit constitutionnel à l'environnement de l'art.1 (comme le font les juges constitutionnels étrangers). Ceci implique d'apprécier l'art. 1 de la Charte en prenant en compte une double interdépendance : entre les droits de l'homme en cause et en ce qui concerne l'environnement lui-même, ainsi qu'en mettant en lumière les trois droits inclus dans l'art. 1 de la Charte (1), - En partant d'une lecture combinée des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement avec les autres droits de l'homme définis par la Déclaration de 1789 et complétés par le préambule de la Constitution de 1946, dont il résulte une obligation générale

« d'améliorer » et de « préserver » l'environnement (2),

- En appliquant à l'environnement la limite imposée au législateur en matière de droits fondamentaux résultant d'une jurisprudence classique du Conseil constitutionnel qui prend en compte un certain degré d'intangibilité des droits de l'homme. Il s'agit de faire en sorte que la loi ne prive pas de garanties légales les exigences constitutionnelles qui protègent l'environnement (3).

- En rendant opérationnel le droit des générations futures grâce au garde-fou que constitue le principe de non-régression (4).

- En s'inspirant des jurisprudences étrangères qui consacrent directement ou indirectement le principe de non-régression(5). »³⁶

Outre la doctrine, la lecture des débats parlementaires relatifs à la loi objet de la présente saisine du Conseil constitutionnel témoigne de ce que le législateur lui-même a d'ores et déjà intégré la valeur constitutionnelle du principe de non-régression. Ainsi, en première lecture, le rapport³⁷ de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur le projet de loi précise :

« Ce projet de loi ne constitue pas non plus une régression pour le droit de l'environnement, ce qui serait bien évidemment inconstitutionnel : il s'inscrit dans le droit européen tel qu'il est en vigueur et prolonge le régime d'interdiction qui était le nôtre depuis 2018, avec des possibilités de déroger strictement encadrées. »

³⁶ In Chevalier Émilie, Makowiak Jessica (responsables scientifiques) « Dix ans de QPC en matière d'environnement : Quelle (R)évolution ? », rapport final, novembre 2020. Lire plus spécialement p 82

³⁷ Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire (n° 3298) par M. Grégory Besson-Moreau

1.2.1. Sur l'article 2 de la Charte de l'environnement

Le Conseil constitutionnel dispose de plusieurs fondements au sein du bloc de constitutionnalité pour consacrer le principe constitutionnel de non-régression. A titre principal, l'article 2 de la Charte de l'environnement dispose : « *Article 2. Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.* »

- a) **En premier lieu**, le Conseil constitutionnel a d'ores et déjà consacré la valeur constitutionnelle et la portée normative de l'article 2 de la Charte de l'environnement.

La valeur constitutionnelle de l'article 2 de la Charte de l'environnement a ainsi été confirmée par la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.³⁸ Par une décision n° 2011-116 QPC, 8 avr. 2011³⁹, le Conseil constitutionnel a procédé à une application combinée des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement pour en déduire une obligation de vigilance à la charge de toute personne :

« 5. Considérant, en deuxième lieu, que les articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement disposent : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » ; que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée ; »

De cette obligation de vigilance couplée au principe des garanties légales des exigences constitutionnelles découle nécessairement le besoin de reconnaître l'existence du principe de non-régression. La formule « Toute personne », pouvoirs publics y compris, permet d'imposer cette vigilance au législateur, dont l'activité de production normative qui ne tiendrait pas compte du principe de non-régression, pourrait porter atteinte à l'environnement.

³⁸ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010

³⁹ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, M. Michel Z. et autre

- b) **En deuxième lieu**, l'article 2 de la Charte de l'environnement, combiné ou non l'article 1^{er}, constitue le fondement textuel du principe de non-régression.

Il importe de souligner que le lien avec l'article 2 de la Charte de l'environnement a été explicitement fait par le législateur à l'occasion de la consécration du principe de non-régression par la loi du 8 août 2016. En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, après examen du projet de loi en commission mixte paritaire, la députée rapporteure a en effet indiqué :

« Ce principe prévoit qu'on ne peut abaisser le niveau de protection de l'environnement. C'est un principe de progrès selon lequel la protection de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante. C'est un principe d'action et non d'interdiction : il n'interdit pas de modifier la règle existante dès lors que cela n'entraîne pas un recul de la protection. Ce principe est l'expression d'un devoir qui doit s'imposer aux pouvoirs publics au-delà des alternances politiques. Il ne s'agit pas du tout, comme je l'ai entendu dire, de remettre en cause les outils réglementaires de régulation des espèces, fussent-elles protégées, ni de faire disparaître les plans de gestion, ni de nier les progrès scientifiques ou techniques. Ce principe est le corollaire de l'article 2 de la charte de l'environnement, selon lequel « Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. » Depuis septembre 2011, le Parlement européen s'intéresse au principe de non-régression du droit de l'environnement, qui figure au paragraphe 20 de la déclaration « L'avenir que nous voulons », adoptée en 2012 lors de la Conférence des Nations unies pour le développement durable. En 2012, le Congrès mondial pour la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature, l'UICN, a adopté une résolution, votée par la France, demandant à tous les gouvernements de reconnaître l'importance de ce principe dans la politique et le droit de l'environnement pour atteindre les objectifs de développement durable. Le devoir de non-régression du droit de l'environnement et de la protection de la biodiversité est une exigence d'équité environnementale au profit des générations futures. C'est l'exigence éthique et morale d'un progrès continu pour un meilleur environnement, vers moins de pollution et plus de biodiversité. » (nous soulignons)

Cet extrait des débats parlementaires est important à plusieurs titres. Il démontre notamment que le législateur a entendu effectuer très tôt un lien entre son travail de rédaction du principe de non-régression et l'article 2 de la Charte de l'environnement. Il démontre également qu'il ne s'est pas estimé entravé dans l'expression de sa volonté par ce principe mais, à l'inverse, a entendu consacrer un principe permettant de garantir le progrès continu de la protection de l'environnement au-delà des alternances politiques.

Par la suite, la doctrine a également démontré que le principe de non-régression procède des dispositions de l'article 2 de la Charte de l'environnement. Le professeur Michel Prieur⁴⁰ a ainsi indiqué :

« De façon plus générale il a été considéré que toutes les dispositions de la Charte : « constituent un socle de garanties en dessous duquel le législateur ne peut descendre »⁴¹. C'est pourquoi la Charte est l'occasion unique pour le Conseil constitutionnel de revivifier la théorie de l'effet cliquet en étant ainsi le gardien des acquis environnementaux. Le Conseil constitutionnel pourrait aussi, s'appuyant sur « l'obligation de vigilance » qu'il a tiré des articles 1 et 2 de la Charte, considérer qu'il est du devoir des pouvoirs publics de ne pas faire régresser la protection de l'environnement.⁴² D'une certaine façon la Charte reposerait sur des principes constitutionnels intangibles dans la mesure où elle proclame des droits transcendants à l'égard du droit à la vie. »

La corrélation entre le devoir d'amélioration défini à l'article 2 de la Charte de l'environnement le principe de non régression a été établie ainsi par le professeur Michel Prieur⁴³ :

« L'objectif « d'amélioration » de l'environnement est expressément et précisément exprimé à l'art.2 de la Charte comme devoir de toute personne et comme nécessaire corrélation du «droit à » de l'art. 1 de la Charte. L'amélioration exige de faire mieux et donc de ne pas stagner ou régresser ».

L'article 2 de la Charte de l'environnement consacre un devoir, à la charge de toute personne, d'amélioration de l'environnement. D'autres textes, sans faire état expressément des termes mêmes du principe de non-régression, ont également consacré la notion d'amélioration de la qualité et de la protection de l'environnement.⁴⁴

⁴⁰ Michel Prieur, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n° 43, avril 2014.

⁴¹ Guillaume Drago, *Principes directeurs d'une charte constitutionnelle de l'environnement*, AJDA, 2004, p. 133.

⁴² Jessica Makowiak, *La concrétisation du principe de non régression en France*, in M. Prieur et G. Sozzo, *op. cit.*, p. 263.

⁴³ Jessica Makowiak, *La concrétisation du principe de non régression en France*, in M. Prieur et G. Sozzo, *op. cit.*, p. 86.

⁴⁴ article 3 du Traité sur l'Union européenne: « 3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique. »

article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « 1. La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants :- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement. »

article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dispose : « Article 37 - Protection de l'environnement
Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable. »

Ce devoir d'amélioration correspond précisément au devoir de non régression. Le terme « amélioration » est lui-même inscrit dans la définition du principe de non régression tel que rédigé à l'article L.110-1 du code de l'environnement et à l'article 2 de la Charte de l'environnement.

1.2.2. Sur les garanties légales des exigences constitutionnelles

Le principe selon lequel l'exercice par le législateur « *ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel* » est bien établi⁴⁵ dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et fait d'ores et déjà l'objet d'une doctrine fournie.⁴⁶ Il est remarquable que ce soit sur le fondement des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement que le Conseil constitutionnel ait pu identifier une obligation de vigilance de toute personne et rappeler le principe des garanties légales des exigences constitutionnelles dans le champ du droit de l'environnement.⁴⁷

Plus encore, c'est aux termes de sa décision du 4 août 2016 que le Conseil constitutionnel a établi un lien entre le principe de non-régression et le principe des garanties légales des exigences constitutionnelles. La logique de non régression est donc déjà caractéristique du contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel mais il importe de parachever cette évolution par la reconnaissance du principe constitutionnel de non régression.⁴⁸ Ce qui a été parfaitement analysé en ces termes par la doctrine :

⁴⁵ Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, Loi portant réforme du régime juridique de la presse : « 2. *Considérant qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et qui peuvent comporter la modification ou la suppression de dispositions qu'il estime excessives ou inutiles ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;* »

⁴⁶ Cf notamment, Ariane Vidal-Naquet, *Les "garanties légales des exigences constitutionnelles" dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, éditions Panthéon-Assas, Collection : Thèses, 2007 ; Grégory Mollion, *Les garanties légales des exigences constitutionnelles*, Revue française de droit constitutionnel 2005/2 (n° 62), pages 257

⁴⁷ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011

⁴⁸ Soulignons par ailleurs qu'au-delà du droit constitutionnel de l'environnement, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de mettre en œuvre « l'effet cliquet » de sa propre jurisprudence, consistant à préserver les garanties offertes en vue de la mise en œuvre des principes constitutionnels (décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse). D'autres ont parlé ici d'« effet artichaut » consistant à permettre au législateur d'enlever feuille à feuille, « des éléments de leur régime législatif (sans) toucher au cœur » (Rapport de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (n° 992), AN 19 mai 2004, n° 1595).

« Appliquée à la Charte, la mobilisation des garanties légales des exigences constitutionnelles permettrait au juge de ne pas se lier par des interprétations de la Charte tout en surveillant davantage l'exercice de sa compétence par le législateur. Cette technique de contrôle apparaît comme un point d'équilibre possible entre la préservation de la marge d'appréciation du législateur et la protection de l'impératif écologique énoncé par la Charte. Mais pour que cet équilibre soit trouvé, il conviendrait que le juge renoue avec l'échelle intermédiaire de son contrôle. Cette évolution pourrait d'ailleurs s'appuyer sur l'article 2 de la Charte qui énonce le devoir de toute personne « de prendre part (...) à l'amélioration de l'environnement ». À l'appui de cette obligation, le juge pourrait développer l'idée qu'une loi nouvelle ne pourrait pas affaiblir sans condition le niveau de protection de l'environnement établi par la loi ancienne : il ne pourrait le faire que si la protection était devenue inutile ou si le bénéfice collectif tiré de la garantie législative était jugé disproportionné au regard de l'intérêt poursuivi par sa suppression. Autrement dit, ravivée à la lueur de la Charte, la théorie des garanties légales n'aurait rien de révolutionnaire puisqu'elle n'imposerait pas le respect d'une obligation positive (échelle maximale). Mais au moins elle permettrait d'imposer une obligation négative à la loi, celle de ne pas abaisser le niveau de protection de l'environnement à n'importe quel prix.

Cette proposition rejoint celle que défend notamment Michel Prieur à travers l'idée d'un principe de « non régression ». En effet, ce principe devrait être entendu comme obligeant le législateur à ne pas adopter « de dispositions conduisant à des reculs préjudiciables pour la santé et pour l'environnement naturel. Aussi le principe serait apprécié, au cas par cas, pour mesurer si le recul envisagé est ou non préjudiciable aux intérêts collectifs liés à la protection de l'environnement ».⁴⁹

On observera que c'est à bon droit que le lien entre le principe de non-régression et le principe des exigences légales des garanties constitutionnelles a été explicitement opéré par les députés auteurs de la présente saisine du Conseil constitutionnel : « Les requérants considèrent que l'atteinte portée au principe de non-régression par les dispositions déferées du présent projet de loi prive par là même de garanties légales « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé » consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement ».⁵⁰ La reconnaissance d'un principe constitutionnel de non régression est requise pour assurer le plein effet des dispositions de la Charte de l'environnement en général, de son article 2 en particulier. En effet, aux termes de sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016⁵¹, le Conseil

⁴⁹ Marine Fleury, Marie-Anne Cohendet, *chronique d'un rendez-vous manqué...*, Revue juridique de l'environnement, 2019/4, vol 44, pages 787 à 805

⁵⁰https://www.ecologie-democratie-solidarite.fr/wp-content/uploads/2020/11/201110_Recours-CC_PJL-ne%CC%81onicotinoi%CC%88des_VDEF.pdf

⁵¹ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, [Non conformité partielle]

constitutionnel a précisé que le principe de non-régression, pourvu d'une valeur législative, ne s'impose au pouvoir réglementaire que dans le cadre des lois qui en définissent les conditions d'application :

« Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire » (considérant 10).

Ainsi que cela a déjà été précisé, cette réserve d'interprétation a été accueillie par le juge administratif comme signifiant que le principe de non-régression ne s'impose au pouvoir réglementaire que dans la mesure où la loi le prévoit : *« Il en résulte que la méconnaissance du principe de non-régression ne saurait être utilement invoquée à l'encontre d'un texte de valeur législative »* (cf. CAA Marseille, 17 juin 2019, n°18MA01515). Dès l'instant où le principe de non-régression procède de l'article 2 de la Charte de l'environnement, cette réserve d'interprétation peut avoir pour effet d'en réduire la portée et, de manière plus préoccupante, d'en conditionner le respect par le pouvoir réglementaire à l'intervention du législateur. Or, l'obligation d'amélioration que cet article 2 comporte est d'application directe et le pouvoir constituant n'a, au demeurant, pas souhaité, lors de la rédaction de ce texte, préciser qu'il ne s'appliquerait que dans les conditions définies par la loi. La reconnaissance du principe constitutionnel de non régression aura pour effet de permettre, non seulement le contrôle de la conformité de la loi à ce principe mais, en outre, d'assurer le respect de l'effet direct de l'article 2 de la Charte de l'environnement, tant par le législateur que par le pouvoir réglementaire.

1.2.3. Sur la cohérence des principes généraux du droit de l'environnement

- a) **En dernier lieu** et sur un plan qui n'est pas que formel, il importe de souligner que la reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de non-régression contribuera à rétablir une symétrie entre les principes généraux du droit de l'environnement inscrits à l'article L.110-1 du code de l'environnement et ceux inscrits dans la Charte de l'environnement.

Il est en effet certain que les principes généraux du droit de l'environnement doivent être interprétés en correspondance et en cohérence les uns avec les autres. Les principes de prévention et de précaution ne peuvent, par exemple, être appréhendés isolément. Or, une absence de reconnaissance du principe constitutionnel de non régression reviendrait à rendre confuse la lecture et l'interprétation de ces principes généraux dont le contenu et pas uniquement la valeur serait susceptible de diverger entre les rangs constitutionnel et législatif.

II. Sur la conformité de l'article 1 de la loi contrôlée au principe constitutionnel de non-régression

Les développements qui suivent sont consacrés à la conformité au principe constitutionnel de non régression de l'article 1 de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire.

2.1. Sur le champ d'application du principe de non-régression

La disposition contestée entre dans le champ d'application du principe de non-régression :

- La modification opérée par la loi objet de la présente procédure de contrôle de constitutionnalité est substantielle ;
- La disposition contestée a une incidence notable pour l'environnement et la santé humaine ;
- Le principe de non-régression a été au centre des débats parlementaires préalables au vote de la loi contestée.

Enfin, la lecture des débats parlementaires témoigne de ce que les députés et sénateurs ont débattu à de nombreuses reprises de la conformité du projet de loi au principe de non-régression. Il va de soi que le sens de ces débats aurait sans doute été sensiblement différent si la valeur constitutionnelle du principe de non-régression avait été préalablement consacrée.

2.1.1. Sur la modification substantielle

L'article 1 de la loi déferée comporte bien une modification substantielle de la législation antérieure, contraire aux exigences du principe constitutionnel de non régression.

- a) **En premier lieu**, il importe de souligner le contenu de la modification ainsi opérée par la disposition déferée au contrôle du Conseil constitutionnel.

L'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a en effet interdit, à l'article L.253-8 du code rural, l'utilisation de ces produits à compter du 1^{er} septembre 2018 :

*« L.-L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :
1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I.-» ;*

2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II.-L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018. »

Ce même article 125 a assorti cette mesure d'interdiction d'une dérogation jusqu'au 1^{er} juillet 2020 : « Des dérogations à l'interdiction mentionnée au premier alinéa du présent II peuvent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

L'article 1 de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire remet en cause le dispositif d'interdiction et de dérogation créé par ce même législateur quatre ans plus tôt et portant sur l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances et des semences traitées avec ces produits.⁵² Si le principe d'interdiction défini en 2016 n'est pas lui-même remis en cause, le législateur a entendu créer une nouvelle période de dérogation de trois ans alors que celle établie précédemment s'était éteinte au 1^{er} juillet 2020. Sans que ne soit précisé pour quel motif une demande de dérogation n'avait pu être déposée ni instruite pour la culture de la betterave avant le 1^{er} juillet 2020, le Gouvernement a déposé un projet de loi tendant à la création de cette nouvelle période triennale.

- b) **En deuxième lieu**, il est démontré que cette modification est substantielle au motif qu'elle affaiblit le principe même de l'interdiction de principe des produits néonicotinoïdes pourtant décidée par le législateur en 2016.

La loi déferée aujourd'hui au contrôle de constitutionnalité revient à repousser en 2023 l'entrée en vigueur d'une interdiction décidée en 2016. Il importe en effet de souligner :

- Que l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a interdit l'utilisation de ces produits ;

⁵² « I. – L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié : 1° Le II est ainsi rédigé : « II. – L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite. « Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.(...)»

- Que ce même article différerait l'entrée en vigueur de cette interdiction au 1^{er} septembre 2018 ;
- Qu'il a également mis en place une première période de dérogation jusqu'au 1^{er} juillet 2020 ;
- Que la loi contestée définit une nouvelle période de dérogation jusqu'au 1^{er} juillet 2023. Le fait que cette dérogation ne soit *a priori* réservée qu'à la culture de la betterave ne saurait à elle seule annuler le caractère notable de l'incidence qu'elle autorise pour la protection de l'environnement.

Ainsi, l'entrée en vigueur de l'interdiction est repoussée trois fois, ce qui constitue une utilisation abusive de la procédure de dérogation.

2.1.2. Sur le critère relatif à l'incidence notable pour la protection de l'environnement ou de la santé humaine

La disposition contestée a nécessairement une « *incidence notable pour la protection de l'environnement ou de la santé humaine* ». L'utilisation « *de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits* » produit des effets pour la protection de l'environnement. L'interdiction de principe de ces produits depuis le 1^{er} septembre 2018 atteste de ce que l'Etat considère que ces effets sont à ce point négatifs et importants pour la protection de l'environnement que leur utilisation doit être évitée.⁵³

L'étude d'impact du projet de loi (page 19), même particulièrement succincte et essentiellement consacrée au risque de perte de rendement pour les cultures fait état de ce que l'on peut nécessairement qualifier d' « incidence notable » :

« Une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI⁴ met en effet en évidence des risques élevés pour les insectes non cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux⁵ lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI, les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol. Plusieurs études sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau

⁵³ Par sa décision n°2016-737 DC du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a constaté que, nonobstant les débats scientifiques sur l'impact des néonicotinoïdes sur l'environnement, « le législateur a entendu prévenir 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 ». Dans son commentaire sous cette décision, le Conseil constitutionnel notait alors que « Selon son mode de raisonnement habituel lorsque sont en cause des questions scientifiques faisant l'objet de controverses, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ne lui appartient pas « 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 » (paragr. 38).

(acétamipride, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées. L'étude du groupe de travail de l'Anses remise en 2018 établit une comparaison des risques posés par les NNI et leurs alternatives : · Les indicateurs de risque alimentaire des néonicotinoïdes (imidaclopride, thiaclopride et thiaméthoxame dans le cas de la betterave industrielle) sont inférieurs à ceux calculés pour les alternatives pyréthrinoïdes autorisées, à l'exception de la lambdacyhalothrine et de la deltaméthrine (non utilisés contre les pucerons). · Les indicateurs de risque pour la santé humaine hors alimentation sont plus élevés pour les alternatives chimiques autorisées que pour les néonicotinoïdes. · Les indicateurs de risque pour les oiseaux et mammifères de l'imidaclopride et du thiaméthoxame sont supérieurs à celui de l'alternative chimique autorisée pour ce qui concerne les risques pour les oiseaux, mammifères, abeilles, vers de terre. Ils sont en revanche inférieurs pour les risques pour les organismes aquatiques et similaires pour les risques pour les eaux souterraines. » (nous soulignons).

2.2. Sur la méconnaissance du contenu du principe de non-régression

Ainsi que cela a été précisé, le principe de non-régression comporte un devoir d'amélioration constante du niveau de protection effectif de l'environnement et de la santé humaine.

2.2.1. Sur la violation de l'obligation d'évaluation préalable

La disposition contestée a été adoptée sans aucune évaluation préalable sérieuse

- Ni de l'état des connaissances scientifiques et techniques du moment sur les effets et risques des produits bénéficiant d'une autorisation d'utilisation ;
- Ni du caractère notable de son incidence sur l'environnement ou la santé humaine.

L'étude d'impact du projet de loi dont procède la loi ici contestée, ne comportait aucune évaluation, ni du niveau de protection de l'environnement susceptible d'être impacté par les produits phytopharmaceutiques dont l'utilisation est de nouveau autorisée, ni des connaissances scientifiques et techniques du moment sur les effets de ces produits pour l'environnement et la santé humaine. Tout au plus, cette étude d'impact comporte des considérations générales et non documentées sur la population de pucerons dont la filière professionnelle de la betterave soutient qu'elle nuit au rendement des cultures ainsi que quelques considérations précitées sur les effets des produits néonicotinoïdes.⁵⁴

⁵⁴ Etude d'impact, projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire, NOR : AGRS2021912L/Bleue-1, 3 septembre 2020

Il n'est pas permis de penser que cette évaluation ne relève que du seul pouvoir réglementaire dès lors que le législateur se serait borné à définir une simple possibilité de dérogation à l'interdiction d'utilisation de ces produits, le Gouvernement ayant, par avance, annoncé sa décision de procéder à l'octroi d'une telle dérogation pour la filière betteravière.

2.2.2. Sur la violation de l'obligation d'amélioration de l'environnement

Par la disposition contestée, le législateur a porté atteinte au principe de non-régression tel que fondé sur l'article 2 de la Charte de l'environnement. Le report à 2023 de l'interdiction – décidée en 2016 – d'utilisation de produits reconnus par le législateur lui-même comme dangereux pour l'environnement et la santé humaine ne saurait être qualifiée d'amélioration de la protection de l'environnement.

Il ne saurait être argué que la loi se bornerait à prévoir le principe d'une dérogation et à s'en remettre au pouvoir réglementaire pour en conditionner le bénéfice. L'intervention de l'administration ne saurait ici « compenser » la régression introduite par le législateur. Enfin, il est particulièrement regrettable que le législateur n'ait pas justifié cette nouvelle dérogation par un motif d'intérêt général. Cette dérogation n'est en effet ici définie que dans le seul intérêt privé d'une filière professionnelle. Quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur les intérêts de cette filière, le législateur ne devrait pas pouvoir revenir sur sa propre position exprimée quatre ans plus tôt, sans aucune considération d'intérêt général.

Conclusion

Au terme du présent mémoire, ses signataires considèrent que le Conseil constitutionnel peut, à bon droit, reconnaître le principe constitutionnel de non-régression pour mieux en définir le sens et la portée et, par voie de conséquence, sur ce fondement, déclarer comme étant contraire à la Constitution l'article 1^{er} de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire. Cet article 1^{er} étant indivisible du reste des dispositions de cette loi, c'est à bon droit qu'elle sera déclarée non conforme dans son intégralité par le Conseil constitutionnel.

BERNARD FAU

Avocat à la Cour

Membre du Conseil de l'Ordre

Ancien Premier Secrétaire de la Conférence

des Avocats au Conseil d'Etat

et à la Cour de Cassation

Ancien Secrétaire de la Conférence

des Avocats à la Cour de Paris

Chargé de cours à l'Université Paris 2 - Asses

Paris, le 12 novembre 2020

Monsieur Laurent FABIUS

Président du Conseil constitutionnel

2 rue Montpensier

75001 PARIS

LRAR : 1A 158 568 4517 0

Aff. : 2020-809 DC – OBSERVATIONS AU TITRE D'UNE « PORTE ETROITE »

UNION NATIONALE DE L'APICULTURE FRANÇAISE c/ Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'intervenir devant le Conseil constitutionnel afin de présenter des observations sur la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, en ma qualité d'Avocat de l'UNION NATIONALE DE L'APICULTURE FRANÇAISE, premier syndicat d'apiculteurs français, syndicat professionnel constitué en application des dispositions du Livre 1^{er} de la Deuxième Partie du Code du Travail, dont le siège est 5, bis rue Faÿs 94160 Saint-Mandé.

Le 4 novembre 2020, le Sénat a voté le texte de la loi dont l'objectif est de lutter contre la baisse des rendements des récoltes de betteraves sucrières française en autorisant l'usage de produits phytopharmaceutiques dangereux pour l'environnement et la santé publique, en raison du « *danger sanitaire* » que constituerait pour cette filière une maladie transmise par un puceron.

L'Union Nationale de l'Apiculture Française que je représente, a souhaité porter à votre connaissance les conclusions auxquelles l'a conduit l'examen du texte de la loi votée par le parlement, qui lui paraît en l'état non conforme aux droits et objectifs qui sont garantis par la Constitution.

I/ MISE EN PERSPECTIVE DU TEXTE DE LA LOI VOTÉE PAR LE PARLEMENT DANS SON CADRE JURIDIQUE ET SON CONTEXTE :

Le texte de la loi votée par le parlement, relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, intervient à l'issue d'un long processus de prise de conscience du danger que représentent les substances actives de la famille chimique des néonicotinoïdes, qui a contribué au plan national à l'adoption de la Charte de l'environnement qui confère au droit de l'environnement une assise constitutionnelle incontestable (Cons. const. déc. 19 juin 2008, n°2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés), puis a conduit par la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, à l'interdiction à compter du 1^{er} septembre 2018 des produits à base de néonicotinoïdes dont la liste a été établie par le décret n°2018-675 du 30 juillet 2018.

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 ainsi que le décret n°2018-675 du 30 juillet 2018, sont l'aboutissement de ce long processus tout au long duquel les apiculteurs français et spécialement l'Union Nationale de l'Apiculture Française (UNAF) ont combattu depuis 1999 (CE 16 février 2011, Confédération paysanne, Union nationale de l'Apiculture Française & autres, req. n°314016 ; CE 28 avril 2006, Association générale des producteurs de maïs et autres, req. n°269103 ; CE 9 octobre 2002, Union nationale de l'Apiculture Française, req. n°233876 ; CE 3/5 SSR 29 décembre 1999, Société Rustica pro grain génétique et autres, req. n°206687, mentionnés aux tables, notamment) la mise sur le marché français des produits phytopharmaceutiques notamment applicables par enrobage des semences et contenant des substances actives de la famille chimique des néonicotinoïdes.

Ces substances entrant dans la composition de spécialités phytopharmaceutiques, présentent la particularité au plan biologique, d'être systémiques, c'est-à-dire qu'appliquées sur les végétaux soit en enrobage de semence, soit en granulés dispersables dans la raie de semis, soit en application au stade végétatif, elles se propagent dans toute la plante au cours de son développement par la circulation dans le xylème des végétaux, avec en période de floraison, une remontée particulière dans les parties florales du fait du processus naturel de concentration des ressources de la plante pour la fructification.

Ces substances néonicotinoïdes qui sont des substances insecticides neurotoxiques par action sur le système nerveux central pour tous les organismes vivants du règne animal, présentent pour les abeilles, dans les conditions d'utilisation prescrites pour l'usage des produits phytopharmaceutiques qui les mettent en œuvre, des quotients de danger oral et par contact, dont la valeur est de l'ordre de **10.000 à 20.000** (Cf. par exemple pour le Gaucho : CE 28 avril 2006, Association générale des producteurs de maïs et autres, req. n°269103), alors qu'aux termes du paragraphe 2.5.2.3 du C de la partie I de l'annexe III à l'arrêté interministériel modifié du 6 septembre 1994, aujourd'hui codifié au Code rural, pris pour la transposition du paragraphe 2.5.2.3 du C de la partie I de l'annexe VI à la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991, maintenu en application par l'article 29 point 6 du règlement (CE) n°1107-2009 du Parlement et du Conseil, « *Il n'est pas accordé d'autorisation en cas d'exposition potentielle des abeilles communes si les quotients de danger d'exposition des abeilles par contact ou par voie orale sont supérieurs à 50, à moins qu'une évaluation appropriée du risque n'établisse concrètement que l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées n'a pas d'impact inacceptable sur les larves, le comportement des abeilles et la survie et le développement de la colonie* » (Cf pour une annulation d'autorisation de mise sur le marché du Cruiser : CE 16 février 2011, Confédération paysanne, Union nationale de l'Apiculture Française & autres, req. n°314016).

Au plan européen, l'attention s'est d'abord portée sur les substances actives néonicotinoïdes clothianidine, thiametoxam et imidaclopride, avant qu'en raison de la similitude de leurs effets biochimiques, notamment sur l'entomofaune pollinisatrice, elle ne se porte également sur les substances actives thiaclopride et acétamipride.

Compte tenu des risques identifiés par l'EFSA, la Commission a adopté un premier règlement d'exécution n°485/2013 du 24 mai 2013, modifiant le règlement d'exécution (UE) n°540/2011 et portant interdiction de l'utilisation et de la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes, en raison des risques induits par ces produits sur les colonies d'abeilles.

A l'issue d'une consultation réalisée à la demande la Commission européenne par l'EFSA sur l'évaluation des risques de la clothianidine, du thiamethoxam et de l'imidaclopride, l'agence européenne d'évaluation : *« a constaté que, pour la plupart des cultures, les abeilles couraient des risques aigus élevés en raison de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active clothianidine. En particulier, en ce qui concerne l'exposition via la poussière, l'Autorité a relevé l'existence de risques aigus élevés pour les abeilles pour les céréales d'hiver, des risques chroniques élevés pour les abeilles ne pouvant être exclus pour les betteraves sucrières. Pour la consommation de résidus présents dans des pollens et nectars contaminés, des risques aigus et chroniques élevés ont été relevés, ou un risque élevé ne peut être exclu pour la plupart des utilisations en plein champ. Il a également été relevé que les abeilles couraient des risques chroniques et aigus dans les cultures suivantes pour toutes les utilisations en plein champ. Pour les pépinières forestières, aucune donnée n'a été fournie par les demandeurs et des risques pour les abeilles ne peuvent donc pas être exclus ».*

L'EFSA soulignait déjà sans équivoque que les risques élevés pour les abeilles ne pouvaient être exclu pour les cultures de betteraves sucrières (cité *in* règlement d'exécution 2018/784, considérant 6).

Par trois règlements d'exécution n°2018/784, n°2018/785 et n°2018/783 modifiant le règlement d'exécution n°540/2011 portant application du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées, la commission européenne a interdit la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine, du thiamethoxam et de l'imidaclopride.

Chacun de ces règlements précise au titre des mesures transitoires que les Etats membres doivent, s'il y a lieu, modifier ou retirer, au plus tard le 19 septembre 2018, les autorisations existantes des produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine, du thiamethoxam ou de l'imidaclopride en tant que substance active, conformément au règlement n°1107/2009.

C'est dans ce contexte que l'article 83 de la loi n°2018-938 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, est venu modifier le point II de l'article L.253-8 du Code rural qui comportait désormais un deuxième alinéa ainsi libellé :

« L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits est interdite. Un décret précise les modalités d'application du présent alinéa. »

L'article D.253-46-1 du code rural issu du Décret n°2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques et du Décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019 listant les substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques et présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes, dispose que :

« Les substances de la famille des néonicotinoïdes mentionnées à l'article L.253-8 sont les suivantes :

*-Acétamipride ;
-Clothianidine ;
-Imidaclopride ;
-Thiaclopride ;
-Thiamétoxame. »*

« Les substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et mentionnées au deuxième alinéa du II de l'article L. 253-8 sont les suivantes :

*-Flupyradifurone ;
-Sulfoxaflor. »*

Le texte de la loi votée par le parlement relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, prend le contrepied de ce long processus qui a conduit à l'interdiction européenne puis française de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives néonicotinoïdes.

Le texte de la loi votée par le parlement prévoit de modifier le point II de l'article L.253-8 dont le libellé serait désormais :

« II. – L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite. »

« Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences

traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. »

« Dans des conditions définies par les arrêtés mentionnés au deuxième alinéa du présent II, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II. »

En outre, le texte de la loi votée par le parlement prévoit d'insérer un nouvel alinéa II bis ainsi libellé :

« II bis. – Il est créé un conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. Ce conseil comprend quatre députés, dont au moins un député membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un député membre d'un groupe d'opposition, et quatre sénateurs, dont au moins un sénateur membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un sénateur membre d'un groupe d'opposition, nommés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, notamment, des représentants des ministères chargés de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, du Conseil économique, social et environnemental, d'associations de protection de l'environnement, des organisations syndicales à vocation générale

d'exploitants agricoles, de l'interprofession apicole, de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation, de l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, des établissements publics de recherche et, sur désignation du président du conseil, en fonction de l'ordre du jour, des représentants de la production et de la transformation et de l'Institut technique de la filière concernée et, le cas échéant, le délégué interministériel pour la filière. Les membres de ce conseil exercent leurs fonctions à titre gratuit. Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont fixés par décret. »

« Le conseil mentionné au premier alinéa du présent II bis se réunit trimestriellement pour assurer le contrôle des avancées et de l'efficacité des tests en matière de recherche et de mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, ainsi que la conformité de ces avancées au plan de recherche sur les alternatives aux néonicotinoïdes de la filière concernée par un arrêté de dérogation mentionné au deuxième alinéa du II. Dans le cadre de la procédure de dérogation prévue au même deuxième alinéa, il émet un avis sur les dérogations, dans le respect d'un délai déterminé par décret, et assure le suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière. Le conseil émet un avis et suit l'état d'avancement du plan de prévention proposé par la filière concernée, en veillant à ce que soient prévues les modalités de déploiement des solutions alternatives existantes en conditions réelles d'exploitation. »

« Ce conseil publie un rapport annuel, remis chaque année avant le 15 octobre au Gouvernement et au Parlement. »

Le texte de la loi votée par le parlement relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, est contraire aux droits et objectifs de valeur constitutionnelle. Il est en outre pris en méconnaissance des dispositions de l'article 88-1 de la Constitution. Enfin la création d'un II. bis au sein de l'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime est non conforme à la Constitution.

II – NON-CONFORMITE AUX DROITS ET OBJECTIFS DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE :

L'article L.253-8 du Code rural issu de l'ordonnance n°2011-840 du 15 juillet 2011 relative à la mise en conformité des dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne sur la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, dans la rédaction que lui donnent les lois n°2016-1087 du 8 août 2016 et n°2018-938 du 30 octobre 2018 dispose que :

« II.- L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1^{er} septembre 2018.

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits est interdite. Un décret précise les modalités d'application du présent alinéa. ».

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 avait été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs. Les députés et les sénateurs critiquaient notamment les dispositions de l'article 125 de cette loi, dont est issue l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits.

Il ressort de la décision n°2016-735 DC et 2016-737 DC du 4 août 2016 que l'interdiction de l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits a été prise en considération des effets nocifs de ces produits sur l'environnement ainsi que sur la santé publique.

Dans sa décision n°2016-735 DC et 2016-737 DC du 4 août 2016 le Conseil constitutionnel a ainsi relevé que :

« Le législateur a entendu prévenir 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 ».

Le texte de la loi votée par le parlement, relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, tend à remettre en cause l'interdiction de l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits.

Une telle dérogation paraît radicalement impossible dès lors qu'elle est non conforme aux droits et aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé issus de la charte de l'environnement et du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Aux termes du préambule de la charte de l'environnement :

« L'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux

besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Dans sa décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020, se fondant sur la charte constitutionnelle de l'environnement, le Conseil constitutionnel a consacré un nouvel objectif de valeur constitutionnelle, la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, aux côtés de la protection de la santé garantie par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (Cons. Const., 31 janvier 2020, n°2019-823 QPC)

Ces objectifs de valeur constitutionnelle mettent obstacle à ce qu'il puisse être dérogé à l'interdiction de l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits.

Il résulte de la décision du Conseil constitutionnel n°2016-735 DC et 2016-737 DC du 4 août 2016 que l'interdiction d'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, avait été décidée en considération des effets nocifs de ces produits sur l'environnement ainsi que sur la santé publique.

Or, aucune donnée nouvelle n'a permis de considérer que 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, auraient disparu, bien au contraire.

La mise en perspective du texte de la loi votée par le parlement permet de constater que la connaissance scientifique de la dangerosité des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives néonicotinoïdes a impulsé à l'échelon européen puis à l'échelon national, les limitations d'usage de plus en plus nombreuses puis les interdictions de mise sur le marché et d'usage des produits phytopharmaceutiques

contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits.

Le texte de la loi votée par le parlement qui tend à autoriser à titre dérogatoire la mise sur le marché et l'usage de produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits sans avoir été précédé de la moindre appréciation des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation des ces produits, cependant qu'en l'état des connaissances actuelles la commission européenne et le législateur lui-même ont jugé nécessaire dans un souci de protection de l'environnement et de la santé publique d'interdire la mise sur le marché et l'usage de tels produits, est radicalement non conforme aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé issus de la charte de l'environnement et du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Ce dispositif de la loi nouvelle contrevient au principe de non-régression, découlant de l'article 2 de la Charte de l'environnement intégré au bloc de constitutionnalité.

*

En outre, le texte de la loi votée par le parlement, relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières qui tend à autoriser une dérogation à l'interdiction de l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, n'est pas conforme aux articles 5 et 6 de la Charte de l'environnement qui ont, comme l'ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement, valeur constitutionnelle (Cons. const. déc. 19 juin 2008, n°2008-564 DC, Loi relative aux organismes génétiquement).

Ces dispositions qui s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs doivent conduire le législateur à une démarche de conciliation.

Or, il apparaît en premier lieu qu'aucun motif d'intérêt général ni aucun objectif à valeur constitutionnelle ne permet de justifier l'objectif poursuivi par le législateur en édictant une dérogation à l'interdiction de l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits.

L'objectif poursuivi par le législateur est de lutter contre la baisse des rendements des récoltes de betteraves sucrières au nom de la sauvegarde de l'emploi et de l'excédent commercial français, en autorisant l'usage de produits phytopharmaceutiques dangereux pour l'environnement et la santé publique pour protéger les betteraves d'une maladie transmise par un puceron.

Le « *danger sanitaire* » invoqué au soutien de l'objectif poursuivi par le législateur interroge sur la dénaturation du sens exact de cette expression et le recours à cette notion pour qualifier les difficultés rencontrées par une certaine forme d'agriculture dans la filière betteravière française, ne fait guère illusion sur l'objectif réellement poursuivi qui ne tend qu'à lutter contre la baisse des rendements des récoltes de betteraves sucrières au nom de la sauvegarde de l'emploi et de l'excédent commercial français, ainsi d'ailleurs que cela avait été annoncé par le gouvernement dans son discours d'août 2020.

Un tel objectif pour louable qu'il soit, ne saurait justifier une atteinte aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé issus de la charte de l'environnement et du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

L'atteinte à une exigence constitutionnelle ou à un objectif de valeur constitutionnelle ne saurait être admise que si la mesure législative en cause est justifiée par une contribution effective et significative à la réalisation d'un autre objectif de valeur constitutionnelle de rang au moins égal, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Il ressort en second lieu de l'examen comparé des « gains » que l'on pourrait espérer sur le plan économique d'une autorisation dérogatoire d'usage de produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, aux risques que cet usage comporte pour l'environnement et la santé publique, que la mesure législative en cause n'est ni nécessaire ni proportionnée et que les mesures de précaution prises par le législateur sont très insuffisantes.

Il apparaît en effet tout à fait disproportionné de prévoir la possibilité de déroger à un principe d'interdiction décidé en considération des effets nocifs globaux de produits sur l'environnement ainsi que sur la santé publique, en considération d'un avantage, au demeurant tout à fait critiquable, que l'utilisation de ces mêmes produits pourraient avoir pour une filière déterminée de l'agriculture.

Au total, le texte de la loi votée par le parlement n'est conforme ni au préambule de la charte de l'environnement selon lequel : « *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* », ni aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé, dégagés par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020, précitée.

Le choix d'une dérogation à l'interdiction d'usage de produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, n'est pas conforme à la Charte de l'environnement en ce qu'un tel choix qui revient autoriser l'utilisation de produit qui avait été interdite en raison du risque qu'ils présentaient pour l'environnement et pour la santé, hypothèque fortement la capacité des générations futures à satisfaire à leurs propres besoins.

III – NON-CONFORMITE AUX ARTICLES 55 ET 88-1 DE LA CONSTITUTION :

Selon l'article 88-1 de la Constitution : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ».

Selon l'article 43 (ancien article 37 TCE) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.* »

Ainsi en application des articles 55 et 88-1 de la Constitution, il résulte en présence de règlements des institutions européennes dont l'applicabilité est directe en vertu de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ancien article 249 TCE), une exigence constitutionnelle de cantonnement du rôle du législateur, à la mise en œuvre desdits règlements, dans les domaines que ce traité réserve à la compétence de l'Union.

Le législateur national ne dispose ainsi, en présence 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, ainsi que des règlements d'exécution de la Commission (UE) 2018/783, (UE) 2018/784 et (UE) 2018/785 du 29 mai 2018 concernant respectivement l'interdiction de la mise sur le marché et de l'utilisation des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives néonicotinoïdes imidaclopride, clothianidine et thiametoxame, d'aucune latitude pour s'écarter par la création d'un système national, des dispositifs clairs et précis établis par lesdits règlements.

L'appartenance des substances actives imidaclopride, clothianidine et thiametoxame à la catégorie des substances néonicotinoïdes, est établie par l'article D.253-46-1 du Code rural et de la pêche maritime dans le libellé que lui a donné le décret n°2018-675 du 30 juillet 2018, sans qu'il soit besoin ici de démontrer plus avant une telle appartenance.

L'article 1^{er} de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat et déférée au Conseil constitutionnel, prévoit ainsi qu'on l'a rappelé que :

« I. – L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

« 1° Le II est ainsi rédigé :

« II. – L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite.

« Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. »

Un tel dispositif suppose qu'à titre dérogatoire, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des

néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, incluant ainsi l'utilisation des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives néonicotinoïdes imidaclopride, clothianidine et thiametoxame, pourrait être autorisée.

Or, si la loi votée prévoit que ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil qui autorise « *dans des circonstances particulières* » la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques par dérogation à l'article 28 du même texte, le dispositif dérogatoire créé par la loi va très au-delà, de ce qui est autorisé par le règlement (CE) n°1107/2009 en incluant dans son champ, la faculté d'utiliser de façon non limitative les produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, et par là même d'utiliser des semences traitées à l'aide de ces substances, y compris des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives néonicotinoïdes imidaclopride, clothianidine et thiametoxame.

Le dispositif dérogatoire de l'article 53 du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil qui a vocation à autoriser, lorsque ses conditions sont remplies, pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, par dérogation à l'article 28, ne peut s'entendre en effet que comme la faculté dérogatoire d'utiliser un produit dont l'autorisation de mise sur le marché fait défaut.

En aucun cas ce dispositif dérogatoire de l'article 53 du règlement (CE) n°1107/2009 n'a-t-il vocation à établir la faculté d'utiliser un produit contenant une ou plusieurs substances actives dont l'usage est par ailleurs expressément interdit par un règlement particulier intervenu après évaluation par l'autorité européenne, ce qui est le cas des produits phytopharmaceutiques d'enrobage des semences contenant les substances actives néonicotinoïdes imidaclopride, clothianidine et thiametoxame selon les règlements d'exécution de la Commission (UE) 2018/783, (UE) 2018/784 et (UE) 2018/785 du 29 mai 2018.

Ainsi, en procédant comme il l'a fait, le législateur national a créé un dispositif dérogatoire permettant la mise en œuvre de tout produit phytopharmaceutique d'enrobage des semences contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, c'est-à-dire un dispositif dérogatoire étendu au-delà de ce qui est établi par le règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil.

En procédant ainsi, le législateur national a légiféré dans le domaine de l'article 43 (ancien article 37 TCE) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur lequel il n'a d'autre compétence que de prendre le cas échéant les mesures de transposition en droit interne des directives de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas.

Ce faisant, l'Assemblée Nationale et le Sénat ont, par cette loi, empiété sur le champ de compétence des institutions de l'Union européenne prévu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de ce fait ont méconnu les articles 55 et 88-1 de la Constitution.

Une telle méconnaissance est sanctionnée par le Conseil Constitutionnel ainsi qu'il l'a affirmé à plusieurs reprises :

« 5. Considérant qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution « les traités ou accords internationaux ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie » ; que, dans le cadre de leurs compétences respectives, il incombe aux divers organes de l'État de veiller à l'application des conventions internationales ; »
(Cons const 23 juil. 1991, décision n°91-293 DC, cons n°5 ; 24 juillet 1991, décision n°91-298 DC cons. n°21).

Le texte de la loi, loin de se borner à désigner l'autorité nationale qui mettra en œuvre les dispositions de l'article 53 du règlement, ce qui constituait sa seule marge de manœuvre, crée dans le champ de compétence des institutions de l'Union européenne, un dispositif dérogatoire au profit de substances pour lesquelles le règlement n'en prévoit aucun.

Pour cette raison, est contraire à la constitution, l'article 1^{er} de la loi, en ce qu'il prévoit que l'alinéa 2 du II de l'article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime serait ainsi libellé : « *Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code.* »

Par surcroît, le renvoi fait par l'alinéa 2 du point II de l'article L.253-8 précité aux conditions prévues à l'article 53 du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil ne paraît avoir vocation qu'à renvoyer aux modalités de mise en œuvre du dispositif dérogatoire prévu par le règlement européen sans couvrir également les restrictions relatives au champ d'application du dispositif dérogatoire de l'article 53.

Cette équivoque résultant de l'emploi de l'expression « *dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement* » laisse toute liberté en droit national à la transgression de l'interdiction expresse d'utilisation des substances actives néonicotinoïdes formellement interdites par les règlements d'exécution précités du 29 mai 2018 concernant l'imidaclopride, la clothianidine et le thiametoxame.

En effet, le texte voté par le Parlement utilise à l'alinéa 3 du II de l'article L.253-8 du Code rural la même expression « *dans des conditions définies...* » pour renvoyer à un dispositif procédural exclusivement.

Pour ces raisons encore, du fait de la non-conformité du texte voté par le parlement avec les articles 55 et 88-1 de la Constitution, la loi devra être déclarée non conforme à la Constitution.

**IV – NON-CONFORMITE A LA CONSTITUTION DU II. BIS AJOUTE A L'ARTICLE L. 253-8
DU CODE RURAL ET DE LA PECHE MARITIME :**

L'article L.253-8 du Code rural et de la pêche maritime prévoyait avant l'intervention législative contestée, que les dérogations à l'interdiction des néonicotinoïdes ne pouvaient être prises que sur la base d'un bilan bénéfices/risques établis par l'ANSES :

« L'arrêté mentionné au troisième alinéa du présent II est pris sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques considérés autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles.

Ce bilan porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole. Il est rendu public dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L. 1313-3 du code de la santé publique. »

Le sixième alinéa du texte de loi attaqué revient sur ce dispositif en substituant à l'ANSES un conseil de surveillance dépourvu de toute connaissance scientifique :

« 2° Après le même II, il est inséré un II bis ainsi rédigé :

« II bis. – Il est créé un conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. Ce conseil comprend quatre députés, dont au moins un député membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un député membre d'un groupe d'opposition, et quatre sénateurs, dont au moins un sénateur membre de

l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un sénateur membre d'un groupe d'opposition, nommés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, notamment, des représentants des ministères chargés de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, du Conseil économique, social et environnemental, d'associations de protection de l'environnement, des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles, de l'interprofession apicole, de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation, de l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, des établissements publics de recherche et, sur désignation du président du conseil, en fonction de l'ordre du jour, des représentants de la production et de la transformation et de l'Institut technique de la filière concernée et, le cas échéant, le délégué interministériel pour la filière. Les membres de ce conseil exercent leurs fonctions à titre gratuit. Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont fixés par décret.

Le conseil mentionné au premier alinéa du présent II bis se réunit trimestriellement pour assurer le contrôle des avancées et de l'efficacité des tests en matière de recherche et de mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, ainsi que la conformité de ces avancées au plan de recherche sur les alternatives aux néonicotinoïdes de la filière concernée par un arrêté de dérogation mentionné au deuxième alinéa du II. Dans le cadre de la procédure de dérogation prévue au même deuxième alinéa, il émet un avis sur les dérogations, dans le respect d'un délai déterminé par décret, et assure le suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière. Le conseil émet un avis et suit l'état d'avancement du plan de prévention proposé par la filière concernée, en veillant à ce que soient prévues les modalités de déploiement des solutions alternatives existantes en conditions réelles d'exploitation.

Ce conseil publie un rapport annuel, remis chaque année avant le 15 octobre au Gouvernement et au Parlement. »

Or, la substitution à l'ANSES, autorité administrative indépendante, soumise à la législation relative aux conflits d'intérêts et dont la connaissance scientifique des enjeux ne peut être contestée puisque c'est elle qui est chargée d'évaluer et d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques sur le territoire national, d'un « conseil de surveillance » composé essentiellement d'élus, de représentants de l'administration et de professionnels concernés, dépourvu de toute expertise scientifique, inscrit le texte de la loi votée par le parlement en contradiction avec les objectifs à valeur constitutionnelle de protection de la santé et de protection de l'environnement.

Contrairement au dispositif actuellement en vigueur et dévolu à l'ANSES, le texte de la loi votée par le parlement n'entend pas confier au conseil de surveillance une analyse des bénéfices et des risques des dérogations accordées.

Outre l'absence flagrante d'expertise scientifique, le conseil de surveillance prévu par le texte de la loi votée par le parlement ne présente aucune garantie d'indépendance eu égard à sa composition.

Le conseil de surveillance décrit par le texte de loi ne présente donc aucun moyen permettant de garantir le respect des impératifs de santé publique et de protection de l'environnement.

De même, une telle substitution méconnaîtrait l'obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui se déduit de la Charte de l'environnement, ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011 :

« 5. Considérant, en deuxième lieu, que les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement disposent : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de

l'environnement » ; que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité ; qu'il est loisible au législateur de définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée sur le fondement de la violation de cette obligation ; que, toutefois, il ne saurait, dans l'exercice de cette compétence, restreindre le droit d'agir en responsabilité dans des conditions qui en dénaturent la portée ; » (Cons. Constit., décision n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, consid. 5)

Une telle obligation aurait dû conduire le législateur à maintenir le contrôle de l'ANSES et non à créer un « *conseil de surveillance* » dont les compétences pour apprécier les atteintes à la santé publique et à l'environnement par les produits phytopharmaceutiques contenant des substances néonicotinoïdes, sont nulles.

L'élimination de toute expertise scientifique au profit du « *conseil de surveillance* » pose un obstacle frontal à la prévention des atteintes que l'utilisation des substances néonicotinoïdes est susceptible de porter à l'environnement, en déplaçant le contrôle sur le terrain de l'opportunité politique, administrative et économique.

Par conséquent, le texte de la loi votée par le parlement déféré entre en contradiction frontale avec l'article 3 de la Charte de l'environnement, lequel pose le principe que « *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.* »

Par ailleurs, l'article 3 de la Charte précise que la prévention des atteintes à l'environnement doit s'effectuer dans des conditions définies par la loi.

Le système de suivi et de contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, tel qu'il est prévu par le texte de la loi votée par le parlement, est donc non conforme à la Constitution et ses insuffisances ne pourront être palliées par décret.

Enfin, le texte de la loi votée par le parlement est non conforme à la Constitution en ce qu'il méconnaît les dispositions de l'article 7 de la Charte.

L'actuel régime juridique de l'interdiction des néonicotinoïdes et des dérogations à celle-ci, prévu par l'article L.253-8, prévoit que le bilan établi par l'ANSES : « *est rendu public dans les conditions prévues dernier alinéa de l'article L.1313-3 du code de la santé publique* » lequel dispose que « *sous réserve du respect des secrets protégés par la loi, et notamment des informations couvertes par le secret des affaires, les avis et recommandations de l'agence sont rendus publics.* »

Ainsi qu'il a été précisé, le texte de la loi votée par le parlement déferé supprime l'intervention de l'ANSES et le bilan comparatif des bénéfices et des risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques considérés autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles servant de base aux arrêtés du ministre de l'Agriculture, en lui substituant un conseil de surveillance « *chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances* ». Le texte de la loi votée par le parlement précise que « *ce conseil publie un rapport annuel, remis chaque année avant le 15 octobre au Gouvernement et au Parlement.* »

Le texte de la loi votée par le parlement vise donc à supprimer un bilan, fondé sur des évaluations scientifiques, spécifique aux produits en cause devant servir de base aux décisions du ministre de l'agriculture, pour y substituer un « *rapport annuel* » d'un organisme aux compétences et aux missions imprécises et en tout cas inadéquates, remis

au Gouvernement et au Parlement, sans indication supplémentaire sur son niveau de confidentialité ni sur son contenu.

Il ressort de ces éléments que le texte de la loi votée par le parlement méconnaît le droit à l'information du public en matière environnementale, dont la valeur constitutionnelle a été posée par l'article 7 de la Charte de l'environnement :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Pour ces raisons enfin, texte de la loi votée par le parlement devra être déclarée non conforme à la constitution.

* *

*

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de la considération la plus distinguée.



Bernard FAU

*Avocat de la Cour
Membre du Conseil de l'Ordre
Ancien Premier Secrétaire de la Conférence des Avocats
au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*

**Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits
phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières**

Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel à la saisine n° 2020-809 DC

Produite par le Fonds de dotation « Intérêt à Agir »

Avec la participation de :

- Me Laure ABRAMOWITCH, *Avocate au Barreau de Dijon, Docteure en droit*
- Laurent FONBAUSTIER, *Professeur agrégé de droit public à l'Université de Paris-Saclay.*
- Me Sébastien MABILE, *Avocat au Barreau de Paris, Docteur en droit,*
- Béatrice PARANCE, *Professeure agrégée de droit privé à l'Université UPL Vincennes Saint Denis,*
- Judith ROCHFELD, *Professeure agrégée de droit privé à l'Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, Ecole de droit de la Sorbonne*
- Me Didier SUPPLISSON, *Avocat au Barreau de Dijon,*

et l'aide de : Antoine CELLIO, *Juriste à Intérêt à Agir.* Félix PELLOUX, *Élève avocat* et Élise ROUILLÉ, *Juriste à Intérêt à Agir*

A l'attention de Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont respectivement adopté le 30 octobre et le 4 novembre 2020, la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire. Celle-ci introduit une dérogation, accordée par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, permettant aux agriculteurs d'utiliser des semences traitées avec des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, ce jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

Le Conseil constitutionnel a été saisi de la constitutionnalité de ce texte, sur le fondement du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, par soixante députés puis par soixante sénateurs (les 10 et 12 novembre 2020, saisine n° 2020-809 DC).

Par la présente contribution extérieure, les membres d'Intérêt à Agir souhaitent exposer leurs observations à l'encontre des dispositions de ce texte de loi.

« INTERET A AGIR » est un collectif d'experts juridiques et scientifiques réunis au sein d'un fonds de dotation, déclaré à la préfecture du Maine et Loire le 6 mars 2020 et publié au Journal Officiel du 28 mars 2020, dont l'objet social est *« de procurer une aide juridique tant sur le plan des moyens intellectuels que des moyens financiers au bénéfice de la défense des droits humains et des causes d'intérêt général, et de faciliter l'accès à la justice et aux droit des associations et fondations d'intérêt général ayant intérêt à faire valoir leurs droits et intérêts en justice et/ou par les modes amiables de résolution des litiges ».*

Pour INTERET A AGIR

Me Éléonore DELATOUCHE-BIOTTEAU, Avocat au Barreau

Table des matières

Introduction	4
I- La méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains	5
A. Les atteintes graves et irréversibles à l'environnement, patrimoine commun des êtres humains	6
B. L'absence de caractère limité des atteintes graves et irréversibles dans l'espace et dans le temps	8
C. L'absence de poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains	9
II- L'atteinte aux droits de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et de participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement	10
A. L'atteinte au droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé	10
B. L'atteinte au droit de participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement	12
a. La faiblesse de l'étude d'impact au regard des enjeux environnementaux	12
b. La partialité de l'étude d'impact et l'absence d'exercice du droit à la participation aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement	16
III- L'atteinte aux principes de non-régression, de prendre part à l'amélioration de l'environnement et de prévention	18
A. L'atteinte au principe de non-régression	18
B. L'atteinte au principe de prévention	21
IV- L'atteinte à la protection des situations légalement acquises et aux attentes légitimes	22
V- La méconnaissance du principe d'intégration	24
VI- L'atteinte au droit de propriété des apiculteurs et agriculteurs	29
A. Une atteinte au droit de propriété des agriculteurs et apiculteurs	29
B. Une atteinte non justifiée par un motif d'intérêt général	30
C. Une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi	31
Conclusion	32

« *C'est la fin du bourdonnement souverain du monde* », résumait, à l'automne 2017, le philosophe Thierry Hoquet, dans les colonnes du quotidien *Le Monde*. Souverain parce qu'il règne sur nos souvenirs, sur les images que nous conservons de ce qu'était, et doit être, un paysage d'été. Souverain aussi parce que ce bruit de fond, cette bande-son de l'histoire de la planète, est l'empreinte sonore de ce monde minuscule et méprisé, mais dont l'existence est l'une des conditions au maintien de la vie. Sans ces multitudes de bestioles grouillantes et bourdonnantes, il n'y a plus les oiseaux, les poissons, ni aucun des animaux qui s'en nourrissent, il n'y a plus les plantes à fleurs, sauvages et domestiques, dont ils permettent la reproduction par la pollinisation - cette incroyable et accidentelle trouvaille de l'évolution. Ce qui s'étirole et disparaît sous nos yeux, c'est ce qui permet à tout le reste d'exister. C'est le carburant, c'est le tissu même de la vie. »

Stéphane Foucart, « *Et le monde devint silencieux. Comment l'agrochimie a détruit les insectes* », Editions du Seuil, août 2019, p. 12.

Introduction

Les substances néonicotinoïdes sont des insecticides qui se diffusent par systémie dans toutes les parties de la plante, y compris la racine et intoxiquent les espèces cibles et non cibles sans aucune distinction, ainsi que de nombreuses autres espèces vivantes. Les molécules les plus courantes sont l'imidaclopride et le thiaméthoxame qui ont été massivement utilisées en France à partir des années 1990.

De très nombreuses études scientifiques internationales ont démontré les effets néfastes de l'utilisation des substances néonicotinoïdes sur l'ensemble de la biodiversité, et en particulier leur contribution au déclin massif des abeilles mellifères, des bourdons et des oiseaux, et à l'empoisonnement durable des sols et des eaux. Ces substances sont utilisées en enrobage de semences, ce qui explique qu'elles persistent durablement dans les sols et migrent vers d'autres terres que celles d'implantation et touchent les eaux ; une partie des substances est contenue dans les cultures issues des semences et affectent les insectes qui les butinent. Ces effets néfastes ont conduit le législateur à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'utilisation de ces substances par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce à l'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime. Cette loi tolérait néanmoins des dérogations à cette interdiction jusqu'au 1^{er} juillet 2020.

A la suite d'une prolifération de pucerons verts dans les régions de culture de betteraves en avril 2020, insectes vecteurs de la jaunisse des betteraves qui diminue les rendements de production, cette filière ainsi que l'industrie sucrière ont milité pour une nouvelle autorisation de l'utilisation des néonicotinoïdes en arguant de sa nécessité pour protéger les cultures de betteraves.

L'article 1^{er} de la loi critiquée dispose en ce sens, modifiant l'article L. 253-8, I°, II, du Code rural et de la pêche maritime, que :

« L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite. »

Jusqu'au 1^{er} juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. »

L'alinéa 3 de l'article 1^{er} prévoit une faible forme d'encadrement des effets des dérogations autorisant l'utilisation de ces substances, en décidant que les arrêtés de dérogation interdiront temporairement le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de semences traitées avec des substances néonicotinoïdes.

Par ces dispositions, la loi déferée est à notre sens inconstitutionnelle à plusieurs égards : par la méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains (I), en ce qu'elle porte atteinte au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et de participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (II), en ce qu'elle porte atteinte au principe de non-régression environnementale, en lien avec le devoir constitutionnel de prendre part à l'amélioration de l'environnement et au principe de prévention (III), en ce qu'elle remet en cause des situations légalement acquises et en tout état de cause méconnaît des attentes légitimes (IV), en ce qu'elle introduit une disproportion manifeste dans les appréciations entre la liberté d'entreprendre et l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, ce en méconnaissance du principe d'intégration (V), et porte atteinte au droit de propriété des apiculteurs et d'autres agriculteurs (VI).

I- La méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains

1.—L'article 1^{er} de la loi doit être apprécié comme méconnaissant l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en tant que patrimoine commun des êtres humains.

En effet, le Préambule de la Charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 énonce que :

- « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains » (Préambule, considérant 3) ;
- « la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles » (Préambule, considérant 5) ;
- « l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel » (Préambule, considérant 2) ;
- « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » (Préambule, considérant 6) ;

- « *afin d'assurer un développement durable* », et « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* » (Préambule, considérant 7).

Il a été apprécié, par la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (*Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques]*, considérant 4), comme signifiant que

« la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».

Or, en autorisant à nouveau l'utilisation des substances en cause, **l'article 1^{er} critiqué porte atteinte à cette lecture de la Charte de l'environnement ainsi qu'à sa portée.**

En effet, l'utilisation de semences traitées aux néonicotinoïdes entraîne des atteintes particulièrement graves et irréversibles à l'environnement (A). Ces atteintes ne peuvent pas être regardées comme limitées dans l'espace et dans le temps, contrairement à ce que l'idée d'autorisation « *temporaire* » et limitée à certaines cultures pourrait laisser penser (B). L'articulation avec la liberté d'entreprendre ne peut justifier de telles atteintes sans laisser perdurer des disproportions majeures (C).

A. Les atteintes graves et irréversibles à l'environnement, patrimoine commun des êtres humains

2.— Pour comprendre et préciser les atteintes graves et irréversibles portées à l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, il suffit de se reporter aux nombreuses études scientifiques internationales mettant en évidence que l'usage des néonicotinoïdes pour l'enrobage des semences - dont l'imidaclopride et le thiaméthoxame réautorisées font partie - participe au déclin massif de la biodiversité : précisément **de plusieurs espèces de pollinisateurs et d'oiseaux communs des champs.**

Ainsi les abeilles mellifères sont touchées massivement par l'utilisation de ces substances. Certes, les cultures en cause - celles des betteraves sucrières - ne sont pas des cultures attractives des pollinisateurs. Néanmoins leur traitement par les substances critiquées participe de la pollution des sols, qui influe quant à elle sur les champs alentours et, partant, sur les abeilles et autres pollinisateurs qui peuvent s'y trouver¹.

¹ SUCHAIL *et al.*, « Discrepancy between acute and chronic toxicity induced by imidacloprid and its metabolites in *Apis mellifera* », *Environmental Toxicology and Chemistry*, 2001 ; DOUCET-PERSONI *et al.*, « Imidaclopride utilise en enrobage de semences (Gaucho) et troubles des abeilles. Rapport final », Rapport par le Comité Scientifique et Technique (CST) de l'étude multifactorielle des troubles d'abeilles demandé par le Gouvernement français, 2003 ; RORTAIS, ARNOLD *et al.*, « Modes of honeybees exposure to systemic insecticides : Estimated amounts of contaminated pollen and nectar consumed by different categories of bees », *Apidologie*, 2005 ; BONMATIN *et al.*, « Behaviour of imidacloprid in fields. Toxicity for honey bees », *Environmental Chemistry*, 2005 ; MAXIM, VAN DER SLUIJS, « Expert explanations of honeybee losses in areas of extensive agriculture in France: Gaucho compared with other supposed causal factors », *Environmental Research Letters*, 2010 ; EFSA panel on plant protection products and their residues, « Scientific opinion on the science behind the development of a risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. And solitary bees) », *EFSA Journal*, 2012 ; HENRY *et al.*, « A common pesticide decreases foraging success and survival in honeybees », *Science* 2012 ; PISA *et al.*, « Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates », *Environmental Science & Pollution Research*, 2014).

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les bourdons, avec des réserves identiques et non dirimantes quant au caractère non attractif pour ces espèces des champs de betteraves sucrières et la même influence indirecte (sur les sols alentours)².

Pour les vertébrés, et particulièrement les oiseaux des champs, espèces granivores, l'utilisation des semences traitées en cause est particulièrement délétère. Les études scientifiques internationales attestent en effet que ces traitements de semences sont plus meurtriers pour ces espèces. Ainsi, une étude des effets non-intentionnels de l'imidaclopride en traitements de semences sur la faune sauvage non-cible³ a constaté par exemple que, à la dose homologuée pour le traitement des semences de betteraves, l'ingestion de seulement 6 graines était nécessaire pour qu'une perdrix atteigne la dose létale (la Dose Létale médiane DL50⁴ estimée en laboratoire variant de 13.9 mg/kg pour la perdrix grise à 283 mg/kg pour le canard colvert). S'agissant de la substance la plus toxique des néonicotinoïdes, des études ont également montré des effets sublétaux, comme des troubles nerveux (ataxie, incapacité à voler) ou de la reproduction, à des doses inférieures à ces DL50⁵.

En outre, le déclin des insectes menace les **oiseaux insectivores**. Selon le Musée National d'Histoire Naturelle (ci-après MNHN) et le Centre Nationale de la Recherche Scientifique (ci après-CNRS) un tiers de la population d'oiseaux a disparu des zones rurales au cours des quinze dernières années en France. Les insectes dont se nourrissent ces oiseaux ont disparu en masse⁶. De la même manière une équipe de chercheurs néerlandais a étudié l'impact négatif de l'imidaclopride (l'insecticide néonicotinoïde le plus utilisé au monde) sur les populations d'oiseaux insectivores. Elle montre que les populations locales d'oiseaux étaient en déclin dans les zones où les taux de concentration dans les eaux de surface sont les plus élevés. Par exemple, les populations d'oiseaux ont eu tendance à diminuer à hauteur d'environ 3,5% en moyenne par an dans les zones où les concentrations étaient de plus de 20 nanogrammes par litre. Des analyses complémentaires ont révélé que ce schéma spatial de déclin n'est apparu qu'après l'introduction de l'imidaclopride aux Pays-Bas, au milieu des années 1990. Enfin, ces scientifiques précisent que la législation future devrait prendre en compte les potentiels effets en cascade des néonicotinoïdes sur les écosystèmes⁷.

Une étude américaine plus récente montre elle aussi que l'augmentation de l'utilisation de néonicotinoïdes a statistiquement conduit à des pertes significatives de la biodiversité avifaune entre 2008 et 2014⁸. Cette étude croise les données de populations d'oiseaux (issues du réseau *Breeding Bird survey*; équivalent du réseau Suivi Temporel des Oiseaux Communs (STOC) français) et celles des

² V. COLLA, PACKER, « Evidence for decline in eastern North American bumblebees (Hymenoptera: Apidae), with special focus on *Bombus affinis* Cresson », Biodiversity and Conservation, 2008; WHITEHORN *et al.*, « Neonicotinoid pesticide reduces bumble bee colony growth and queen production », Science, 2012; FELTHAM *et al.*, « Field realistic doses of pesticide imidacloprid reduce bumblebee pollen foraging efficiency », Ecotoxicology, 2014; GOULSON, « Neonicotinoids impact bumblebee colony fitness in the field ; a reanalysis of the UK's Food & Environment Research Agency 2012 experiment », Peer J, 2015.

³ MILLOT, « Field evidence of bird poisonings by imidacloprid-treated seeds: a review of incidents reported by the French S-AGIR network from 1995 to 2014 », Environment Science Pollution, 2017.

⁴ Dose létale médiane : indicateur quantitatif de la toxicité d'une substance indiquant la dose de substance causant la mort de 50% d'une population animale donnée dans des conditions d'expérimentation spécifique. Elle est exprimée en milligrammes de matière active par kilogrammes d'animal, étant précisé que plus le chiffre est petit, plus la substance est toxique.

⁵ GIBBONS *et al.*, « Examen des effets directs et indirects des néonicotinoïdes et du fipronil sur la faune des vertébrés », Environment Science Pollution, 2015.

⁶ CNRS, MNHN, « Le printemps 2018 s'annonce silencieux dans les campagnes françaises », 20 mars 2018.

⁷ HALLMANN *et al.*, « Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations », Nature, 2014

⁸ YIJIA LI *et al.*, « Neonicotinoids and decline in bird biodiversity in the United States », Nature sustainability, 2019.

ventes de produits phytopharmaceutiques aux États-Unis. Ses résultats démontrent très clairement un lien de causalité entre l'usage des néonicotinoïdes et la destruction des oiseaux : le nombre d'oiseaux des champs et d'oiseaux insectivores ayant respectivement décliné à hauteur de 4% et 5% par an. De plus, selon leurs estimations, des pertes pouvant aller jusqu'à 12% par an sont vraisemblables à l'avenir en raison de la perte de capacité de croissance des oiseaux.

3.— De surcroît, l'usage des semences traitées avec des néonicotinoïdes **empoisonne durablement les sols et a fortiori les eaux**, portant ainsi une atteinte grave au fonctionnement des écosystèmes en général, au-delà des seules espèces touchées.

Il faut rappeler que les néonicotinoïdes sont utilisés en enrobage de semences, ce qui implique qu'ils soient directement introduits dans les sols avec ces dernières et que 80 % de ces substances y demeurent de manière persistante⁹.

Le constat des atteintes est sans équivoque, ces éléments étant d'ailleurs repris au sein de l'étude d'impact :

« une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI met en évidence des risques élevés pour les insectes non cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI, les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol. Plusieurs études sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau (acétamirpide, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidie, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées » (étude d'impact, p. 19).

B. L'absence de caractère limité des atteintes graves et irréversibles dans l'espace et dans le temps

4.— En conséquence, ces données relatives à **l'intégration durable de ces substances** dans le sol remettent en question **le caractère limité, spatialement et temporellement**, de l'autorisation donnée .

En effet, **spatialement**, cette introduction dans le sol a pour conséquence majeure que les substances en cause ne demeurent pas dans le terrain traité mais se répandent bien, par ce canal du sol, au-delà. Ainsi, une étude récente effectuée en France par le CNRS et l'Institut National de la Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (ci-après INRAE) entre 2014 et 2018¹⁰ démontre que, malgré l'absence de traitement du colza, l'imidaclopride s'est largement propagée dans des champs de colza, même éloignés de cultures traitées. Les chercheurs en concluent que l'imidaclopride contamine d'autres cultures plantées, même en dehors du voisinage immédiat de celle traitée.

On insistera également sur le fait que, **temporellement**, cette contamination perdure durablement, dans les sols traités et à l'extérieur de ceux-ci, et pendant plusieurs années après son utilisation. À titre

⁹ **BONMATIN et al.**, « Environmental fate and exposure ; neonicotinoids and fipronil », Environmental Science & Pollution Research, 2014 ; **SUR et STORK**, « Uptake, translocation and metabolism of imidacloprid in plants », Bulletin of Insectology, 2003; **LONG et KRUPKE**, « Non-cultivated plants present a season-long route of pesticide exposure for honey bees », Nature Communications, 2016); **FOUCART S.** « Des niveaux alarmants de pesticides mesurés dans les sols et les vers de terre », Le Monde, Septembre 2019.

¹⁰ Voir <https://www.cnrs.fr/fr/neonicotinoides-malgre-le-moratoire-de-luc-un-risque-persiste-pour-les-abeilles>

d'exemple, la substance thiaméthoxame peut persister dans le sol pendant une période allant jusqu'à 72 jours, et l'imidaclopride jusqu'à 228 jours¹¹.

Pour toutes ces raisons l'autorisation de l'usage des néonicotinoïdes, et sa limitation dite à certaines cultures (spatiale) et temporaire (dans le temps) est illusoire puisque l'effet de ces substances va *de facto* s'étendre dans l'espace et dans le temps bien au-delà et porter atteinte au fonctionnement des écosystèmes en ayant un impact néfaste sur les vertébrés et invertébrés ainsi que démontré¹².

C. L'absence de poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains

5.— C'est également au vu de ces effets délétères, particulièrement graves et irréversibles, que le législateur a été conduit à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'utilisation de ces substances par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ce à l'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime.

Ce faisant, le législateur assurait, comme il lui revient, la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, reconnue depuis comme un objectif de valeur constitutionnelle.

Revenant sur cette articulation pour admettre des autorisations qui ne pourront pas revêtir, comme démontré, les conséquences limitées et temporaires annoncées, on ne peut que considérer qu'il abandonne la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun.

Cette méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement par le législateur est d'autant plus flagrante qu'il **n'a pas, d'une part, tenu compte des résultats des études réalisées au plan mondial** et n'a pas jugé bon, **d'autre part, de réaliser une sérieuse étude d'impact**. En effet, il ne s'est que sommairement référé à des **études scientifiques internationales**, seule « L'étude du groupe de travail de l'Anses remise en 2018 [qui] établit une comparaison des risques posés par les NNI et leurs alternatives » étant cité à la p. 17 de l'étude d'impact. Enfin, il n'a effectué aucune prise en compte de la jurisprudence européenne et administrative allant dans le sens de la protection de ce patrimoine commun.

En outre, cette méconnaissance de la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement intervient sans considération des **mesures alternatives** existantes à la lutte contre la jaunisse : on peut regretter que le législateur n'ait pas envisagé des mesures qui auraient permis de garantir la liberté d'entreprendre tout en évitant la réintroduction de substances dangereuses pour l'environnement alors que celles-ci existent. On ne peut donc que constater que le législateur a sacrifié la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement là **où il aurait pu parfaitement la concilier avec la liberté d'entreprendre** et protéger les intérêts économiques de la filière betteravière en envisageant de recourir à des substances non nocives et efficaces contre la jaunisse.

¹¹ Données technico-économiques sur les substances chimiques en France : Néonicotinoïdes, DRC-15-136881-07690B, p. 43.

¹² GIBBONS *et al.*, « A review of the direct and indirect effects of neonicotinoids and fipronil on vertebrate wildlife », Environmental Science & Pollution Research, 2014).

En conclusion sur ce premier argument : on ne peut que relever **l'abstention du législateur à poursuivre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, objectif pourtant reconnu par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020** :

- Les atteintes graves et irréversibles causées par l'usage des semences enrobées de néonicotinoïdes à la biodiversité - aux insectes pollinisateurs et aux oiseaux des champs en particulier -, et plus spécifiquement aux sols et aux eaux, ne souffrent pas la discussion à l'échelle scientifique mondiale où se sont multipliées les études scientifiques attestant de ces effets délétères ;
- La mise en œuvre d'une dérogation affaiblit considérablement l'interdiction de principe émise en 2016 et ne revêtira aucunement le caractère limité dans le temps et dans l'espace proclamé, du fait notamment de la persistance des substances dans les sols et de leur expansion, par ce canal, hors des sols concernés et même loin de ces derniers, ainsi que dans les eaux ;
- L'objectif de valeur constitutionnelle est contredit sans avoir été considéré par les rédacteurs de la loi, comme en témoigne l'absence de considération des études scientifiques internationales visées (seule « L'étude du groupe de travail de l'Anses remise en 2018 [qui] établit une comparaison des risques posés par les NNI et leurs alternatives » étant cité à la p. 17 de l'étude d'impact) et le caractère très sommaire de l'étude d'impact ; il n'y a, par ailleurs, aucune prise en compte de la jurisprudence européenne et administrative.
- L'objectif de valeur constitutionnelle est également contredit du fait de l'absence de considération des alternatives existantes à la réintroduction des substances en cause, alternatives ne reposant pas sur l'usage de substances d'une telle nocivité.

II- L'atteinte aux droits de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et de participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement

Par ailleurs, les articles 1^{er} et 7 de la Charte de l'environnement proclament le **droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (A)**, ainsi que **de participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement (B)**, droits atteints par la disposition en cause.

A. L'atteinte au droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé

6.— En premier lieu, l'article 1^{er} de la Charte constitutionnelle prévoit que :

« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. »

Or, ce droit fondamental subjectif de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est également compromis par l'article 1^{er} du texte critiqué.

Nous avons effectivement établi que l'environnement serait atteint.

Certes, dans sa décision QPC n° 2012-282 du 23 novembre 2012, Association France Nature Environnement et autre (*Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité*), le Conseil constitutionnel a pu affirmer qu'il ne disposait pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement et qu'il ne lui appartenait pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entendait mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (considérant n° 8).

Pour autant, il appartient bien au Conseil constitutionnel de veiller, **d'une part**, à ce que le législateur ne dénature pas les dispositions de la Charte de l'environnement en les vidant de leur substance par des dispositions législatives qui y seraient directement contraires, **ce qui est le cas en l'espèce**.

En effet il est constant que les juges constitutionnels procèdent depuis les années 1970 à la vérification du respect des droits et libertés constitutionnels *via* le contrôle dit de « dénaturation ». Dans un premier temps, ce contrôle a tout d'abord concerné le droit de propriété (Déc. n° 84-172 DC du 26 juillet 1984, *loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage*, considérant 3) et la liberté d'entreprendre (Déc. n° 89-254 DC, 4 juillet 1989, *loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*). Plus récemment les juges constitutionnels ont procédé à une extension salubre en acceptant de vérifier l'absence de dénaturation d'une disposition de la Charte de l'environnement par le législateur, en l'occurrence le droit à l'information (Déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, considérant 50) de toute personne en matière environnementale.

D'autre part, il appartient bien au Conseil constitutionnel de veiller à ce que le législateur concilie le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé avec l'exercice de la liberté d'entreprendre, le premier ne pouvant être ignoré totalement au profit du second.

Cette recherche d'équilibre est traditionnelle, entre la liberté d'entreprendre et des dispositions constitutionnelles contraires. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs pu apprécier, dans sa décision du 31 janvier 2020, que :

« En faisant ainsi obstacle à ce que des entreprises établies en France participent à la vente de tels produits partout dans le monde et donc, indirectement, aux atteintes qui peuvent en résulter pour la santé humaine et l'environnement et quand bien même, en dehors de l'Union européenne, la production et la commercialisation de tels produits seraient susceptibles d'être autorisées, le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui est bien en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis (Déc. 2019 -823 QPC, précitée, considérant 10).

Or, en adoptant des **dispositions qui vident totalement de sa substance le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé**, le législateur a dénaturé ce dernier, raison pour laquelle ces dispositions encourent la censure du Conseil constitutionnel selon un contrôle que le Conseil a déjà pu opérer antérieurement, comme en témoigne l'exemple suivant aboutissant au constat d' :

« [...] une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé » (Déc. 2019 -823 QPC précitée, considérant 12).

Les dispositions qui font l'objet de la saisine apparaissent, quant à elles et à l'inverse, comme vidant totalement de leur substance le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et comme illustrant un rôle du **législateur portant une atteinte disproportionnée à ce droit et à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement**.

Cette disproportion manifeste est telle que ces dispositions encourent la censure du Conseil constitutionnel.

B. L'atteinte au droit de participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

7.— **En second lieu**, l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit également que :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

À n'en pas douter, la décision de prolongation de la dérogation d'utiliser des produits contenant des néonicotinoïdes, ce jusqu'au 1^{er} juillet 2023, a nécessairement des incidences sur l'environnement.

Or, il apparaît que l'étude d'impact environnemental, **dont la faiblesse a été relevée d'une part**, n'a pas permis **l'exercice effectif** de ce droit de « toute personne » de participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, **d'autre part**.

a. La faiblesse de l'étude d'impact au regard des enjeux environnementaux

8.— **D'une part en effet**, si une étude d'impact environnemental a bien été menée afin d'éclairer les décideurs publics sur les effets positifs et négatifs de l'adoption du texte de loi critiqué pour la qualité de l'environnement¹³, celle-ci présente une faiblesse intrinsèque au regard des enjeux environnementaux.

Tout d'abord, il faut souligner que le processus législatif du texte critiqué présente une caractéristique tout singulière, et pour le moins symptomatique des intentions du Gouvernement de minimiser la protection de l'environnement : alors que, lors de l'adoption de la loi précitée dite « biodiversité » du 8 août 2016, la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale avait été saisie, elle ne l'a pas été pour la loi actuelle ; celle-ci a été examinée par la Commission des affaires économiques et, ce, alors même qu'il s'agissait de remettre en cause l'adoption de l'article 125 de la loi de 2016. En sus, le Conseil National de la Transition Écologique (CNTE) n'a pas été consulté, contrairement à ce qui avait été fait lors de l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité.

¹³ Étude d'impact, Projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire, 3 septembre 2020

9.— **Ensuite**, l'étude d'impact se révèle **très sommaire**. Certes, le Conseil d'État a estimé qu'elle répondait « *globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* »¹⁴.

Pourtant, **les exigences de l'article 8 de la loi organique susmentionnée ne sont pas satisfaites** en ce qu'il est attendu qu'une étude d'impact expose « *avec précision* » :

- « *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne* ».
- « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* ».

Or, sur la première exigence, l'étude d'impact réalisée se contente d'une présentation succincte de l'articulation avec le droit européen, **d'une part**, et détonne par l'absence d'explications de l'impact de la loi sur l'ordre juridique interne **d'autre part**.

L'étude d'impact se contente en effet d'exposer l'articulation du projet de loi adopté avec le règlement n°1107/2009 relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques¹⁵. L'article 53 de ce règlement permet à un État membre de déroger dans « *des circonstances particulières* » pour une période :

« *n'excédant pas cent vingt jours ; la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables* ».

Ce faisant, en exposant uniquement l'articulation de la future loi avec le règlement n° 1107/2009, l'étude d'impact **omet un pan important du droit européen** relatif à l'utilisation de produits chimiques, notamment la directive 2009/128/CE¹⁶. Celle-ci prévoit en effet, en son article 4, l'élaboration :

« *de plans d'action nationaux pour fixer leurs objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides* » .

C'est déjà par cette omission que l'étude d'impact, qui n'explique à aucun moment, répétons-le, de quelle manière la loi tend à s'inscrire dans l'objectif susvisé de la directive, s'illustre par sa faiblesse. Mais en outre l'analyse de l'impact sur l'ordre juridique interne demeure sommaire dès lors qu'il n'est aucunement fait mention du plan Ecophyto II+¹⁷ portant application de la directive précitée.

¹⁴ CE, avis sur un projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire, 26 août 2020, n° 401036.

¹⁵ Voir étude d'impact, p.10 et s.

¹⁶ Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

¹⁷ Présentation du plan Ecophyto II+ - Ministère de l'agriculture et de l'alimentation : <https://agriculture.gouv.fr/le-plan-ecophyto-quest-ce-que-cest>.

En l'espèce, plutôt que de répondre à cette première exigence, l'étude vante les mérites français en procédant *in fine* à une étude comparée, au sein de l'Union européenne, des différentes réglementations relatives aux néonicotinoïdes. Il est ainsi relaté que « *La France est le seul État membre à avoir pris des mesures nationales d'interdiction des NNI* »¹⁸. En outre, l'étude met l'accent sur les dérogations accordées par d'autres États membres, afin de justifier le choix français (étude d'impact, p.13).

En l'espèce, plutôt que de répondre à cette première exigence, l'étude vante les mérites français en procédant *in fine* à une étude comparée, au sein de l'Union européenne, des différentes réglementations relatives aux néonicotinoïdes. Il est ainsi relaté que « *La France est le seul État membre à avoir pris des mesures nationales d'interdiction des NNI* ». En outre, l'étude met l'accent sur les dérogations accordées par d'autres États membres, afin de justifier le choix français (étude d'impact, p.13). Pourtant, ainsi que l'avait affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 31 janvier 2020 précitée, cette comparaison avec les dérogations accordées dans les autres États membres n'est pas de nature à justifier le bien fondé de la décision du législateur eu égard aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé. Il était affirmé que, quand bien même certains États autorisent la production et la commercialisation de produits phytopharmaceutiques interdits en Europe, et que les entreprises établies en France seraient interdites de participer à de tels ventes, le législateur portait à la liberté d'entreprendre une atteinte en lien avec les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement poursuivis (Déc. 2019 -823 QPC, précitée, considérant 10).

Sur la seconde exigence, par ailleurs, il n'est en aucun cas fait état des consultations effectuées en amont du projet de loi, devant précéder la saisine du Conseil d'État.

Or, cette abstention fonde à considérer que les parties prenantes n'ont pas été consultées de manière égalitaire ou, à tout le moins, de manière à ce que chaque partie prenante soit entendue. Cela a une influence certaine sur l'« *analyse des impacts des dispositions envisagées* » (étude d'impact, p.17) et a nécessairement pour effet de répondre faiblement à une autre exigence de l'article 8 de la loi organique précitée, à savoir « ***l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue*** ».

En sus, l'analyse des impacts macroéconomiques (étude d'impact, p.18) expose uniquement les conséquences pour la filière betteravière, omettant fautivement la situation macroéconomique des autres agriculteurs, dépendant des services de pollinisation et de lutte intégrée, ou encore des apiculteurs. Puis, concernant les « *impacts sur les entreprises* » (étude d'impact, p.18), il est uniquement précisé que « *la réforme est susceptible de contribuer au renforcement de la compétitivité des entreprises françaises en leur permettant de bénéficier de moyens de lutte phytosanitaires supplémentaires, selon une procédure prévue par le droit de l'Union européenne, activée par les entreprises des autres États membres* ». On le voit donc, seul le gain de compétitivité pour les entreprises de la filière betteravière est envisagé, encore une fois au mépris des autres agriculteurs et apiculteurs, ainsi que de l'ensemble de la population et de l'environnement.

¹⁸ Voir étude d'impact, p. 12.

Enfin, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de préciser sa position sur les huit rubriques devant figurer dans une telle étude d'impact, issues de l'article 8 de la loi organique précitée¹⁹, et a notamment fait part de son inquiétude sur l'expression « *avec précision* » en ce qu'elle pouvait se prêter à des « *interprétations excessives de nature à entraver le droit du Gouvernement de déposer un projet de loi* »²⁰. A cet égard, il a précisé que l'exigence de procéder à une étude répondant à chacune des rubriques ne s'imposait que pour celles qui apparaissaient pertinentes au regard de l'objet de la loi. Ainsi, selon l'objet de la loi, certaines rubriques peuvent apparaître totalement inopérantes. Le Conseil permet que l'étude d'impact puisse contenir des rubriques « *état néant* ».

En l'occurrence pourtant, l'objet de la loi critiquée porte sur l'introduction d'une substance dangereuse dans l'environnement. Si certaines rubriques apparaissent inopérantes telles que « *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités* » du fait de l'absence de cultures de betteraves sucrières sur ces territoires, l'objet de la loi critiquée implique nécessairement la présence et la précision des rubriques relatives à « *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne* » **d'une part**, et « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* » **d'autre part**.

En somme et de manière générale, il est flagrant, à la lecture de l'étude d'impact, qu'elle a été élaborée sur le fondement d'une consultation réduite et partielle et qu'elle ne répond pas, en termes de précisions, aux exigences requises par le Conseil Constitutionnel, telles que celles-ci résultent de sa décision n° 2009-579 du 9 avril 2009 précitée. D'ailleurs, certaines parties prenantes autres que celles consultées ont éprouvé le besoin, pour pallier cette carence, de publier un rapport indépendant afin de mettre dans le débats des éléments scientifiques qui n'apparaissaient pas dans l'étude d'impact et qui auraient été à même d'en contredire les conclusions ²¹.

De la sorte, la dérogation admise par la loi semble avoir été accordée par le législateur à l'issue d'un examen des données scientifiques privilégiant outrancièrement les données scientifiques fournies par les futurs bénéficiaires de l'exception sur les informations scientifiques issues de recherches nationales, européennes et internationales concordantes, ce au mépris de principes liés à la séparation de l'évaluateur et du décideur²², d'une certaine forme de contradictoire, ainsi que du droit de participation du public.

Eu égard à la délicatesse et aux enjeux attachés à la loi pour les différentes parties prenantes, notamment les autres agriculteurs et apiculteurs, le législateur se doit d'assurer un exercice effectif du droit constitutionnel de participation du public. Il aurait ainsi dû prévoir une consultation de celles-ci afin de diversifier les informations relatives aux incidences sur l'environnement. **Cela aurait eu pour effet d'améliorer la qualité de sa décision et de contribuer à une meilleure légitimité démocratique, ce qui est particulièrement important dans un contexte nouveau de promotion de la justice environnementale intergénérationnelle, dont le**

¹⁹ Déc. n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

²⁰ Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 27 Commentaire de la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, p 4-5.

²¹ **Génération Futures et al.**, « *Projet de loi visant à réintroduire les néonicotinoïdes en France. Le vrai et le faux de la communication gouvernementale* », septembre 2020

²² Voir à cet égard la thèse de Y. DENIEUL « *Conception préliminaire de surfaces de contrôle et lois de commande pour configurations d'arions non conventionnelles* ».

droit constitutionnel de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé se fait l'écho.

b. La partialité de l'étude d'impact et l'absence d'exercice du droit à la participation aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement

10.— Surtout, cette étude d'impact n'a pas permis l'exercice du droit de participation du public aux « **décisions publiques ayant une incidence environnementale** », issu de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Cet article dispose que :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Il en résulte, selon la jurisprudence classique du Conseil constitutionnel, que :

« la détermination des modalités de la mise en œuvre de ces dispositions incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives » (Déc. n°2015-256 L du 21 juillet 2015, *Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes* considérant 13).

Le législateur a ainsi encadré le droit de participation du public aux articles L.120-1 et suivants du Code de l'environnement.

En ce sens, l'article L.120-1 du code de l'environnement précise que :

« I. - La participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement est mise en œuvre en vue :

1° D'améliorer la qualité de la décision publique et de contribuer à sa légitimité démocratique ;

2° D'assurer la préservation d'un environnement sain pour les générations actuelles et futures ;

3° De sensibiliser et d'éduquer le public à la protection de l'environnement ;

4° D'améliorer et de diversifier l'information environnementale. » (Article L.120-1, I, Code de l'environnement)

Ces objectifs d'amélioration de la décision publique, de sa légitimité démocratique, de justice environnementale intergénérationnelle, et de diversification de l'information environnementale, sont ambitieux et cohérents avec l'article L. 110-1 du même Code.

L'article L. 110-1, 5°, rappelle d'ailleurs l'importance de l'existence du droit de participation pour la préservation de l'environnement. Il dispose ainsi que :

« 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.

Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.

On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants

*II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent 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. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :*

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente »

Il ressort de ces textes, **d'une part**, ainsi que des décisions du Conseil constitutionnel, **d'autre part**, que le législateur est compétent pour édicter les règles encadrant la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Cette compétence du législateur résulte de l'exigence constitutionnelle d'assurer le droit de participation de « toute personne » **dès lors que les décisions ont une incidence sur l'environnement.**

Certes, il a pu être discuté du domaine de cette exigence. À ce titre, le Conseil a eu l'occasion de contrôler l'étendue de la compétence du législateur en ce domaine (Déc. n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité*, considérants 14 et s.) et, face à l'argument de l'Association France Nature Environnement qui avançait que, « en limitant l'application du principe de participation du public aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, l'article L. 120-1 du code de l'environnement [méconnaissait] l'article 7 de la Charte de l'environnement », le Conseil a bien reconnu la non-conformité de cet article à la Constitution.

En effet et d'une part, le Conseil a affirmé que le législateur avait fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissaient pas les exigences de l'article 7 de la Charte en « prévoyant que ne doivent être regardées comme "ayant une incidence sur l'environnement" que les décisions qui ont une incidence "directe et significative" sur l'environnement » (Déc. n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, considérant 16).

Pourtant et d'autre part, le Conseil a conclu que le législateur avait privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte dans la mesure où :

« les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics » et « qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de

ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement » (Déc. n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, considérant 17).

Par ces formulations, le Conseil constitutionnel déterminait le domaine d'application de l'exigence constitutionnelle de l'article 7, à savoir que ce droit de participation doit être mis en œuvre pour les **décisions non réglementaires de l'État** et de ses établissements publics qui peuvent avoir une **incidence directe et significative sur l'environnement**.

En conclusion, en ne respectant pas les exigences de l'article 8 de la loi organique relative à l'étude d'impact d'un projet de loi, notamment en occultant la rubrique sur les « *consultations menées avant la saisine du Conseil d'État* », et en ne prévoyant aucune autre garantie légale destinée à assurer le droit de participation du public lors de l'élaboration de la loi critiquée, **qui a pourtant une incidence directe et significative sur l'environnement**, le législateur n'a pas assuré le respect du droit constitutionnel de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

III- L'atteinte aux principes de non-régression, de prendre part à l'amélioration de l'environnement et de prévention

Dans cette entreprise, le législateur a également méconnu son devoir d'amélioration de l'environnement issu de l'article 2 de la Charte de l'environnement en lien avec le principe de non-régression consacré par l'article L.110-1 du Code de l'environnement ; à tout le moins, il en a méconnu la portée, telle qu'elle résulte de la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-737 DC du 4 août 2016 (A). Enfin, le principe de prévention n'a manifestement pas été respecté (B).

A. L'atteinte au principe de non-régression

11.— En premier lieu, l'effectivité du principe de non-régression est compromise, dans la mesure où le législateur a méconnu son devoir de prendre part à l'amélioration de l'environnement posé à l'article 2 de la Charte en ces termes :

« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »

Par ailleurs, le principe de non-régression, inscrit à l'article L.110-1 du Code de l'environnement implique que :

« la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

Il s'agit donc d'« **principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment** ».

Or, il faut tout d'abord rappeler que ce principe a vocation à s'appliquer dans la mesure où l'interdiction établie par la loi du 8 août 2016 précitée a été avancée et présentée comme une **mesure**

définitive, justifiée par le principe de prévention, et non comme une mesure provisoire, en application du principe de précaution²³.

Ensuite, il faut souligner que, par l'adoption de l'article 2 de la loi du 8 août 2016 précitée modifiant l'article L.110-1 du Code de l'environnement, **le législateur entendait ajouter le principe de non-régression aux principes généraux** du droit de l'environnement français et garantir **une amélioration constante de l'environnement**.

Ce faisant, il faisait le lien avec son devoir, ainsi que celui de « toute personne », de prendre part à l'amélioration de l'environnement consacré à l'article 2 de la Charte.

En outre, l'adoption de l'article 125 de cette même loi, interdisant l'usage des néonicotinoïdes, participait à la réalisation de ce devoir du législateur de prendre part à la préservation de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel l'avait d'ailleurs relevé dans sa décision du 4 août 2016 relative à la loi pour la reconquête de la biodiversité, en énonçant que :

« en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prévenir 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 » (Déc. n° 2016-737, considérant 38).

Or, si désormais le législateur peut à tout moment abroger ou modifier des dispositions antérieures pour lui en substituer de nouvelles, on ne peut que constater une atteinte au principe de prendre garde à l'environnement et au principe de non-régression.

En effet, le devoir constitutionnel d'amélioration de la qualité de l'environnement ne peut être isolé du principe de non-régression qui a vocation à irriguer les dispositions législatives et réglementaires adoptés en matière d'environnement. En précisant que ce devoir incombe à « *toute personne* », **le pouvoir constituant**, par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, a notamment entendu imposer ce devoir au législateur.

Cette vocation ayant été établie, on ne peut que constater que, par l'article 1^{er} du texte contesté, le législateur méconnaît grossièrement **le principe de non-régression en lien avec son devoir d'amélioration de l'environnement** dans la mesure où il entend justifier la réintroduction d'un **produit extrêmement nocif précisément interdit pour sa dangerosité quatre années auparavant**.

12.— En deuxième lieu, en prévoyant qu'il puisse être dérogé à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes jusqu'au 1^{er} juillet 2023, le législateur **méconnaît l'interprétation du principe de non-régression telle qu'issue de la décision du Conseil constitutionnel** (Déc. n° 2016-737 DC du 4 août 2016) **dans la mesure où il a privé de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel**.

²³ Sur cette distinction, v. Conseil Constitutionnel, déc. n° 2016-737 DC du 4 août, *loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, considérant 13)

Selon cette décision, le principe de non-régression s'applique uniquement au pouvoir réglementaire. Les sages ont en effet considéré que le législateur restait, quant à lui, libre, dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes ou de les abroger afin de concilier des objectifs de nature constitutionnelle :

*« Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. **Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire.** Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative »* (Déc. n° 2016-737 DC précitée, considérant 10).

Toutefois, ils ont également affirmé que le législateur *« ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel »* (Déc. n° 2016-737 DC précitée, considérant 11) lorsqu'il apprécie l'opportunité, dans le domaine de sa compétence, d'adopter de nouvelles modalités pour réaliser ou concilier des objectifs de nature constitutionnelle.

Or, la loi vise à réintroduire, certes provisoirement, des produits qui ont été identifiés par les scientifiques comme impliqués dans la contamination des sols (V. *supra* §4) et la destruction de la biodiversité (V. *supra* §§2-3). Précisément, en adoptant une loi qui permet au pouvoir réglementaire d'accorder des dérogations pour l'usage de produits, connus comme détruisant l'environnement et la biodiversité, le législateur introduit nécessairement une mesure législative ayant des effets régressifs pour l'environnement.

Par conséquent, **le législateur a méconnu la portée du principe de non-régression qui empêche le législateur de priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel, à savoir les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé et de l'environnement** (Déc. n° 2019-823 QPC, 31 janvier 2020, considérants 10 et 12).

13.— En troisième lieu, le texte critiqué prévoit que les dérogations à l'interdiction des néonicotinoïdes seront délivrées par voie réglementaire, par arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement. Le législateur a ainsi attribué une compétence au pouvoir réglementaire qui entre en contradiction certaine avec le principe de non-régression. Il fournit en effet à ce dernier la faculté d'adopter des actes ayant pour effets de réduire la protection de l'environnement par rapport à la protection accordée antérieurement.

Pourtant, le Conseil constitutionnel a déjà affirmé, rappelons-le, que le principe de non-régression *« s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire »* (Déc. n° 2016-737 DC, précitée, considérant 10).

Or, le principe de non-régression est un *« principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment »* (article L.110-1 du Code de l'environnement).

En prévoyant l'adoption de dérogations par la prise d'arrêtés dérogeant à une interdiction qui s'est avérée nécessaire et indispensable il y a quatre ans, **le législateur s'est dessaisi de la question et a laissé une marge de manœuvre excessive au pouvoir réglementaire, procédant par là à un abandon de sa compétence qui doit être relevé comme inconstitutionnel.**

L'a son incompetence négative, le législateur a méconnu la portée normative du principe de non-régression.

B. L'atteinte au principe de prévention

14.— Enfin, en prévoyant qu'il puisse être dérogé à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes jusqu'au 1^{er} juillet 2023, le législateur **méconnaît le principe de prévention consacré par l'article 3 de la Charte de l'environnement** :

« 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. »

Certes, les dispositions critiquées sont fondées, au vu des discussions parlementaires, sur la nécessité de permettre à la filière agricole de lutter contre la jaunisse de la betterave.

Certes encore, dans sa décision précitée QPC n° 2012-282 du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre*, le Conseil constitutionnel affirmait qu'il ne disposait pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement et qu'il ne lui appartenait pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels celui-ci entend mettre en œuvre le principe de régression (considérant n° 8).

Néanmoins, comme il l'a déjà été avancé, il appartient bien au Conseil constitutionnel de veiller à ce que le législateur ne dénature pas les dispositions de la Charte de l'environnement en les vidant de leur substance par des dispositions législatives qui y seraient directement contraires, **ce qui est le cas en l'espèce**.

En l'occurrence en effet, la connaissance des conséquences particulièrement graves et irréversibles des substances néonicotinoïdes pour la biodiversité et les écosystèmes ont conduit le législateur à instaurer une interdiction **générale et définitive** de l'utilisation de ces substances. Plus précisément, l'amendement n° CD556 déposé le 25 février 2016 à l'occasion des débats relatifs au projet de loi pour la reconquête de la biodiversité aux fins d'introduire l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes avait été motivé par le **danger avéré** de ces produits sur l'environnement, danger confirmé par l'avis du 7 janvier 2016 de l'Anses. L'agence concluait alors que :

*« En l'absence de mesures de gestion adaptées, l'utilisation des néonicotinoïdes entraîne de **sévères effets négatifs** sur les espèces non-cibles qui fournissent des services écosystémiques incluant la pollinisation et la lutte intégrée. Ils entraînent notamment des effets sublétaux lorsque les espèces non-cibles sont exposées à des doses d'exposition faibles pendant de longues périodes »²⁴.*

Le Conseil constitutionnel avait pu par la suite apprécier, dans sa décision relative à la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, que :

*« en adoptant les dispositions contestées, **le législateur a entendu prévenir les risques susceptibles de résulter pour l'environnement ainsi que pour la santé publique de***

²⁴ ANSES, Avis du 7 janvier 2016 relatif aux risques que présentent les insecticides à base de substances de la famille des néonicotinoïdes pour les abeilles et les autres pollinisateurs dans le cadre des usages autorisés de produits phytopharmaceutiques, p. 17.

l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes » (Déc. n° 2016-737, considérant n° 38).

Par la présente loi, **le législateur se désavoue donc quatre années après la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 dans laquelle il avait justifié l'interdiction générale et permanente de l'utilisation des néonicotinoïdes par leurs graves et irréversibles effets sur la biodiversité et les écosystèmes.**

Cette contradiction est d'autant plus flagrante que, **en premier lieu**, elle n'est nullement fondée sur un **motif impérieux d'intérêt général** comme l'atteste l'absence d'étude d'impact conséquente (V. *supra* §9).

Elle l'est, en **deuxième lieu**, au constat que la réintroduction de l'utilisation des néonicotinoïdes **aurait pu être évitée** par le recours à des méthodes alternatives, chimiques et non chimiques, suffisamment efficaces et opérationnelles identifiées par l'Anses, alors que l'utilisation revendiquée se fait en partie pour des raisons « assurantielles » non justifiées. En effet, le rapport final d'évaluation de l'agence, dans le cadre de l'application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, mettant en balance les risques et les bénéfices des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et leurs alternatives chimiques et non chimiques²⁵, identifie de telles méthodes alternatives pour une majorité des usages (sur 130 usages autorisés étudiés), notamment s'agissant du puceron vert responsable de la jaunisse. Précisément, dans 78% des cas analysés, au moins une solution alternative non chimique existe. L'agence affirme également que l'impact de l'interdiction d'utilisation des néonicotinoïdes sur l'activité agricole est difficile à anticiper du fait du caractère en partie « assurantielle » de leur usage en traitement de semences puisque l'achat de semences traitées se fait dès l'automne. Cela est d'ailleurs prévu selon la communication du Ministère de l'agriculture du 6 août 2020.

Enfin et en troisième lieu, la réintroduction de l'utilisation des néonicotinoïdes n'est entourée d'aucune garantie sérieuse, la seule garantie créée par la loi consistant à exiger que le semis, la plantation ou la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs soit temporairement interdits après l'emploi de telles semences. Or, cette garantie n'est pas sérieuse en raison de la longue persistance des graves effets des néonicotinoïdes dans les sols (V. *supra* §4).

Ainsi, **il est avéré qu'en autorisant à nouveau l'utilisation de substances présentant un danger avéré pour l'environnement, sans que cette autorisation ne soit justifiée par aucun motif d'intérêt général, ni encadrée d'aucune sérieuse garantie, cette loi réalise une dénaturation du principe de prévention**, ce qui doit entraîner sa censure.

IV- L'atteinte à la protection des situations légalement acquises et aux attentes légitimes

15.— Par ailleurs, aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 :

²⁵ ANSES, Avis et rapport "Risques et bénéfices relatifs des alternatives aux produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes", Tome I: Rapport du groupe de travail Identification des alternatives aux usages autorisés des néonicotinoïdes, 528 p., mai 2018.

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Cette disposition essentielle sur laquelle repose le principe de sécurité juridique²⁶ a permis de dégager deux théories, l'une relative à la rétroactivité des lois (qui ne sera pas développée ici, la rétroactivité n'étant pas prévue par la loi) et l'autre relative à la protection des situations légalement acquises et des attentes légitimes.

Dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019 sur la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé sa position de principe sur la protection des situations légalement acquises et des attentes légitimes :

« Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises, ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations. » (V. également : Alain C., n° 2010-4/17 QPC considérant n° 15 ; Décision Fédération bancaire française, n° 2017-685 QPC considérant n° 9).

Si ce considérant de principe est issu de décisions rendues en matière fiscale et que les applications qui en ont été faites l'ont été dans le même domaine, il n'y a cependant aucune raison de ne pas étendre la solution à la protection des situations légalement acquises en matière environnementale, celle-ci n'étant pas moins légitime que la protection des situations légalement acquises en matière fiscale.

Or, en l'espèce, en prévoyant une interdiction des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018, et en fixant au 1^{er} juillet 2020 la limite de la période pendant laquelle des dérogations à cette interdiction pouvaient être accordées par l'autorité administrative, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a permis le développement de situations légalement acquises.

En premier lieu, on peut identifier celle de toutes celles et ceux dont l'autorisation de mise sur le marché et d'emploi des néonicotinoïdes portait atteinte à des droits constitutionnellement protégés (v. *supra* § 1 et §6)

En second lieu, l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes a créé des situations légalement acquises au profit des apiculteurs, des agriculteurs, des associations de protection de l'environnement, des citoyens et même du patrimoine commun de la Nation ou patrimoine commun des êtres humains :

- les uns relativement à leurs pouvoir d'entreprendre, de cultiver et d'élever des abeilles, en profitant des services des insectes pollinisateurs, en préservant des cultures labellisées biologiques, etc. ;
- les autres, relativement à leur droit de vivre et de bénéficier d'un droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, à l'abri des effets nuisibles des NNI ;

²⁶ « La sécurité juridique peut être définie par la trilogie : clarté, stabilité et prévisibilité du droit », A.-L. CASSARD-VALEMBOIS, L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français : « je t'aime, moi non plus... », Les cahiers du Conseil constitutionnel, n° 5, octobre 2020.

- pour la protection de l'environnement en général, cette interdiction permettant de se prémunir contre tout préjudice écologique susceptible d'être causé aux éléments, aux fonctions des écosystèmes et aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

En revenant sur ces situations légalement acquises, la loi méconnaît les dispositions de l'article 16 de la DDHC, sans que la protection de la filière des betteraves sucrières ne puisse apparaître comme un motif d'intérêt général suffisant pour y déroger (V. *supra* §9).

Quant aux attentes légitimes, consacrées par le Conseil constitutionnel depuis sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, elles ont été manifestement remises en cause par la loi.

Comme l'expliquait le Professeur Bertrand MATHIEU :

« L'exigence de sécurité juridique peut également être considérée, ainsi que le relève François Luchaire, comme le fondement de la règle dite du cliquet anti-retour qui interdit de remettre en cause certaines situations existantes »²⁷.

Pour les mêmes raisons qu'exposées ci-avant, les effets légitimement attendus par les apiculteurs, les agriculteurs, les associations de protection de l'environnement et les citoyens, résultant de la mise en œuvre de l'interdiction des néonicotinoïdes, ont nécessairement été remis en cause par la loi.

Pour cette raison encore, la censure est inévitable.

En conclusion sur ce quatrième argument : on ne peut que relever que la réintroduction de substances considérées comme portant atteinte à l'environnement par le législateur méconnaît l'article 16 de la DDHC :

- en ce qu'elle remet en cause une situation légalement acquise découlant du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de l'environnement, et de l'objectif de protection de l'environnement, patrimoine commun des être humains, tous deux constitutionnellement protégés
- en ce qu'elle remet en cause les effets légitimement attendus de l'interdiction de produits à base de néonicotinoïdes, telle qu'issue de la loi de 2016

V- La méconnaissance du principe d'intégration

16.— En outre, selon l'article 6 de la Charte de l'environnement :

« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

Il résulte de ces dispositions que l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, d'une part, et la conciliation des enjeux du développement durable, d'autre part, sont des impératifs dont le législateur doit déterminer les modalités de mise en œuvre.

²⁷ Bertrand MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Cahiers du conseil constitutionnel n° 11, dossier : le principe de sécurité juridique, décembre 2001.

Or, les dispositions de la loi déferée sont contraires à l'article 6 de la Charte de l'environnement en ce que la réintroduction des néonicotinoïdes est disproportionnée n'assurant pas le respect du principe de conciliation entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains.

17.— En premier lieu, en prévoyant à l'alinéa 4 de l'article 1^{er} de la loi déferée qu'il puisse être dérogé à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes pendant 3 ans, le législateur a non seulement entendu **allonger le délai initialement fixé** par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui avait déjà prévu une première période de dérogation jusqu'au 1^{er} juillet 2020, mais aussi et par là-même, **rétablir l'utilisation de produits pourtant interdits** depuis le 1^{er} septembre 2018 en raison de leur dangerosité avérée. Ce faisant, il a méconnu les exigences de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

Il faut ajouter que, pour apprécier la conformité au principe de conciliation de l'article 6 de la Charte de l'environnement d'une dérogation à un dispositif assurant la protection de l'environnement, le Conseil constitutionnel exerce un **contrôle de proportionnalité et s'assure du caractère limité de la dérogation**.

Ainsi, dans sa décision du 11 avril 2013 n° 2013-666 DC relative à la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'énergie et sur les éoliennes, pour apprécier la conformité au principe de conciliation de la dérogation au principe de l'urbanisation en continuité, le Conseil constitutionnel a constaté que :

« le législateur avait entendu favoriser l'implantation des éoliennes et le développement des énergies renouvelables ; que l'implantation des éoliennes reste en particulier assujettie aux autres règles d'urbanisme et à la législation des installations classées pour la protection de l'environnement ».

Il s'est ainsi assuré que l'impact de la dérogation litigieuse était bien limité dans son champ d'application compte tenu du maintien d'autres règles protectrices en matière d'environnement.

En l'espèce, comme le rappelle le Conseil d'État dans son avis n° 401036 du 26 août 2020 sur le projet de loi adopté, **le Conseil constitutionnel a validé la période dérogatoire du premier septembre 2018 au premier juillet 2020** dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 relative à la conformité de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, en considérant qu'elle était proportionnée à la liberté d'entreprendre au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis.

Or, la prolongation de la dérogation envisagée par la loi déferée aurait nécessairement pour effet de remettre en cause l'appréciation portée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 quant au caractère proportionné de la période dérogatoire achevée au 1^{er} juillet 2020, et partant, si ce n'est l'autorité, du moins la portée utile de cette décision.

En effet, si le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, a considéré qu'une période dérogatoire de deux ans — du premier septembre 2018 au premier juillet 2020 — suffisait à assurer la conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social, et que la durée de la dérogation était proportionnée au regard de ce principe de conciliation, le législateur ne devrait pas pouvoir remettre en cause cette appréciation du Conseil constitutionnel par une nouvelle prolongation.

Dans le cas contraire, le contrôle du Conseil constitutionnel sur la conformité de la période dérogatoire pour la fin de l'usage des néonicotinoïdes au principe de conciliation de l'article 6 de la Charte serait privé d'effet et il serait loisible au législateur de présenter régulièrement des demandes de prolongation de périodes dérogatoires achevées, motif pris de ce que ces dérogations seraient limitées à la fois dans le temps et quant au type de culture concernée.

D'ailleurs, le législateur ne manquera pas d'être confronté à l'avenir à de nouveaux groupes de pressions faisant valoir la nécessité d'une prolongation de l'autorisation de l'usage de néonicotinoïdes avec des arguments équivalents à ceux soulevés en 2020 par la filière de la betterave.

Dès lors, si le Conseil constitutionnel autorisait le législateur à revenir sur une période dérogatoire achevée, au motif du caractère circonscrit dans le temps et quant au type de culture de la nouvelle dérogation envisagée (ce que nous avons remis en question *supra*), le précédent ainsi créé le priverait dans le futur de la possibilité de s'opposer à ce que la dérogation devienne en réalité permanente et généralisée.

Du reste, le Conseil constitutionnel, saisi de la QPC n° 2019-823 relative à la conformité du paragraphe IV du même article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime modifié par la loi n° 2019-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, a estimé dans sa décision du 31 janvier 2020 que :

« en différant au 1^{er} janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'interdiction de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées, le législateur a laissé aux entreprises qui y seront soumises un délai d'un peu plus de trois ans pour adapter en conséquence leur activité. (...) le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé ».

Là encore, le Conseil constitutionnel a jugé qu'un délai de trois ans pour que les agriculteurs puissent anticiper la fin de l'autorisation de production, de stockage ou de circulation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées était suffisant et proportionné au principe de conciliation entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé.

En regard, en allongeant la première période de dérogation du 1^{er} septembre 2018 au 1^{er} juillet 2020 soit 21 mois, à une seconde période dérogatoire du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} juillet 2023, soit 2 ans et 6 mois de dérogation supplémentaire, le délai total de dérogation est porté à presque 5 ans : c'est bien au-delà de la durée jugée par le Conseil constitutionnel comme étant suffisante pour assurer le respect du principe de conciliation.

Les périodes dérogatoires de 3 ans prévues par la loi relative à la biodiversité d'une part et par la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous d'autre part, ont été considérées comme proportionnées à la liberté d'entreprendre.

Ce délai de trois ans a donc été considéré à **deux reprises** par le Conseil constitutionnel comme étant un délai suffisant pour permettre aux agriculteurs et aux scientifiques de prendre les mesures nécessaires pour remplacer l'usage des produits phytosanitaires et phytopharmaceutiques.

D'ailleurs, il faut préciser que ce délai était effectivement suffisant dans la mesure où des alternatives chimiques et non chimiques ont été identifiées par l'Anses. C'est effectivement ce qu'il ressort, rappelons-le, du rapport final de son évaluation, dans le cadre de l'application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, mettant en balance les risques et les bénéfices des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et leurs alternatives chimiques et non chimiques²⁸. Elle a identifié, pour une majorité des usages (sur 130 usages autorisés étudiés) de telles méthodes alternatives. Précisément, dans 78% des cas analysés, au moins une solution alternative non chimique existe.

Ainsi, le législateur avait pour mission de faciliter la mise à disposition des produits alternatifs plus respectueux de l'environnement.

Par conséquent et *a contrario*, en allongeant la période dérogatoire largement au-delà de la période de 3 ans, le législateur a bien méconnu le principe de conciliation entre la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social prévu à l'article 6 de la Charte.

18.— En deuxième lieu, en prévoyant à l'alinéa 4 de l'article 1^{er} de la loi déférée qu'il puisse être dérogé à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, dont les effets dévastateurs pour l'environnement ne font pas débat (*V. supra §§2-4*), eu égard à une situation constatée à l'été 2020, et dont la persistance sur l'ensemble de la nouvelle période dérogatoire n'est pas avérée, le législateur a sacrifié la prévention d'un risque certain et permanent pour l'environnement et notamment pour l'ensemble des insectes pollinisateurs et la filière de l'apiculture au profit d'un risque purement éventuel à l'avenir pour la filière betteravière. Le principe de conciliation ne saurait donc être regardé comme assuré.

L'étude d'impact de la loi l'exprime d'ailleurs parfaitement :

« Au mois d'avril 2020, la Confédération générale des planteurs de betteraves a alerté le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation sur la situation exceptionnelle d'infestations massives de pucerons vecteurs d'une maladie virale » (étude d'impact, p. 4, souligné par nos soins).

²⁸ ANSES, avis et rapport "Risques et bénéfices relatifs des alternatives aux produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes", Tome I: Rapport du groupe de travail Identification des alternatives aux usages autorisés des néonicotinoïdes, 528 p., mai 2018

Or les néonicotinoïdes sont interdits depuis le mois de septembre 2018 et la filière betteraves n'a pas entendu bénéficier de la dérogation prévue jusqu'au 1^{er} juillet 2020. Il y a donc eu deux récoltes sans traitement par néonicotinoïdes depuis cette interdiction, en 2019 et en 2020.

Pour l'année 2019, l'étude d'impact de la loi indique que :

« le contrôle des pucerons vecteurs de virus n'a pas posé de problèmes importants en 2019, avec des interventions utilisant les insecticides disponibles, (à base de flonicamide et de spirotétramat). Des contaminations ponctuelles ont été constatées. Une apparition tardive de symptômes de jaunisse est intervenue, mais sans incidence sur les rendements » (étude d'impact, p. 9).

L'analyse poursuit en précisant que ce sont « les températures hors norme de l'hiver 2019-2020 et du printemps 2020 » (étude d'impact p. 9, souligné par nos soins) qui ont rendu les solutions disponibles insuffisantes.

Par conséquent, seule la récolte 2020 a été problématique. C'est donc bien dans un contexte exceptionnel que les producteurs de betteraves ont été confrontés au virus. Il est au demeurant impossible d'anticiper l'évaluation du risque pour les années à venir.

En revanche, les effets environnementaux néfastes sur plusieurs espèces, les sols et les milieux aquatiques sont avérés, certains et d'une particulière gravité.

Tel que mentionné précédemment, l'étude d'impact du projet de loi adopté les rappelle d'ailleurs :

« une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI met en évidence des risques élevés pour les insectes non cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI, les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol. Plusieurs études sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau (acétamirpide, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidie, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées » (étude d'impact, p. 19).

Au regard de l'ensemble de ces considérations, il apparaît que le législateur a fait prévaloir un risque éventuel qui n'a été avéré qu'à l'été 2020, sur un fait dont la survenance systématique ne fait aucun doute.

La poursuite d'objectifs économiques, et pour la seule filière betteravière, au détriment d'ailleurs d'autres filières agricoles comme celle des apiculteurs, a ainsi été promue en méconnaissance des objectifs de protection de l'environnement.

Cette disproportion manifeste encourt la censure du conseil constitutionnel.

En conclusion sur ce cinquième argument : par cette nouvelle dérogation à l'interdiction de l'utilisation de produits à base de néonicotinoïdes, le législateur a méconnu le principe d'intégration de l'article 6 de la Charte de l'environnement,

- en ce qu'il procède à allongement du délai initialement fixé par la loi de 2016, alors jugé suffisant par le Conseil constitutionnel
- en sacrifiant la prévention d'un dommage certain pour l'environnement au profit d'un risque purement éventuelle pour la filière betteravière.

VI- L'atteinte au droit de propriété des apiculteurs et agriculteurs

19.— Enfin, l'article 2 de la DDHC affirme que :

« Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

L'article 17 énonce que :

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. ».

Le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que le respect de l'article 2 précité impliquait que :

« [...] les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi » (Conseil Constitutionnel, décision QPC n° 2013-346 QPC, *Gaz. de schiste*, 11 octobre 2013).

L'utilisation de semences traitées aux néonicotinoïdes constitue une atteinte au droit de propriété des autres agriculteurs et des apiculteurs (1), non justifiée par un motif d'intérêt général (2), et disproportionnée à l'objectif poursuivi (3).

A. Une atteinte au droit de propriété des agriculteurs et apiculteurs

20.— **En effet et d'une part**, le rôle des néonicotinoïdes sur le déclin des pollinisateurs étant connu, la réintroduction de ceux-ci entraîne une atteinte au droit de propriété des agriculteurs qui ne bénéficient plus des services de pollinisation, et des bienfaits de la lutte intégrée contre les ravageurs.

Les services de pollinisation ont fait l'objet d'études visant à chiffrer leur valeur marchande pour l'agriculture. A ce titre, l'IPBES a estimé la valeur marchande des services de pollinisation de l'ensemble des productions dans le monde entre 235 milliards et 577 milliards de dollars (en 2015)²⁹. L'étude de **Garibaldi et al.**, montrait quant à elle que, dans les petites exploitations agricoles, qui fournissent de la nourriture aux populations les plus vulnérables au niveau mondial, la diversité des pollinisateurs peut augmenter de manière significative la productivité. Ainsi, une gestion écologique

²⁹ IPBES, « Rapport d'évaluation sur les pollinisateurs, la pollinisation et la production alimentaire. Résumé à l'intention des décideurs », 2016

des cultures et des zones environnantes est susceptible de profiter à la fois aux populations de pollinisateurs sauvages et aux agriculteurs³⁰.

En pratique, il est courant que les agriculteurs et les apiculteurs contractent des « accords de pollinisation » : l'agriculteur loue un nombre de colonies défini afin d'obtenir de meilleurs rendements sur ses cultures en échange d'une prestation monétaire.

21.— D'autre part, le droit de propriété des apiculteurs est bafoué par l'article 1er de la loi critiquée dans la mesure où les abeilles mellifères sont leurs biens, source de leurs revenus, et que la propagation des substances dans l'environnement est reconnue comme engendrant des mortalités massives et un affaiblissement des colonies. Ces dites conséquences ont un impact sur la production de miel, source importante de revenus des apiculteurs.

Selon les arguments du gouvernement, et tel qu'il est relaté dans l'étude d'impact, la loi déferée a pour objet de soutenir les agriculteurs de filière betterave à raison de pertes d'exploitations, chiffrées aux alentours de 15%. Cette donnée est toutefois à mettre en perspective avec les taux de pertes d'exploitations bien supérieurs que peuvent connaître d'autres filières, tel que les apiculteurs³¹. Ainsi il est légitime de s'interroger sur le réel impact desdites pertes sur la filière, et sur la nécessité de la dérogation introduite par la loi. En sus, il ressort de l'initiative gouvernementale un déséquilibre significatif de la prise en compte des intérêts des agriculteurs betteraviers au mépris des autres acteurs du monde agricole.

Cette atteinte au droit de propriété des apiculteurs est d'autant moins hypothétique que la dérogation aura pour effet une utilisation des néonicotinoïdes sur environ 450 000 hectares de culture³².

L'atteinte au droit de propriété des agriculteurs et apiculteurs est caractérisée et n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général.

B. Une atteinte non justifiée par un motif d'intérêt général

22.— L'article 1er de la loi critiquée, s'il vise à sauver une filière agricole, ce qui pourrait constituer un motif d'intérêt général, n'en impactera pas moins d'autres filières tant l'introduction des semences traitées à l'imidaclopride dans le cadre d'une culture se répand sur plusieurs cultures et a pour effet de contaminer l'environnement pour plusieurs années, notamment avec une persistance dans les sols (V. *supra* §4).

Cette persistance dans les sols implique **une double contamination**, à savoir d'une part des cultures plantées les années suivantes, et d'autre part, des cultures adjacentes aux cultures traitées (alors même que ces dernières peuvent être attractives pour les pollinisateurs (V. *supra* §4)).

³⁰ GARIBALDI *et al.*, « Mutual beneficial pollinator diversity and crop yield outcomes in small and large farms », Science, 2016

³¹ La filière apicole a fait face durant les hivers 2017-2018 et 2018-2019 à des taux de mortalité moyenne de 29,4% et 21,3 %, certains départements ayant connu des taux de mortalité supérieur à 30%. https://www.platforme-esa.fr/sites/default/files/ENMIA_2018-2019_r%C3%A9sultats_descriptifs.pdf

³² *Générations Futures et al.*, « *Projet de loi visant à réintroduire les néonicotinoïdes en France. Le vrai et le faux de la communication gouvernementale* », septembre 2020.

Ainsi, aucun motif d'intérêt général n'est rapporté. Au contraire, l'introduction de ces substances dans l'environnement affectera d'autres cultures du fait de la propagation, la rémanence et la persistance de ces insecticides. La loi critiquée va donc à l'encontre de l'intérêt général dès lors que les néonicotinoïdes détruisent l'environnement, patrimoine commun de la Nation (***V. supra Partie 1: La méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains***), et que cette même destruction menace la production agricole de la Nation, nécessaire à sa souveraineté alimentaire.

Par conséquent, il n'est pas raisonnablement possible de considérer que l'atteinte se justifie par un motif d'intérêt général suffisant. L'exigence de proportionnalité de l'atteinte à l'objectif poursuivi fait également défaut.

C. Une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi

23.— En premier lieu, quand bien même elle apparaîtrait justifiée, l'atteinte n'est pas proportionnée en qu'il existe d'autres moyens pouvant venir au soutien des agriculteurs confrontés à la menace du puceron sur leurs cultures.

En effet, la destruction particulièrement grave et irréversible de la biodiversité peut être évitée via la création par le législateur de mécanismes adéquats, tel que des mesures financières d'accompagnement (fonds d'indemnisation ou engagement de dépenses destinées à la mise à disposition de produits alternatifs plus respectueux de l'environnement.) Le Conseil Constitutionnel ne pourra qu'apprécier le défaut d'adéquation des moyens aux objectifs visés par le législateur.

Surtout, comme il a été rappelé, des méthodes alternatives chimiques et non chimiques, suffisamment efficaces et opérationnelles ont pu être identifiées par l'Anses (***V. supra § 6***). D'ailleurs l'utilisation « *assurantielle* » ou prophylactique des néonicotinoïdes, par l'achat de semences traitées dès l'automne tel que cela est prévu³³, entre en contradiction avec le plan Ecophyto II+ et la directive européenne 2009/128/CE. La dérogation autorisée portera sur des traitements de semences et conduira, à ce titre, à une utilisation massive des néonicotinoïdes alors même qu'il n'est pas possible de savoir si la jaunisse représentera toujours un problème pour les années 2021, 2022 et 2023. Tel que démontré ci-avant la jaunisse n'a pas affecté les rendements des betteraviers en 2019 qui ont pu continuer leur activité sans néonicotinoïdes.

En somme, le Gouvernement souhaite adopter une dérogation qui entre en conflit avec les objectifs de la directive 2009/128/CE et le plan national « Ecophyto II+ » transposant la directive. L'Etat français est tenu d'élaborer des :

« plans d'action nationaux pour fixer leurs objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides » (Directive 2009/128/CE, article 4)

³³ Communication du Ministère de l'Agriculture du 6 août 2020.

Ainsi la loi critiquée entre en contradiction totale avec les objectifs communautaires d'incitation aux méthodes favorisant la lutte intégrée contre les ravageurs et avec les préconisations scientifiques des experts de la sécurité sanitaire et environnementale de l'Anses qui expliquent que les alternatives chimiques et non chimiques existent.

De nombreuses études scientifiques internationales ont effectivement démontré la toxicité des néonicotinoïdes pour les espèces non-cibles utiles à la lutte intégrée contre les ravageurs³⁴.

Plutôt qu'une réintroduction de ces substances dans l'environnement, l'Anses préconise de remplacer les applications prophylactiques (catégorie dans laquelle entrent les traitements de semences) par une observation très régulière des bio agresseurs dans les parcelles (épidémiosurveillance), la mise en œuvre en premier lieu de l'ensemble des méthodes de lutte non chimiques (combinaison de méthodes à effets partiels) et enfin, si nécessaire, l'application d'un insecticide (le moins toxique possible et au spectre d'efficacité le plus étroit possible) à partir d'observations de ravageurs au-delà de seuils de nuisibilité (c'est à dire pouvant causer des impacts économiques, ou sur la santé).

En deuxième lieu, l'atteinte, quand bien même elle serait jugée justifiée, n'est pas proportionnée dans la mesure où la jaunisse **n'est pas l'unique responsable de la crise à laquelle est confrontée la filière betteravière**. Bien que le Gouvernement et l'industrie betteravière aient, dès le début, reporté la responsabilité de la crise sur le puceron vecteur de la jaunisse, il faut souligner que la filière fait, depuis 3 ans, face à des problèmes structurels en raison de la fin des quotas, de la dérégulation du marché, et de la concurrence mondiale. Des fermetures de sucreries ont d'ailleurs été annoncées depuis 2 ans, bien avant le problème de la jaunisse de 2020.

En conclusion sur ce sixième argument: en prévoyant une dérogation à l'interdiction d'utiliser des semences traitées aux néonicotinoïdes, le législateur a porté une atteinte, au droit de propriété des apiculteurs et agriculteurs, non justifiée par un motif d'intérêt général et disproportionnée à l'objectif poursuivi. Pour ces raisons, la loi critiquée encourt la censure du Conseil constitutionnel.

Conclusion

En conclusion et tel qu'il a été exposé dans les développements précédents, la loi déferée en ce qu'elle permet, par dérogation, l'utilisation de semences traitées avec des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, encourt la censure par le Conseil Constitutionnel pour les raisons suivantes:

- La méconnaissance de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains
- L'atteinte au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et de participer aux décisions ayant une incidence sur l'environnement
- L'atteinte au principe de non-régression environnementale, dont l'assise constitutionnelle doit être affirmée en lien avec le devoir de prendre part à l'amélioration de l'environnement

³⁴ J.-M. BONMATIN *et al.*, "Conclusions of the Worldwide Integrated Assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning. Environmental Science and Pollution Research", 2015 volume 22, pages 148-154.

- L'atteinte au principe de prévention
- La remise en cause des situations légalement acquises et en tout état de cause méconnaît les attentes légitimes des justiciables
- La disproportion manifeste dans les appréciations entre la liberté d'entreprendre et l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, ce en méconnaissance du principe d'intégration
- L'atteinte non justifiée du droit de propriété des apiculteurs et des agriculteurs

Les auteurs de la présente contribution vous prie, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de leur plus haute considération.

Les membres d'Intérêt à Agir partagent les observations portées par le Syndicat National d'Apiculture et l'association Terre d'Abeilles ainsi que par la Ligue des Droits de l'Homme devant le Conseil constitutionnel. Elles viennent compléter en bien des aspects les analyses qui viennent d'être développées.

Le 13 novembre 2020,

Pour le fonds de dotation Intérêt à Agir,

Me Eléonore DELATOUCHE-BIOTTEAU, Avocat au Barreau de Paris.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'E' followed by a long, sweeping horizontal stroke.

**ANNEXE : études et rapports scientifiques traitant des
néonicotinoïdes**

Table des matières

ÉTUDES IMIDACLOPRIDE.....2

 Abeilles2

 Bourdons.....3

 Invertébrés.....3

 Oiseaux.....4

 Plantes4

ÉTUDES THIAMETHOXAME5

 Insectes.....5

ÉTUDES CLOTHIANIDINE5

 Abeilles5

 Semences enrobées.....6

ÉTUDES PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES NEONICOTINOÏDES.....6

 Général.....6

 Agriculture et rendements7

 Biodiversité7

 Invertébrés.....8

 Abeilles8

 Miel9

 Bourdons.....9

 Oiseaux..... 10

 Poissons..... 10

 Santé humaine 10

 Semences enrobées..... 11

 Sols..... 11

 Méthodes alternatives 12

ÉTUDES IMIDACLOPRIDE

Abeilles

BONMATIN et al., « *Behaviour of imidacloprid in fields. Toxicity for honey bees* », Environmental Chemistry, 2005. https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F3-540-26531-7_44

- Résumé de l'étude : Elle étudie le devenir de l'imidaclopride dans l'environnement à des niveaux aussi faibles : dans une centaine d'échantillons prélevés sur un vaste spectre de terres arables, ont été retrouvés des traces d'imidaclopride dans 91% des échantillons, alors que ce produit n'était utilisé que sur 15% d'entre eux.

PETTIS et al., « *Pesticide exposure in honey bees results in increased levels of the gut pathogen Nosema* », Naturwissenschaften, 2012. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3264871/>

- Résumé de l'étude : L'analyse montre que des abeilles exposées à l'état larvaires à des doses non létales de l'imidaclopride vont voir leurs défenses immunitaires affaiblies. Elle démontre une augmentation de la croissance des agents pathogènes chez les abeilles individuelles élevées en colonies exposées à l'imidaclopride, à des niveaux inférieurs à ceux considérés comme nocifs pour les abeilles.

ALAUX et al., « *Interactions between Nosema microspores and a neonicotinoid weaken honeybees (Apis mellifera)* », Environmental Microbiology, 2010. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2847190>

- Résumé de l'étude : L'étude montre que l'interaction entre les microsporidies Nosema et un néonicotinoïde (imidaclopride) affaiblissait considérablement les abeilles domestiques. À court terme, la combinaison des deux agents a provoqué les taux de mortalité individuelle et le stress énergétique les plus élevés. L'activité de la glucose oxydase, qui permet aux abeilles de stériliser la nourriture de la colonie et du couvain, n'a été significativement réduite que par la combinaison de ces deux facteurs par rapport aux autres groupes, ce qui suggère une interaction synergique et, à long terme, une plus grande sensibilité de la colonie aux agents pathogènes. Cela fournit les premières preuves que l'interaction entre un organisme infectieux et un produit chimique peut également menacer les pollinisateurs, interactions qui sont largement utilisées pour éliminer les insectes nuisibles dans le cadre de la lutte intégrée contre les parasites.

SUCHAIL et al., « *Discrepancy between acute and chronic toxicity induced by imidacloprid and its metabolites in Apis mellifera* », Environmental Toxicology and Chemistry, 2001 ; https://boerenlandvogels.nl/sites/default/files/Suchail_ea_2001.pdf

- Résumé de l'étude : Etude sur la toxicité aiguë et la toxicité chronique de l'imidaclopride sur les abeilles *Apis mellifera*. Elle démontre que la dose létale pour l'intoxication aiguë (48h) est de 40 ng/abeilles (bien au-delà de certains pesticides très toxiques) et que la dose létale pour l'exposition chronique est 4000 fois moins importante et provoque la mort dans les 8 jours.

Comité Scientifique et Technique (CST), Rapport final de l'étude multifactorielle des troubles d'abeilles (demandé par le Gouvernement français), 2003 ; <https://controverses.sciences-po.fr/archive/pesticides/rapportfin.pdf>

- Résumé du rapport : le rapport fait un bilan de l'état en 2003 des connaissances sur les risques liés à l'utilisation de l'imidaclopride comme traitement de semences sur tournesol et maïs pour les abeilles.

RORTAIS, ARNOLD et al., « Modes of honeybees exposure to systemic insecticides : Estimated amounts of contaminated pollen and nectar consumed by different categories of bees », *Apidologie*, 2005 ; <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00892118/document>

- Résumé de l'étude : La toxicité des produits phytopharmaceutiques est évaluée selon les lignes directrices de l'EPPO de 2001 (European Plant Protection Organisation) et comprend seulement un test de toxicité aiguë (c'est-à-dire l'absorption d'une dose d'insecticide capable de provoquer la mort d'un groupe d'abeilles en 24h ou 48h (LD50)). Ces lignes directrices ne prennent pas en compte la potentielle persistance des molécules et ne précisent pas de tests pour évaluer la toxicité chronique des produits. L'objectif de cette étude est de décrire les différents modes d'exposition des abeilles aux insecticides systémiques en estimant leur contamination individuelle du fait de la consommation de pollen et de nectar. Or, en comparant l'exposition -réelle- des abeilles à l'imidaclopride (en fonction de son mode d'exposition) aux doses minimums nécessaires pour induire chez les abeilles des effets létaux et sublétaux, les chercheurs concluent que **les abeilles sont exposées à des doses dangereuses pour leur santé**.

MAXIM et VAN DER SLUIJS, « *Expert explanations of honeybee losses in areas of extensive agriculture in France: Gaucho compared with other supposed causal factors* », *Environmental Research Letters*, 2010. <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/5/1/014006/meta>

- Résumé de l'étude : étude comparative des données sur différents facteurs potentiellement à l'origine de l'effondrement des colonies d'abeille. Utilisation des critères de Bradford Hill pour déterminer la causalité. L'étude permet de comprendre comment s'est structuré le débat scientifique sur la multi factorialité. En somme, il y a trois facteurs principaux qui génèrent la bipolarité du débat : les qualifications et quantification différentes des observations, le manque de compétences spécifiques concernant les abeilles domestiques et les conflits d'intérêts.

Bourçons

FELTHAM et al., « *Field realistic doses of pesticide imidacloprid reduce bumblebee pollen foraging efficiency* », *Ecotoxicology*, 2014; <https://www.readcube.com/articles/10.1007/s10646-014-1189-7>

- Résumé de l'étude : Cette étude démontre que les doses de pesticides administrée dans la réalité ont un impact considérable sur la capacité de butinage des bourçons lors de la collecte de pollen. Elle suggère que cet impact est à l'origine de la réduction de la production de reines dans les colonies exposées à l'imidaclopride

Invertébrés

VAN DIJK et al., « Macro-Invertebrate decline in surface water polluted with imidacloprid », *PLoS One*, 2013. <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0062374>

- Résumé de l'étude : Elle étudie l'impact de la présence d'imidaclopride dans l'eau sur les écosystèmes aquatiques. L'étude, menée aux Pays-Bas a montré une corrélation entre la présence d'imidaclopride dans les eaux de surface et - la diminution des populations d'espèces aquatiques. - la diminution des populations de macro-invertébrés - la diminution des populations d'Amphipoda, de Basommatophora, de Diptera, d'Ephemeroptera et d'Isopoda. L'abondance de la macrofaune diminue fortement entre 13 et 67 ng l-1

Oiseaux

MILLOT et al., « *Field evidence of bird poisonings by imidacloprid-treated seeds : a review of incidents reported by the French SAGIR network from 1995 to 2014* », Environmental Science & Pollution Research, 2017. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-016-8272-y>

- Résumé de l'étude : L'analyse d'une centaine de foyer de mortalité d'oiseaux sauvages montre que dans 70% des cas une intoxication à l'imidaclopride est mise en cause.

HALLMANN et al., « *Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations* », Nature, 2014. <https://www.nature.com/articles/nature13531>

- Résumé de l'étude : L'analyse montre que la présence d'imidaclopride dans les eaux de surfaces a un impact direct sur les populations locales d'oiseaux. Une concentration d'imidaclopride de plus de 20ng/L diminue de 3,5% en moyenne la population locale des oiseaux, comme l'indique une recherche effectuée aux Pays-Bas.

Plantes

SUR R., STORK A., « *Uptake, translocation and metabolism of imidacloprid in plants* », Bulletin of Insectology, 2003. <http://www.ask-force.org/web/Bees/Sur-Uptake-Translocation-Bulletin-2003.pdf>

- Résumé de l'étude : L'analyse traite des voies métaboliques par lesquelles les néonicotinoïdes sont absorbés par les plantes. L'absorption après traitement du sol ou des semences est d'environ 5 % de la dose appliquée. L'étude montre une bonne mobilité acropétale dans le xylème et une mauvaise translocation basipétallique dans le phloème. Conclusion : dans presque toutes les cultures, la voie métabolique de l'imidaclopride emprunte les trois mêmes voies et aboutit à une composition qualitative et quantitative similaire du spectre métabolique. Tous les métabolites identifiés contiennent encore la fraction 6-chloropicolyle de l'imidaclopride. Les essais de résidus en plein champ avec l'imidaclopride après le traitement des semences de tournesol, de maïs et de colza ont révélé qu'aucun résidu supérieur à la limite de quantification de la méthode d'analyse des résidus n'était présent dans le pollen et le nectar.

D. WINTERMANTEL, J-F. ODOUX, A. DECOURTYE, M. HENRY, F. ALLIER, F. BRETAGNOLLE. "Neonicotinoid-induced mortality risk for bees foraging on oilseed rape nectar persists despite EU moratorium" STOTEN, le 28 novembre 2019. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969719353938?via%3Dihub>

- Résumé de l'étude : étude sur les nectars de colza entre 2014 et 2018. En raison du moratoire européen de 2013, l'utilisation de néonicotinoïdes a été interdite sur le colza mais autorisée sur les plantes considérées non attractives pour les pollinisateurs, comme le blé ou la betterave. Les résultats de cette étude démontrent que malgré l'absence de traitements du colza, l'imidaclopride s'est largement propagée dans les champs de colza. Les chercheurs concluent ainsi que l'imidaclopride **contamine les cultures plantées en dehors du voisinage immédiat et plusieurs années après son utilisation.**

ÉTUDES THIAMETHOXAME

Insectes

HENRY et al., « *A common pesticide decreases foraging success and survival in honey bees* », Science, 2012.
<https://science.sciencemag.org/content/336/6079/348.abstract>

- Résumé de l'étude : L'étude porte sur l'impact des néonicotinoïdes sur la capacité des abeilles à retrouver le chemin vers leur ruche. L'exposition des abeilles à un quart de la dose toxique aiguë de thiaméthoxame perturbe la capacité des abeilles à retrouver le chemin de leur ruche. Le taux de retours des insectes exposés est 30% plus faible. Selon certains scénarios d'exposition, cet effet peut réduire la taille d'une colonie de moitié en trois mois.

ÉTUDES CLOTHIANIDINE

Abeilles

DI PRISCO et al., « *Neonicotinoid clothianidin adversely affects insect immunity and promotes replication of a viral pathogen in honey bees* », Proceedings of the National Academy of Sciences, 2013.
<https://www.pnas.org/content/110/46/18466>

- Résumé de l'étude : L'étude L'exposition de l'abeille à l'imidaclopride et la clothianidine augmente la synthèse d'une protéine bloquant leur système immunitaire, par un gène mis en surrégime. Cette étude démontre que la clothianidine module négativement la signalisation immunitaire NF- κ B chez les insectes et affecte négativement les défenses antivirales des abeilles domestiques contrôlées par ce facteur de transcription. L'exposition à la clothianidine, en améliorant la transcription du gène codant pour cet inhibiteur, réduit les défenses immunitaires et favorise la réplication du virus de l'aile déformée chez les abeilles domestiques porteuses d'infections cachées. Cette immunosuppression des abeilles est également induite par l'imidaclopride

MORFIN et al., « *Effects of sublethal doses of clothianidin and/or V. destructor on honeybee (Apis mellifera) self-grooming behavior and associated gene expression* », Scientific Reports, 2019.
<https://www.nature.com/articles/s41598-019-41365-0>

- Résumé de l'étude : Certains des néonicotinoïdes altèrent le comportement d'« auto toilettage » des abeilles, et les rends incapables de se débarrasser du varroa, et l'expose encore davantage à des maladies virales. Cette étude observait les effets combinés de la clothianidine et du V. destructor. Le résultats est celui d'une interaction complexe et non additive.

Semences enrobées

ALFORD A. et KRUPKE, C. H., “*Translocation of the neonicotinoid seed treatment clothianidin in maize*”, PLoS One, 2017 ; <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0173836>

- Résumé de l'étude : L'étude a comparé les concentrations de traitements de semences à la clothianidine dans le maïs à celles du maïs sans traitement de semences aux néonicotinoïdes et a trouvé des néonicotinoïdes présents dans les tissus racinaires jusqu'à 34 jours après la plantation. Les concentrations de clothianidine liées aux plantes ont suivi un schéma de décroissance exponentielle avec des valeurs initialement élevées suivies d'une diminution rapide dans les 20 premiers jours suivant la plantation. Un maximum de 1,34% du traitement initial des semences a été récupéré avec succès dans les tissus végétaux au cours des deux années d'étude et un maximum de 0,26% a été récupéré dans les tissus racinaires. Nos résultats montrent que les traitements de semences aux néonicotinoïdes peuvent offrir une protection contre certains ravageurs secondaires du maïs en début de saison. Cependant, la proportion de clothianidine du traitement des semences par des néonicotinoïdes transloquée dans les tissus végétaux tout au long de la saison de croissance est globalement faible et cette observation pourrait fournir un mécanisme permettant d'expliquer les rapports d'efficacité incohérente de cette approche de lutte contre les parasites et l'augmentation des détections de néonicotinoïdes environnementaux.

ÉTUDES PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES NEONICOTINOÏDES

Général

SIMON-DELISO et al., « *Systemic insecticides (neonicotinoids and fipronil): Trends, uses, mode of action and metabolites* », Environmental Science & Pollution Research, 2014.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-014-3470-y>

- Résumé de l'étude : L'étude rappelle le caractère systémiques des néonicotinoïdes (ils sont absorbés par les racines ou les feuilles et transférés à toutes les parties de la plante, ce qui, à son tour, les rend effectivement toxiques pour les insectes herbivores). Elle rappelle également leur persistance (variable en fonction de la plante, de son stade de croissance et de la quantité de pesticide appliquée) ; ainsi que leur action sur le système neuronal. L'étude détaille comment les néonicotinoïdes forment des métabolites à la fois spécifiques à un composé et communs qui peuvent eux-mêmes être toxiques. Ces derniers peuvent entraîner une toxicité prolongée. Compte tenu de leur large expansion commerciale, de leur mode d'action, des propriétés systémiques chez les plantes, de leur persistance et de leur devenir dans l'environnement, ainsi que des informations limitées sur les profils de toxicité de ces composés et de leurs métabolites, les néonicotinoïdes et le fipronil peuvent entraîner des risques importants pour l'environnement. Il est donc opportun de procéder à une évaluation globale des effets collatéraux potentiels de leur utilisation. Le présent document et les chapitres suivants de cette

revue de la littérature mondiale explorent ces risques et montrent un ensemble croissant de preuves que des concentrations faibles et persistantes de ces insecticides présentent des risques sérieux d'impacts environnementaux indésirables.

GOULSON D., « *An overview of the environmental risks posed by the neonicotinoid insecticides* », Journal of Applied Ecology, 2013. <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1365-2664.12111>

- Résumé de l'étude : L'étude analyse l'évolution des rendements du blé et du colza au Royaume Uni entre 1984 et 2011, période qui a vu l'utilisation de néonicotinoïdes croître très fortement, passant de moins de 5 tonnes en 1994 à 80 tonnes en 2011. Or les rendements de colza ne progressent presque pas sur cette période, et ceux de blé stagnent après une légère augmentation entre 1984 et 1995. Cette étude ne permet donc pas de mettre en évidence un bénéfice de rendement lié au développement des insecticides systémiques. Elle met en évidence le risque par les néonicotinoïdes d'avoir un impact sur un large éventail de taxons non ciblés, notamment les pollinisateurs et les invertébrés terrestres et aquatiques, et menace donc toute une série de services écosystémiques.

Agriculture et rendements

HUMANN – GUILLEMINOT et al., « *A nation-wide survey of neonicotinoid insecticides in agricultural land with implications for agri-environment schemes* », Journal of Applied Ecology, 2019. <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2664.13392>

- Résumé de l'étude : Analyse de 702 échantillons de sol et de plantes prélevés en Suisse dans des champs cultivés en agriculture conventionnelle ou biologique ainsi que des « zones d'intérêt écologiques » (non exposées à des pesticides). 100% des champs en agriculture conventionnelle, 93% en agriculture biologique et 80% des « zones d'intérêt écologiques » présentent des traces de néonicotinoïdes. Les doses relevées peuvent exposer 72 espèces d'invertébrés utiles à la fertilité et à la culture des sols à des doses létales. Les niveaux observés dans les champs conventionnels exposent entre 5,3% et 8,6% de ces insectes à des doses létales et entre 31,6% et 41,2% à des doses sublétales. Les autres sols exposent entre 1,3% et 6,8% de ces insectes à des doses sublétales.

HOKKANEN et al., « *Long-term yield trends of insect-pollinated crops vary regionally and are linked to neonicotinoid use, landscape complexity, and availability of pollinators* », Arthropod-Plant Interactions, 2017. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11829-017-9527-3>

- Résumé de l'étude : Analyse de l'évolution des rendements en Finlande de plusieurs cultures. Le seul facteur permettant d'expliquer les différences dans l'évolution des rendements observées entre les treize provinces était l'utilisation des néonicotinoïdes relevées dans les provinces ayant montré une baisse de rendement. Cette baisse est d'autant plus grande chez les cultures bénéficiant de la pollinisation naturelle, et donc impactées par le déclin des pollinisateurs.

Biodiversité

MASON et al., « *Immune suppression by neonicotinoid insecticides at the root of global wildlife declines* », Journal of Environmental Immunology and Toxicology, 2013. https://www.academia.edu/6068871/Immune_Suppression_by_Neonicotinoid_Insecticides_at_the_Root_of_Global_Wildlife_Declines

- Résumé de l'étude : L'étude analyse les liens entre les flambées de maladies infectieuses chez les abeilles, les poissons, les amphibiens, les chauves-souris et les oiseaux au cours des deux dernières décennies ont coïncidé et l'utilisation croissante d'insecticides systémiques, notamment les néonicotinoïdes et le fipronil. Un lien entre les insecticides et ces maladies est supposé. Tout d'abord, les épidémies ont commencé dans les pays et les régions où les insecticides systémiques ont été utilisés pour la première fois, puis elles se sont étendues à d'autres pays. Deuxièmement, les preuves récentes de la suppression immunitaire chez les abeilles et les poissons causée par les néonicotinoïdes ont fourni un indice important pour comprendre l'impact subléthal de ces insecticides non seulement sur ces organismes, mais probablement sur d'autres animaux sauvages touchés par les maladies infectieuses émergentes. Pendant ce temps, les autorités environnementales des pays développés ignorent les appels des apiculteurs (qui sont les plus touchés) et ne ciblent pas les néonicotinoïdes dans leurs programmes de surveillance réguliers. De même, les scientifiques qui cherchent des réponses au problème ne sont pas conscients de la nouvelle menace que les insecticides systémiques ont introduite dans les écosystèmes terrestres et aquatiques.

Invertébrés

PISA et al., « *Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates* », Environmental Science & Pollution Research, 2014. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-014-3471-x>

- Résumé de l'étude : L'étude porte sur la toxicité des produits néonicotinoïdes. À titre d'exemple, l'imidaclopride est 7300 fois plus toxique pour l'abeille que le DDT. Une fois les taux d'application pris en compte, l'imidaclopride reste de 1000 à 2700 fois plus dangereuse que le DDT.

Abeilles

DI PRISCO et al., « *Neonicotinoid clothianidin adversely affects insect immunity and promotes replication of a viral pathogen in honey bees* », Proceedings of the National Academy of Sciences, 2013. <https://www.pnas.org/content/110/46/18466>

- Résumé de l'étude : L'étude L'exposition de l'abeille à l'imidaclopride et la clothianidine augmente la synthèse d'une protéine bloquant leur système immunitaire, par un gène mis en surrégime. Cette étude démontre que la clothianidine module négativement la signalisation immunitaire NF- κ B chez les insectes et affecte négativement les défenses antivirales des abeilles domestiques contrôlées par ce facteur de transcription. L'exposition à la clothianidine, en améliorant la transcription du gène codant pour cet inhibiteur, réduit les défenses immunitaires et favorise la réplication du virus de l'aile déformée chez les abeilles domestiques porteuses d'infections cachées. Cette immunosuppression des abeilles est également induite par l'imidaclopride

SANCHEZ-BAYO et al., « *Are bee diseases linked to pesticides? A brief review* », Environment International, 2016. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26826357/>

- Résumé de l'étude : Une synthèse de la littérature scientifique sur ce sujet effectuée en 2016 permet de conclure que les insecticides systémiques, dont les néonicotinoïdes, rendent les abeilles beaucoup plus exposées aux parasites et aux virus.

EFSA panel on plant protection products and their residues, « *Scientific opinion on the science behind the development of a risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. And solitary bees)* », EFSA Journal, 2012. <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2012.2668>

- Résumé du rapport : Apporte la preuve de la mort par intoxication des abeilles par le biais de l'eau de guttation exsudée des plantes. Il est démontré que la concentration de néonicotinoïdes dans l'eau bien supérieur à celle trouvée dans le pollen et le nectar.

GOULSON, « *Neonicotinoids impact bumblebee colony fitness in the field; a reanalysis of the UK's Food & Environment Research Agency 2012 experiment* », Peer J, 2015. <https://peerj.com/articles/854/>

- Résumé de l'étude : elle montre les effets négatifs substantiels des néonicotinoïdes sur les performances des colonies d'abeilles.

Miel

MITCHELL et al., « *A worldwide survey of neonicotinoids in honey* », Science, 2017. <https://science.sciencemag.org/content/358/6359/109.full>

- Résumé de l'étude : Elle analyse 300 échantillons de miel du monde entier. 86% des miels provenant d'Amérique du Nord présentent des traces de l'un des cinq principaux néonicotinoïdes, 80% en Asie et en Europe et 57% en Amérique du sud. La contamination moyenne observée est de 1,8 microgrammes de néonicotinoïdes par kilo. Or, des effets négatifs sublétaux apparaissent chez certains insectes à partir de 0,1 microgrammes par kilo.

Bourdons

CZERWINSKI et al., « *Detrimental interactions of neonicotinoid pesticide exposure and bumblebee immunity* », Journal of Experimental Zoology. Part A, Ecology and Integrative Physiology, 2017. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jez.2087>

- Résumé de l'étude : L'étude montre la possibilité d'une réduction de l'immunité des bourdons exposés à des néonicotinoïdes.

WHITEHORN et al., « *Neonicotinoid pesticide reduces bumble bee colony growth and queen production* », Science, 2012. <https://science.sciencemag.org/content/336/6079/351>

- Résumé de l'étude : L'étude montre une réduction de 85% de la fertilité de colonies de bourdons communs exposées à des doses d'imidaclopride fréquemment rencontrées dans l'environnement.

COLLA et PACKER, « *Evidence for decline in eastern North American bumblebees (Hymenoptera: Apidae), with special focus on Bombus affinis Cresson* », Biodiversity and Conservation, 2008. [https://www.researchgate.net/publication/225610883_Evidence_for_decline_in_eastern_North_American_bumblebees_Hymenoptera_Apidae_with_special_focus_on_Bombus_a](https://www.researchgate.net/publication/225610883_Evidence_for_decline_in_eastern_North_American_bumblebees_Hymenoptera_Apidae_with_special_focus_on_Bombus_affinis_Cresson)
[ffinis_Cresson](https://www.researchgate.net/publication/225610883_Evidence_for_decline_in_eastern_North_American_bumblebees_Hymenoptera_Apidae_with_special_focus_on_Bombus_a)

- Résumé de l'étude : étude canadienne (Ontario) montrant un déclin des populations de bourdons en raison de la haute toxicité des néonicotinoïdes

Oiseaux

YIJIA LI et al., « *Neonicotinoids and decline in bird biodiversity in the United States* », Nature sustainability, 2019). <https://www.nature.com/articles/s41893-020-0582-x>

- Résumé de l'étude : Croisement des données sur les populations d'oiseaux (issues du réseau *Breeding Bird survey*) et sur les ventes de produits phytopharmaceutiques aux Etats-Unis sur la période 2008-2014. Les résultats montrent un lien de causalité puisque les oiseaux des champs et les oiseaux insectivores ont fortement décliné, à hauteur respectivement de 4% et 5% par an. En outre, cela implique, selon leurs estimations, une perte de 12% et 5% par an à l'avenir en raison de la perte de capacité de croissance des oiseaux.

GIBBONS et al., « *A review of the direct and indirect effects of neonicotinoids and fipronil on vertebrate wildlife* », Environmental Science & Pollution Research, 2014. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-014-3180-5>

- Résumé de l'étude : Analyse ont évalué la dose létale pour plusieurs oiseaux communs. Une graine et demie traitée à l'imidaclopride semée récemment sur un champ de betterave suffit à tuer un moineau, une perdrix aurait besoin de six graines. Des doses beaucoup plus faibles (à partir d'un quart de graine pour un moineau) induisent déjà des effets sublétaux qui menacent directement la survie de l'oiseau à court terme.

Poissons

YAMAMURO et al., « *Neonicotinoids disrupt aquatic food webs and decrease fishery yields* », Science, 2019 <https://science.sciencemag.org/content/366/6465/620.abstract>

- Résumé de l'étude : L'étude a montré que l'application de néonicotinoïdes dans les bassins versants depuis 1993 a coïncidé avec une diminution de 83 % de la biomasse moyenne de zooplancton au printemps, entraînant l'effondrement de la récolte d'éperlan de 240 à 22 tonnes dans le lac Shinji, dans la préfecture de Shimane, au Japon. Cette perturbation se produit probablement aussi ailleurs, car les néonicotinoïdes sont actuellement la classe d'insecticides la plus utilisée dans le monde.

Santé humaine

CIMINO et al., « *Effects of Neonicotinoid pesticide exposure on Human Health: a systematic review* », Environmental Health Perspectives, 2017. <https://ehp.niehs.nih.gov/doi/full/10.1289/EHP515>

- Résumé de l'étude : Huit études portant sur les effets de l'exposition aux néonicotinoïdes sur la santé humaine ont été identifiées. Quatre ont examiné l'exposition aiguë : trois études sur l'intoxication néonicotinoïque ont fait état de deux décès (n = 1 280 cas) et une étude sur l'exposition professionnelle de 19 travailleurs forestiers n'a fait état d'aucun effet néfaste. Quatre études sur la population générale ont fait état d'associations entre l'exposition chronique aux néons et des effets néfastes sur le développement ou le système neurologique, notamment la tétralogie de Fallot, l'anencéphalie, les troubles du spectre autistique, et un ensemble de symptômes comprenant la perte de mémoire et le tremblement des doigts. Les rapports de cotes rapportés étaient basés sur les groupes exposés par rapport aux groupes non exposés.

Semences enrobées

MILLOT et al., « *Field evidence of bird poisonings by imidacloprid-treated seeds: a review of incidents reported by the French SAGIR network from 1995 to 2014* », Environmental Science & Pollution Research, 2017. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-016-8272-y>

- Résumé de l'étude : L'analyse d'une centaine de foyer de mortalité d'oiseaux sauvages montre que dans 70% des cas une intoxication à l'imidaclopride est mise en cause.

ALFORD A. et KRUPKE, C. H., « *Translocation of the neonicotinoid seed treatment clothianidin in maize* », PLoS One, 2017; <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0173836>

- Résumé de l'étude : L'étude a comparé les concentrations de traitements de semences à la clothianidine dans le maïs à celles du maïs sans traitement de semences aux néonicotinoïdes et a trouvé des néonicotinoïdes présents dans les tissus racinaires jusqu'à 34 jours après la plantation. Les concentrations de clothianidine liées aux plantes ont suivi un schéma de décroissance exponentielle avec des valeurs initialement élevées suivies d'une diminution rapide dans les 20 premiers jours suivant la plantation. Un maximum de 1,34% du traitement initial des semences a été récupéré avec succès dans les tissus végétaux au cours des deux années d'étude et un maximum de 0,26% a été récupéré dans les tissus racinaires. Nos résultats montrent que les traitements de semences aux néonicotinoïdes peuvent offrir une protection contre certains ravageurs secondaires du maïs en début de saison. Cependant, la proportion de clothianidine du traitement des semences par des néonicotinoïdes transloquée dans les tissus végétaux tout au long de la saison de croissance est globalement faible et cette observation pourrait fournir un mécanisme permettant d'expliquer les rapports d'efficacité incohérente de cette approche de lutte contre les parasites et l'augmentation des détections de néonicotinoïdes environnementaux.

Sols

BONMATIN et al., « *Environmental fate and exposure ; neonicotinoids and fipronil* », Environmental Science & Pollution Research, 2014 ; <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-014-3332-7>

- Résumé de l'étude : il s'agit d'un résumé de l'état actuel des connaissances sur le devenir des composés des néonicotinoïdes en raison de leur propriétés chimiques dans le contexte des pratiques agricoles modernes. Il est constant qu'il existe différentes méthodes d'application des insecticides systémiques aux plantes (des pulvérisations foliaires aux traitements des semences et au mouillage du sol) entraînant la contamination de l'environnement des

organismes non-cibles en raison de leur longue persistance et à leur nature systémique. La contamination est réalisée par différentes voies : la poussière générée lors du semis de semences traitées, la contamination et l'accumulation dans les sols arables et l'eau du sol, le ruissellement dans les voies d'eau et l'absorption de pesticides par les plantes non ciblées via leurs racines ou le dépôt de poussière sur les feuilles. Dans l'ensemble, il existe des preuves solides que les sols, les cours d'eau et les plantes des environnements agricoles et des zones voisines sont contaminés par des niveaux variables de néonicotinoïdes.

Méthodes alternatives

ANSES, avis et rapport “*Risques et bénéfices relatifs des alternatives aux produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes*”, Tome I: Rapport du groupe de travail Identification des alternatives aux usages autorisés des néonicotinoïdes, 528 p., mai 2018 https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers20-02/010077682.pdf

- Résumé de l'avis et du rapport : Des méthodes alternatives chimiques et non chimiques, suffisamment efficaces et opérationnelles ont pu être identifiées par l'Anses. C'est effectivement ce qu'il ressort du rapport final de son évaluation, dans le cadre de l'application de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, mettant en balance les risques et les bénéfices des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et leurs alternatives chimiques et non chimiques. Elle a effectivement identifié, pour une majorité des usages (sur 130 usages autorisés étudiés) de telles méthodes alternatives. Précisément, dans 78% des cas analysés, au moins une solution alternative non chimique existe. Aussi, l'Agence affirme que l'impact de l'interdiction d'utilisation des néonicotinoïdes sur l'activité agricole est difficile à anticiper, du fait notamment du caractère en partie “assurantiel” de leur usage important en traitement de semences. En somme, l'argument selon lequel les néonicotinoïdes permettent d'obtenir un meilleur rendement est difficile à établir. Enfin, plutôt qu'une réintroduction de ces substances dans l'environnement, l'Anses préconise de remplacer les applications prophylactiques (catégorie dans laquelle entrent les traitements de semences) par une observation très régulière des bio agresseurs dans les parcelles (épidémiosurveillance), la mise en œuvre en premier lieu de l'ensemble des méthodes de lutte non chimiques (combinaison de méthodes à effets partiels) et enfin, si nécessaire, l'application d'un insecticide (le moins toxique possible et au spectre d'efficacité le plus étroit possible) à partir d'observations de ravageurs au-delà de seuils de nuisibilité (c'est à dire pouvant causer des impacts économiques, ou sur la santé).



42, rue de Lisbonne
75008 Paris
Tél : +33 1 42 90 98 01

89, rue Saint-Etienne
13006 Marseille
Tél : +33 4 84 89 40 05

6, quai Kléber
67000 Strasbourg
Tél : +33 3 67 10 94 38

**Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Hauts
Conseillers**
Conseil Constitutionnel
Aile Montpensier du Palais Royal
2 rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 17 novembre 2020

**Courrier envoyé par mail (greffe@conseil-constitutionnel.fr) et par voie postale en
recommandé n°1A16808950270 avec avis de reception.**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Hauts Conseillers,

J'ai l'honneur de vous adresser par la présente « *une porte étroite* » formulée au nom du Collectif des Maires anti pesticides sur la saisine concernant les néonicotinoïdes.

En espérant qu'elle pourra retenir votre attention,

Je vous prie de croire Monsieur le Président Mesdames et Messieurs les Hauts Conseillers en l'expression de ma très haute et respectueuse considération



Corinne LEPAGE

Pj : annoncée



CONSEIL CONSTITUTIONNEL

RECOURS EN INTERVENTION SUR LA SAISINE 2020-809 DC SUR LA SAISINE RELATIVE AUX CONDITIONS DE MISE SUR LE MARCHÉ DE CERTAINS PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EN CAS DE DANGER SANITAIRE POUR LES BETTERAVES SUCRIÈRES

POUR :

Le Collectif des Maires anti pesticides

Association déclarée, dont le siège se trouve 20 des Imbergères 92 330 Sceaux , agissant
poursuites et diligences de son président en exercice domicilié en cette qualité audit siège ;

Représenté par : **La SAS Huglo Lepage Avocats**
agissant par le ministère de Maître Corinne Lepage
Avocate au Barreau de Paris, Docteur en droit,
42, Rue de Lisbonne 75008 PARIS
Téléphone : 01 42 90 98 01

1 - Sur la recevabilité de la présente intervention

La présente intervention est faite au nom du collectif des maires anti-pesticides. Ce collectif réunit des maires et des élus locaux engagés dans la lutte contre les pesticides pour protéger la santé de leur population respective.

L'article 2 de statuts précise :

« Cette association a pour objet de défendre la santé des populations notamment en agissant pour interdire l'usage des pesticides ...

*A cette fin, l'association se donne pour mission.... (notamment)
D'être un acteur d'influence auprès des instances nationales (Assemblée nationale
Sénat, conseil national alimentation...) et supranationales
D'ester en justice ..*

L'association a donc manifestement intérêt pour agir à l'encontre d'une disposition législative qui accroît l'utilisation de pesticides particulièrement toxiques que sont les néonicotinoïdes.

2 - Sur l'exposé des faits

Le requérant ne peut que soutenir l'exposé des faits tels qu'il résulte de la saisine du Conseil Constitutionnel en ajoutant deux éléments de nature juridique mais qui encadrent le débat.

- Tout d'abord, par une décision en date du 8 octobre 2020 (affaire C514 / 19) la Cour de Justice de l'Union Européenne ,en réponse à la question préjudicielle posée par le Conseil d'État dans sa décision du 28 juin 2019 a tranché le litige. On rappellera que lors des débats parlementaires, n'étaient connues que les conclusions de l'avocate générale, légèrement différentes de la décision finale. Dans cet arrêt, la Cour de Justice a totalement validé la notification faite par la France dans le cadre de l'article 5 de la directive 2015 /435 comme valant également au titre de l'article 71 paragraphe 1. Elle a en effet considéré qu'il en allait ainsi dès lors que :

« la communication comportait une présentation claire des éléments attestant d'une part, que les substances actives sont susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale et pour l'environnement et d'autre part que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante sans l'adoption en urgence des mesures prises par l'État membre concerné et que la Commission Européenne a omis de demander à cet Etat membre s'il y a lieu de considérer que ladite communication constitue une information officielle au titre de l'article 71 paragraphe 1. du même règlement ».

Cela signifie clairement que tout risque d'une annulation , en raison de l'interprétation faite par la Cour de Justice de l'Union Européenne ,de l'interdiction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes est exclu.

- En second lieu , on rappellera que le Conseil Constitutionnel dans ses décisions numéros 2016 735 DC et 2016 737 DC du 4 août 2016 a déjà jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi biodiversité interdisant l'usage des produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes des semences traitées avec ces produits. A l'époque, le Conseil Constitutionnel, après avoir pris en compte le fait que l'objectif de la mesure était la prévention des risques pour l'environnement et pour la santé publique, avait souligné que les mesures liées au report de la date d'interdiction de l'usage, les possibilités de dérogation durant 22 mois au-delà de cette date, constituaient autant de mesures qui établissaient le fait qu'il n'y avait pas d'atteinte manifestement disproportionnée à la liberté d'entreprendre, au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et les objectifs à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique.

3 - Sur les conséquences à tirer des graves insuffisances et inexactitudes de l'étude d'impact

Le mémoire de saisine décrit de manière extrêmement précise et documentée toutes les inexactitudes et erreurs graves qui affectent l'étude d'impact dont l'objectif, rappelons-le, est de permettre aux parlementaires de prendre la juste mesure des avantages et des inconvénients pour les différents intérêts généraux en présence, de la proposition législative qui est formulée. Or, compte tenu de la déformation systématique des éléments de l'étude d'impact, il faut considérer que le principe **de clarté et de sincérité du débat parlementaire** a été méconnu.

En effet, sur la base de la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789 au terme de laquelle « *la loi est l'expression de la volonté générale* » et de l'article 3 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel a dégagé le principe selon lequel le débat parlementaire doit respecter les exigences de clarté et de sincérité.

Cette formulation est apparue avec la décision N° 2005 - 512 DC du 21 avril 2005 considérant 4 et a été reprise depuis fréquemment depuis¹.

En l'espèce, il n'est pas discutable que l'étude d'impact a fourni à la représentation parlementaire, des éléments d'information inexacts tant en ce qui concerne la dangerosité des produits, qu'en ce qui concerne la situation juridique au niveau communautaire ou en ce qui concerne la situation réelle de la production betteravière et des autres causes de baisse de rendement notamment le dérèglement climatique.

Dans ces conditions, il n'y a pas eu de clarté et surtout de sincérité du débat parlementaire affectant ainsi la constitutionnalité de la procédure suivie. Cette exigence de clarté et de sincérité rejoint du reste un principe de valeur communautaire à savoir l'exigence de loyauté reconnue par le Traité de l'union européenne (article 4 paragraphe 3 TUE) dont la Cour a jugé que ce principe obligeait notamment les Etats membres à prendre toutes les mesures propres à garantir la portée l'efficacité du droit de l'union. En l'espèce le débat a été faussé, il n'a pas été sincère et n'a pas été loyal.

4 - Sur la question présentée comme celle du principe de non-régression du droit de l'environnement

La question posée n'est pas tant celle de savoir si le Conseil Constitutionnel doit élever au principe de valeur constitutionnelle, le principe de non-régression inscrit dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement que d'appliquer à la lettre la Charte de l'environnement et la jurisprudence déjà dégagée par le Haut Conseil.

En effet, l'article 2 de la charte de l'environnement est ainsi rédigé :

¹ Voir pour le commentaire RFDA 2006 numéro 66 page 338 ; voir également l'utilisation de cette jurisprudence à propos de l'exercice du droit d'amendement Conseil Constitutionnel 19 janvier 2006 décision 2005-532 DC ou encore Conseil Constitutionnel 16 mars 2006 décision 2005-533 DC.

« toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement ».

Le principe n'est donc pas celui d'un maintien du statu quo de l'environnement mais celui d'une progression par amélioration. C'est du reste ce qu'a expressément jugé le Conseil constitutionnel dans la décision numéro 2016 - 737 DC du 4 août 2016 considérant 10 :

« les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose dans le cadre de dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire.... »

Et, au considérant 13 :

« les dispositions contestées ont pour objet de favoriser l'amélioration constante de la protection de l'environnement et ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge les mesures adoptées provisoirement en application de l'article cinq de la charte de l'environnement pour mettre en œuvre le principe de précaution ».

Le principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement est donc un principe reconnu comme étant de valeur constitutionnelle par le Haut Conseil, et ce, en application directe de l'article 2 de la charte.

Dans la mesure où la disposition législative incriminée n'apporte à l'évidence aucune amélioration à l'environnement, elle viole les dispositions de l'article 2 de la charte.

Il en va d'autant plus ainsi que l'article 3 de ladite charte qui institue une obligation de prévention laquelle se transcrit en devoir de vigilance en ce qui concerne les autorités publiques. Dès lors, l'inconstitutionnalité de ce texte est patente.

5 - Sur la notion de dérogation en matière de santé publique et d'environnement

Les textes communautaires réglementant la production, la mise sur le marché et l'utilisation des pesticides , qui sont à la base de toute la législation nationale , font de la santé publique et de la protection de l'environnement un impératif prioritaire. Ils rejoignent en cela les principes de valeur constitutionnelle de santé et d'environnement.

À cet égard, il est intéressant de se référer aux considérants d'un arrêt rendu le 1^{er} octobre 2019 par la cour de justice de l'union européenne sur l'interprétation à donner au règlement 1107/ 2009 :

« Il importe de relever, à titre liminaire, que, si l'article 191, paragraphe 2, TFUE prévoit que la politique de l'environnement est fondée, notamment, sur le principe de précaution, ce principe a également vocation à s'appliquer dans le cadre d'autres politiques de l'Union, en particulier de la politique de protection de la santé publique ainsi que lorsque les institutions de l'Union adoptent, au titre de la politique agricole commune ou de la politique du marché intérieur, des mesures de protection de la santé humaine (voir, en ce sens, arrêts du 2 décembre 2004, Commission/Pays-Bas, C-41/02, EU:C:2004:762, point 45 ; du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, EU:C:2005:449, point 68, ainsi que du 22 décembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, points 71 et 72).

42 Il incombe donc au législateur de l'Union, lorsqu'il adopte des règles régissant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, telles que celles énoncées par le règlement n° 1107/2009, de se conformer au principe de précaution, en vue notamment d'assurer, conformément à l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 9 et à l'article 168, paragraphe 1, TFUE, un niveau élevé de protection de la santé humaine (voir, par analogie, arrêt du 4 mai 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, point 116).

43 Ce principe implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives (voir, en ce sens, arrêts du 22 décembre 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, points 73 et 76 ; du 17 décembre 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, points 81 et 82, ainsi que du 22 novembre 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, point 38). »

En l'espèce, la loi de 2016 dont il est ici demandé, à l'évidence, une modification fait application des dispositions qui précèdent et du principe de précaution si tant est que ce principe soit encore invocable lorsque les connaissances sur la dangerosité des néonicotinoïdes sont aussi clairement établies qu'elles le sont aujourd'hui.

Quoiqu'il en soit, il est patent que la notion de dérogation est utilisée à rebours.

En effet, habituellement, les dérogations et mesures de sauvegarde sont réclamées lorsque la législation n'apparaît pas suffisamment protectrice de la santé et de l'environnement et qu'une dérogation est nécessaire pour la protection de ces intérêts essentiels.

En l'espèce, la dérogation est utilisée à rebours pour permettre une atteinte au principe de précaution, à savoir une atteinte grave à l'environnement et à la santé.

La question qui se pose est donc celle de savoir si une telle dérogation est dans son principe admissible. La question est distincte de celle de l'application de la loi nouvelle dans le temps et de l'admissibilité de dérogations temporaires et limitées pour en respecter les normes.

En dehors de ce cas précis, le principe d'une dérogation ne serait admissible que pour autant qu'elle réduirait le risque initial qui avait conduit à l'interdiction.

Autrement dit prévoir une dérogation si les prescriptions sont telles que le risque imaginé initialement est réduit pourrait être discuté. Mais il n'est question de rien de tel en l'espèce puisque la seule justification est d'ordre économique et en aucune manière de l'ordre d'une réduction du risque environnemental.

Il en va d'autant plus ainsi que la dérogation est prévue pour trois ans, sans aucune limitation géographique alors même que les produits, comme le décrit parfaitement la saisine du conseil, ont une durée de vie extrêmement longue rendant en fait inappliqué et inapplicable la loi initiale.

La dérogation n'était donc pas envisageable dès lors qu'elle ne s'inscrivait pas comme la dérogation précédente dans les conditions de mise en œuvre de nouvelles dispositions. Dès lors, une dérogation à une disposition protégeant la santé et l'environnement, qui constitue en réalité une levée d'interdiction, ne peut être considérée que comme inconstitutionnelle.

6 - Subsidiairement, sur l'absence d'encadrement permettant une protection minimale

Le moyen d'incompétence négative soulevée dans la saisine est particulièrement opérant dans la mesure où le système prétendument mis en place pour contrôler l'octroi des dérogations est infiniment plus léger que le système précédent pour les dérogations délivrées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 qui exigeait un avis public de l'ANSES comparant les bénéfices et les risques de l'usage des produits portant sur les impacts sur l'environnement, sur les acteurs la santé publique et l'activité agricole.

Rien de tel n'est ici prévu de telle sorte que le pouvoir réglementaire aura toute latitude pour délivrer, en réalité sans aucun contrôle notamment du ministère de l'écologie et de l'Anses les dérogations.

Il s'agit donc de surcroît d'une violation de l'article 3 de la charte de l'environnement aux termes duquel :

« 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 ».

En l'espèce, la loi ne prévoit rien puisque le renvoi pouvoir réglementaire et, aucune disposition n'est mise en place pour limiter les conséquences de ces dérogations. Il y a donc à la fois une incompétence négative et une violation de l'article 3 de la charte et l'obligation de vigilance pour l'Etat qui s'y attache.

PAR CES MOTIFS ET TOUS AUTRES A PRODUIRE, DEDUIRE OU SUPPLEER, AU BESOIN MEME D'OFFICE

L'intervenante ne peut que conclure au soutien de la saisine et à la déclaration d'inconstitutionnalité de la disposition législative incriminée.

Fait à PARIS, le 17 novembre 2020
SAS HUGLO LEPAGE AVOCATS


Corinne LEPAGE

Grenoble, le 16 novembre 2020

Observations sur la conformité à la Constitution de l'article 1 de la Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Observations présentées par :

- Dorian Guinard, Maître de conférences de droit public à l'IEP de Grenoble, Membre de l'association « Biodiversité sous nos pieds », au nom de l'association « Biodiversité sous nos pieds ».

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Le Conseil constitutionnel a été saisi de l'affaire 2020-809 DC « Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières » par plus de soixante députés le 10 novembre 2020 et plus de soixante sénateurs le 12 novembre 2020.

L'association « Biodiversité sous nos pieds » (association loi du 1er juillet 1901, n° RNA : W381024909, n° de parution 20200016 au Journal officiel du 18 avril 2020) dont je suis membre a notamment pour vocation, en vertu de ses statuts, la défense de la biodiversité des sols et du sous-sol.

Or la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières soumise à votre contrôle va produire, si elle est jugée conforme à la Constitution, des conséquences graves et irréversibles sur les écosystèmes et particulièrement sur la faune du sol et du sous-sol. C'est sur ce point que l'association « Biodiversité sous nos pieds » souhaite porter à l'attention des membres du Conseil constitutionnel quelques observations, non évoquées par l'étude d'impact ou les travaux parlementaires.

L'article premier de la loi modifiant l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime laisse en effet la possibilité aux ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement d'autoriser, jusqu'au 1er juillet 2023, l'emploi de semences traitées avec des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. Ces dérogations à l'interdiction d'utilisation de produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 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.

Plusieurs points peuvent être soulevés pour contester la constitutionnalité de l'article premier de la loi litigieuse qui autorise l'emploi de semences traitées avec des néonicotinoïdes.

D'une part, l'article premier de la loi soumise à votre contrôle repose sur une étude d'impact que nous estimons lacunaire et de fait imprécise car elle ne mentionne pas les impacts délétères, graves et irréversibles que l'utilisation de tels produits va immanquablement produire sur la vie du sol et du sous-sol. Une évocation synthétique des études scientifiques relatives à ces écosystèmes permet ainsi de saisir de façon manifeste de tels dégâts et de constater que l'obligation de précision posée par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, impliquant notamment une évaluation précise des « *conséquences économiques, financière, sociales et environnementales* », n'a pas été respectée par la loi soumise à votre contrôle, ce qui doit entraîner sa censure (I).

D'autre part, la loi litigieuse, au regard des conséquences substantielles que son exécution va générer, à savoir la dégradation massive de la diversité biologique, doit ainsi être considérée comme non conforme à la Constitution, et plus précisément aux normes de la Charte de l'environnement (II).

I) De l'insuffisance et de l'imprécision de l'étude d'impact concernant les conséquences de l'utilisation des néonicotinoïdes sur les organismes du sol

L'étude d'impact du 3 septembre 2020 sur laquelle s'est fondé le législateur pour se prononcer sur cette problématique est lacunaire sur plusieurs points. Celui qui fait l'objet de notre observation est la référence lapidaire (une seule référence à la page 19 de l'étude d'impact) aux effets de l'utilisation des néonicotinoïdes sur les organismes du sol et spécifiquement sur les lombriciens, autre nom des vers de terre.

En effet, les pollinisateurs ne sont pas les seuls touchés par ces produits systémiques et les vers de terre, appelés parfois ingénieurs de l'écosystème, pâtissent également de l'utilisation des néonicotinoïdes.

Dans une méta-analyse parue en 2015¹, il est démontré que ces produits systémiques sont très toxiques pour les différents types de lombriciens² en compromettant leur survie.

Les effets sublétaux comme la réduction de la fécondité sont empiriquement démontrés et la tendance des néonicotinoïdes à persister dans les sols organiques réduit de plus la probabilité de régénération des populations. Les néonicotinoïdes altèrent également leur comportement : les terriers des lombriciens anéciques sont ainsi plus petits et plus étroits. Les scientifiques constatent également un changement de poids pour une concentration égale ou inférieure à 1 partie par million de néonicotinoïdes dans le sol car les différentes espèces de vers de terre peuvent ingérer des sols ou de l'eau contaminés, même si le produit ne fait qu'enrober la semence, ce qui est le cas pour l'imidaclopride.

Les néonicotinoïdes peuvent de plus persister et migrer dans les sols, ce qui ne fait qu'accroître la probabilité que la faune du sol et du sous-sol, appelée parfois « pédofaune », soit exposée à ces substances toxiques pendant des intervalles de temps allant de quelques semaines jusqu'à plusieurs années³.

Cette méta-analyse publiée en 2015 est citée par l'étude d'impact (p. 19) mais la seule conclusion que cette dernière en tire est que « *les indicateurs de risque pour les oiseaux et mammifères de l'imidaclopride et du thiaméthoxame sont supérieurs à celui de l'alternative chimique autorisée pour ce qui concerne les risques pour les oiseaux, mammifères, abeilles, vers de terre* », sans approfondir les résultats évoqués ci-dessus.

Les auteurs de la méta-analyse de 2015 précisent pourtant « *que les conséquences liées à l'exposition à cette classe de substance peuvent être immédiates et fatales mais également*

¹ L.W. Pisa, J.M. Bonmatin & al, Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates, Environ Sci Pollut Res Int. 2015 Jan;22(1):68-102, 2015.

² On distingue, en se fondant sur la classification établie notamment par Marcel B. Bouché, ancien directeur du laboratoire de zooécologie du sol à l'Inra, les vers de terre épigés, qui vivent à la surface du sol, les endogés qui vivent dans les 30 premiers centimètres du sol et qui permettent son aération, et les anéciques qui creusent des terriers sur tout le profil du sol, améliorant ainsi sa fertilité et permettant l'infiltration de l'eau.

³ CA. Hallmann & al, Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations. Nature 511: 341–343, 2014 ; F Millot & al (2017) Field evidence of bird poisonings by imidacloprid-treated seeds: a review of incidents reported by the French SAGIR network from 1995 to 2014. Environ Sci Pollut Res, 24: 5469-5485, 2017.

chroniques. [...] Les métabolites des néonicotinoïdes sont souvent aussi toxiques, voire plus que les matières actives envers les organismes non cibles », comme les lombriciens. L'étude a ainsi démontré que les catégories d'espèces les plus touchées étaient les invertébrés terrestres tels que les vers de terre, qui sont exposés à des niveaux élevés via le sol et les plantes, à des niveaux moyens via les eaux de surface et par lixiviation (l'eau, circulant dans le sol de haut en bas, va entraîner dans le sol certains constituants enrobant les semences) et à des niveaux faibles via les poussières dans l'air.

Les auteurs de l'étude indiquent ainsi que « *ces substances peuvent nuire à la santé tant des individus que des populations, même à de faibles doses ou en cas d'exposition aiguë* ». Ces effets, catastrophiques compte tenu de l'effondrement des populations de lombriciens dans les sols cultivés⁴, où l'on observe parfois une chute de la biomasse des vers de terre de 2 tonnes à 50 kilogrammes par hectare (soit une chute de 97%)⁵, auraient nécessité de plus amples développements dans l'étude d'impact.

De même, les travaux récents sur la très grande sensibilité des vers de terre aux produits phytopharmaceutiques auraient nécessité d'être analysés par l'étude d'impact pour mieux appréhender la réintroduction des néonicotinoïdes dans les champs cultivés. Les différents types de vers de terre sont en effet parmi les espèces les plus sensibles à la toxicité des produits phytopharmaceutiques et singulièrement à la toxicité de ceux de la classe des néonicotinoïdes⁶.

Or, aucun test des effets synergétiques (ou « effets cocktails ») des co-formulants sur les lombriciens n'est imposé au stade de l'homologation de ces produits (alors même que ces co-formulants sont parfois dotés de toxicité envers les invertébrés terrestres) et aucune étude n'est menée pour mesurer, sur les lombriciens, les effets synergétiques des produits phytopharmaceutiques entre eux, comme par exemple une utilisation couplée de l'imidaclopride avec des herbicides à base de S-métolachlore (herbicide racinaire utilisé sur les cultures de betteraves sucrières).

Une étude très récente, publiée en ligne fin septembre 2020⁷, met de plus au jour des résultats extrêmement préoccupants concernant les effets de produits phytopharmaceutiques et notamment l'imidaclopride sur les vers de terre (dans cette étude, l'espèce *Allolobophora chlorotica*, qui est un ver de terre endogé).

Les chercheurs ont analysé 180 échantillons de sols de différentes natures (sols traités en agriculture conventionnelle, en agriculture biologique, haies, prairies n'ayant jamais reçu de traitements), dans une zone atelier du CNRS dans les Deux-Sèvres, en recherchant 31 insecticides, fongicides et herbicides, dont 29 sont actuellement autorisés.

⁴ Stroud JL (2019) Soil health pilot study in England: Outcomes from an on-farm earthworm survey. PLoS ONE 14(2): e0203909. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0203909> ;

⁵ B. Sirven, « Avant-Propos », in M. B. Bouché, *Des vers de terre et des hommes*, Actes Sud, 2014, p. 14.

⁶ Wang & al, 2012, Comparative acute toxicity of twenty-four insecticides to earthworm, *Eisenia fetida*. *Ecotoxicol Environ Saf* 79:122–128 ; Wang & al, 2012, Toxicity assessment of 45 pesticides to the epigeic earthworm *Eisenia fetida*. *Chemosphere* 88:484–491.

⁷ C. Pelosi, V. Bretagnolle & al., Residues of currently used pesticides in soils and earthworms: A silent threat?, *Agriculture, Ecosystems & Environment*, Volume 305, 1 January 2021, 107167.

Les conclusions de cette étude sont les suivantes : 100% des sols contenaient au moins un des 31 produits recherchés et l'étude met en évidence la présence d'au moins un produit dans 92% des vers de terre, aussi bien dans les cultures traitées que dans les habitats non traités (haies, prairies et céréales en agriculture biologique).

Des mélanges d'au moins un insecticide, un herbicide et un fongicide ont contaminé 90% des sols. L'imidaclopride fait partie des 4 substances les plus fréquemment retrouvées dans les sols et dans 80% des lombriciens. Les taux de cette substance dans les vers de terre sont de plus extrêmement élevés : M. Bretagnolle, un des co-auteurs de l'étude, indique que « 43 % des vers de terre présentent un taux d'imidaclopride de plus de 100 parties par milliard et 8 % en ont plus de 500 parties par milliard »⁸.

Cette étude met au jour que les néonicotinoïdes peuvent se « bioaccumuler » dans les vers de terre, les concentrations relevées dans leurs organismes étant plus élevées que celles relevées dans les sols, alors même que l'ANSES, dans un avis du 19 mai 2015 relatif à la mise sur le marché du Gaucho 350 (produit phytopharmaceutique à base d'imidaclopride), estimait que « *l'imidaclopride ayant un faible potentiel de bioaccumulation (log Pow inférieur à 3), les risques d'empoisonnement secondaire sont considérés comme négligeables* »⁹. **Les taux sont tellement importants** qu'ils laissent penser que les oiseaux qui se nourrissent des vers de terre à certaines périodes de l'année pourraient connaître des effets quasi létaux, mettant à mal **l'intégrité de la chaîne alimentaire**. Le fait de retrouver cette substance dans des sols non traités laisse également penser que la contamination des sols est avérée¹⁰ mais pourtant grandement minimisée par le législateur.

Les observations que nous venons de présenter, qui mettent en lumière les effets létaux et sublétaux avérés pour la pédofaune et particulièrement pour les différentes espèces de lombriciens, ne sont pas contenues dans l'étude d'impact. L'absence de travaux cités sur les effets cocktails des produits phytopharmaceutiques sur les vers de terre, organismes extrêmement sensibles à de tels produits, renforce le caractère incomplet et l'insuffisance de l'étude d'impact qui, en étant si lacunaire sur les conséquences de tels produits sur les organismes du sol, ne répond donc en aucun cas « *globalement aux exigences* » de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, contrairement à ce qu'a pu estimer le Conseil d'État dans son avis du 26 août 2020 sur le projet de loi¹¹. L'évaluation des « *conséquences économiques, financière, sociales et environnementales* » est manifestement imprécise et conduit à vicier l'éclairage qui a été proposé au législateur pour qu'il se prononce en ce domaine.

La Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières n'est donc pas

⁸ Propos rapportés dans *La matinale du Monde*, 29 octobre 2020, « Des niveaux alarmants de pesticides mesurés dans les sols et les vers de terre ».

⁹ ANSES, avis du 19 mai 2015 relatif à la mise sur le marché du Gaucho 350, dossiers n° 2012-0752, 2012-0753, 2014-1155, p. 14.

¹⁰ D. Wintermantel, V. Bretagnolle & al., « Neonicotinoid-induced mortality risk for bees foraging on oilseed rape nectar persists despite EU moratorium. *Science of the Total Environment*, (704), 2019.

¹¹ Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire, séance du 26 août 2020, N° 401036, point 2.

conforme sur ce fondement à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution et, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹², doit être censurée.

La vie du sol et du sous-sol, et particulièrement celle des vers de terre, doit être préservée car ces animaux sont « *utiles à l'homme tant pour la fertilité des écosystèmes dont nous dépendons que pour leurs utilisations* »¹³.

Dans un contexte d'effondrement généralisé des espèces animales, la réintroduction de cette classe de produits phytopharmaceutiques systémiques ne peut être envisagée par la voie législative : les normes constitutionnelles de la Charte de l'environnement s'opposent également à ce que des dérogations de ce type, qui concernent des produits systémiques si néfastes pour l'environnement et singulièrement pour les vers de terre, soient autorisées par le législateur.

II) Sur l'inconstitutionnalité de la Loi pour non respect du Préambule et des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement

L'objet de notre contribution n'est pas de développer un argumentaire juridique sur l'inconstitutionnalité de la loi soumise à votre contrôle au regard du principe de non-régression car les recours formés par les parlementaires contiennent déjà de tels développements. Nous souhaitons cependant souligner que l'article premier de la loi litigieuse n'est pas en conformité avec la Charte de l'environnement et spécifiquement avec son Préambule (B) ainsi que ses articles 1 et 2 (A).

A) De la méconnaissance de l'obligation de vigilance

La jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁴ sur les deux premiers articles de la Charte de l'environnement est explicite quant à l'obligation constitutionnelle qui découle, pour chacun, d'être vigilant à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité. Cette obligation s'impose également au législateur : la loi litigieuse porte manifestement atteinte à ce devoir de vigilance par les conséquences désastreuses pour les écosystèmes du sol et du sous-sol, évoquées précédemment, qu'elle va engendrer.

Le Conseil constitutionnel peut ainsi déclarer non conforme la loi d'espèce à la Constitution sur ce fondement.

Mais la Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, en son article premier, porte également atteinte aux normes évoquées par les dispositions du Préambule de la Charte de l'environnement.

¹² Voir not. Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, *Loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française*, considérant n°5.

¹³ M. B. Bouché, *Des vers de terre et des hommes*, Actes Sud, 2014, p. 15.

¹⁴ Voir not. Conseil constitutionnel, Décision n°2011-116 QPC, 8 avril 2011, *M. Michel Z et a.*

B) De l'atteinte disproportionnée à l'objectif de protection de l'environnement

Le Conseil constitutionnel a proclamé comme objectif de valeur constitutionnelle la protection de l'environnement¹⁵ en se fondant sur le Préambule de la Charte de l'environnement, qui dispose notamment :

- « *Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel [...]* ;
- *Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;*
- *Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles [...]* » ;
- et « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Le législateur doit donc concilier deux normes de valeur constitutionnelle, la protection de l'environnement et la liberté d'entreprendre, et ne peut porter atteinte à ces normes que de manière équilibrée. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

Le législateur a néanmoins estimé que la loi, qui autorise de possibles dérogations à l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes, porte atteinte de manière proportionnée à l'objectif de protection de l'environnement en tant qu'elle ne déroge pas de façon générale et absolue à cet objectif, les dérogations, encadrées temporellement, ne concernant que les semences de betteraves sucrières. De cette façon, le dispositif dérogatoire serait limité et contrôlé, aboutissant à l'équilibre imposé par la jurisprudence constitutionnelle.

Nous estimons cependant qu'en autorisant de telles dérogations, fût-ce pendant une période ciblée, le législateur - par les effets désastreux et irréversibles que l'utilisation de tels produits va engendrer sur les organismes du sol et spécifiquement sur les populations de vers de terre, et qui vont **perdurer au-delà de la période autorisant les dérogations jusqu'au 1er juillet 2023** - compromet gravement les capacités des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, en remettant en cause de façon substantielle la fertilité des sols. Le caractère **provisoire de la mesure est ainsi effacé par les conséquences de l'utilisation** des néonicotinoïdes, qui continuent de produire des effets bien après l'introduction de semences dans les sols, notamment à travers les processus décrits précédemment de « bioaccumulation » et de rémanence importante de ces substances¹⁶.

En altérant les caractéristiques de différents écosystèmes et en menaçant la vitalité des sols dont les premiers acteurs majeurs sont les vers de terre, la loi litigieuse constitue un choix destiné à répondre à un besoin du présent, la préservation des récoltes de betteraves sucrières notamment. Mais ce choix compromet à court, moyen et long terme la pérennité d'écosystèmes dont « nous

¹⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2019-823 QPC, 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes. Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques*, considérant n°4.

¹⁶ Nous soulignons de nouveau que les produits de dégradation des substances évoquées - les métabolites - sont souvent plus toxiques que les substances elles-mêmes pour les vers de terre.

dépendons », pour reprendre la phrase de Marcel B. Bouché. Il compromet de fait les capacités de l'agriculture à nourrir les populations et, par voie de conséquence, la sécurité alimentaire. Il ne procède donc pas d'un développement durable.

Le critère temporel et la limitation des dérogations possibles aux seules semences des betteraves sucrières ne sauraient ainsi être considérés comme des atteintes limitées, contrôlées et proportionnées à la protection de l'environnement, en raison de l'importance de leurs effets : compte tenu des données scientifiques disponibles, qui se sont de plus étoffées depuis 2016 et l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité¹⁷, l'utilisation des néonicotinoïdes a pour conséquence une dégradation massive et rapide de la diversité biologique et son impact dans les sols va jusqu'à mettre en cause l'intégrité de la chaîne alimentaire commençant par les vers de terre.

En l'état actuel des connaissances scientifiques, il est manifeste que la Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières soumise à votre contrôle a donc opéré une conciliation manifestement disproportionnée entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de protection de l'environnement au détriment de ce dernier en autorisant des dérogations conduisant inévitablement à une dégradation massive et rapide de la diversité biologique.

Le Conseil constitutionnel peut donc censurer, sur ce fondement, l'article premier de la loi soumise à son contrôle.

Grenoble, le 16 novembre 2020.

¹⁷ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.