

Paris, le 27 juillet 2025

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT

Sur la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur

1- Le Conseil constitutionnel a été saisi de trois recours dirigés contre la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur :

- le premier, enregistré le 11 juillet 2025 au greffe du Conseil constitutionnel, a été formé par au moins soixante députés des groupes « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », « Ecologiste et Social » et « Gauche démocrate et républicaine » ;
- le deuxième, enregistré le 15 juillet, émane d'au moins soixante députés du groupe « Socialistes et apparentés » ;
- le troisième, enregistré le 18 juillet, a été formé par au moins soixante sénateurs des groupes « Socialiste, Ecologiste et Républicain du Sénat », « Communiste Républicain Citoyen et Ecologiste – Kanaky » et « Ecologiste – Solidarité et Territoire ».

Ces recours appellent les observations suivantes de la part du Gouvernement.

I- Sur la procédure

2- Les deux premières requêtes soutiennent que l'adoption à l'Assemblée nationale d'une motion de rejet préalable contre la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur aurait porté atteinte au droit d'amendement prévu au premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, constitué un détournement de procédure et méconnu les principes de clarté et de sincérité des débats parlementaires.

Elles en déduisent que vous devriez censurer, pour vice de procédure, l'ensemble de la loi qui vous est déférée.

3- Pour l'application tant du principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires que du droit d'amendement, vous vous prononcez en fonction "du contenu des amendements, du stade de la procédure auquel [le procédé dénoncé a été utilisé] et des conditions générales du débat" (cf. notamment, 93-329 DC, 13 janvier 1994, cons. 5 et 6 ; 2006-535 DC, 30 mars 2006, cons. 10 ; 2023-849 DC, 14 avril 2023, pts. 46 à 51). Sur le critère relatif au stade de la procédure, la seule circonstance que le procédé dénoncé ait été utilisé en première lecture est par elle-même sans incidence (cf. par exemple, n° 2023-854 DC, 28 juillet 2023, par. 9 à 13; n° 2023-855 DC 16 novembre 2023, pts. 2, 5 et 6).

En particulier, s'agissant de griefs tirés de ce qu'en recourant à la procédure de la question préalable prévue au 3 de l'article 44 du règlement du Sénat, les sénateurs auraient entaché d'irrégularité la procédure d'adoption de la loi ayant finalement été adoptée, vous avez jugé que « *le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit*

d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins » et que « cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement excessif de ces droits » (95-370 DC, 30 décembre 1995, cons. 10 et 11 ; 2012-662 DC, 29 décembre 2012, cons. 4 et 5).

Dans les affaires dans lesquelles vous avez été saisis d'un tel grief, vous avez jugé que, dans les « conditions » où elle était intervenue, l'adoption d'une question préalable n'entachait pas d'inconstitutionnalité la loi déferée (s'agissant d'une question visant à compenser le retard pris par le Président de la République pour signer des ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution : n° 86-218 DC, 18 novembre 1986, cons. 4 ; d'un texte dont l'adoption était empêchée par une volonté d'obstruction : 95-370 DC, 30 décembre 1995, cons. 12 ; d'une question adoptée en seconde lecture, alors que le rejet du texte par le Sénat était certain et que le dernier mot revenait à l'Assemblée nationale : 2012-662 DC, 29 décembre 2012, cons. 6).

Le Gouvernement considère que cette jurisprudence, que vous n'avez pas fondée sur le rôle particulier que la Constitution confère au Sénat, peut être étendue à l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'une motion de rejet préalable dans les conditions prévues au 5 de l'article 91 de son règlement.

4- Il ressort des termes mêmes de la fin de la première phrase du 5 de cet article 91 que « l'objet » d'une telle motion est de « faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ». Vous avez jugé cette rédaction, issue d'une résolution du 27 mai 2009, conforme à la Constitution dès lors qu'elle préserve la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte (2009-581 DC, 25 juin 2009, cons. 40 et 41).

Il ressort ainsi de leurs termes mêmes que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs de la première saisine, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de conditionner la régularité de la présentation d'une motion de rejet préalable à ce que ses auteurs aient manifesté leur désaccord avec le texte proposé à l'Assemblée. Elles ne sauraient davantage être lues comme ayant pour seul objet ou effet de permettre à des parlementaires appartenant à un groupe d'opposition ou minoritaire d'exprimer leur opposition au texte.

Par suite, la seule circonstance qu'une motion de rejet préalable soit adoptée avec le soutien de parlementaires favorables au texte ne méconnaît pas l'article 91 du règlement.

5- En l'espèce, l'adoption par l'Assemblée nationale, le 26 mai 2025, d'une motion de rejet préalable de la proposition de loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur répondait aux manœuvres d'obstruction mises en œuvre par des députés de l'opposition afin de faire échec à la discussion et à l'adoption du texte adopté en première lecture par le Sénat.

Pour examiner cette proposition de loi, la Conférence des présidents du 20 mai 2025 avait prévu douze séances s'étendant du lundi 26 mai 2025 au samedi 31 mai 2025 inclus, l'ensemble de ces séances ayant été inscrites au cours de semaines réservées à l'ordre du jour du Gouvernement. Le vote solennel sur ce texte était programmé pour le mardi 2 juin 2025. Eu égard à la longueur de ce texte, dont la version adoptée au Sénat comportait huit articles, ce

délai semblait suffisant pour permettre sa discussion à l'Assemblée et l'exercice effectif du droit d'amendement prévu au premier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Toutefois, selon les indications fournies par le rapporteur du texte à l'Assemblée, le député Julien Dive, lors de la séance du 26 mai (JOAN, p. 5456), cette proposition de loi aurait fait l'objet de près de 3 500 amendements de la part de l'opposition, dont 1 200 créant des articles additionnels – soit, toujours selon le rapporteur, un nombre d'amendements équivalent à celui déposé sur la première partie du projet de loi de finances pour 2025.

En outre, un certain nombre de ces amendements ne pouvaient, eu égard à leur contenu, avoir pour autre objet que de faire obstacle à l'examen et à la discussion du texte. Le député relevait en effet le dépôt d'une centaine d'amendements identiques déclinés au nom de presque chaque département, d'amendements purement rédactionnels (consistant par exemple à remplacer les mots « un mois » par « trente jours ») ou encore d'amendements repoussant l'entrée en vigueur de l'article 2 au 1^{er} janvier 2100, puis à titre de repli au 1^{er} janvier 2099, 2098 etc.

Enfin, le rapporteur faisait état de la mise en œuvre systématique, par des députés de l'opposition, de plusieurs dispositions du règlement dans le seul but de ralentir les travaux de l'Assemblée (rappels au règlement, demandes de suspension de séance, sous-amendements etc.).

Ces circonstances semblent très proches de celles vous ayant conduits à écarter, au considérant 12 de votre décision du 30 décembre 1995, le grief d'inconstitutionnalité dirigé contre l'adoption d'une question préalable au Sénat « *dans des conditions qui faisaient clairement apparaître que son vote était souhaité non pas pour marquer une opposition de fond au texte, mais pour mettre fin au débat ouvert au Sénat en vue d'accélérer la procédure d'adoption de ce texte par le Parlement* » (cons. 9). Certes, cette décision ne précise pas les motifs vous ayant conduits à juger que, dans les conditions où elle était intervenue, l'adoption de cette question préalable n'entachait pas d'inconstitutionnalité la loi qui vous était déférée. Mais il ressort du compte-rendu de votre séance du 30 septembre 1995, désormais rendu public, que la rapporteure du texte, Mme Noëlle Lenoir, proposait de retenir cette solution « *compte tenu de l'importance de l'obstruction manifestée en l'espèce* » (p. 12), laquelle se traduisait, selon une intervention du professeur Robert (p. 13), par le dépôt de près de 2 000 amendements.

Au surplus, la proposition de loi a été déposée au Sénat le 1^{er} novembre 2024. Elle a été examinée par la commission des affaires économiques de cette chambre. Le texte a été débattu et adopté en séance publique le 27 janvier 2025.

Le 28 janvier 2025, le texte a été déposé à l'Assemblée nationale. La commission du développement durable a été saisie pour avis le 11 mars. La commission des affaires économiques, saisie au fond, s'est réunie les 11 mars, 13, 14, 16 et 26 mai. Ainsi que l'a rappelé le député Julien Dive, les « débats ont duré près de cinquante heures, réparties entre la commission des affaires économiques et la commission du développement durable. [Ont été examinés] plus de 900 amendements, dont 171 ont été adoptés ».

En séance publique et comme il a été dit, près de 3500 amendements ont été déposés. La conférence des présidents s'est efforcée d'organiser un débat d'une durée appropriée. Elle n'a cependant pas pu aboutir à un vote sur l'application de la procédure du temps législatif programmé. Le texte a été débattu le 26 mai et la motion de rejet a été adoptée.

Après la motion de rejet, la commission mixte paritaire ne s'est réunie que le 30 juin suivant. Le rapport de cette commission démontre que ses membres ont disposé du temps nécessaire pour se saisir utilement des enjeux du texte. La commission a été conclusive. Les lectures des conclusions de la commission ont eu lieu les 2 et 8 juillet 2025 au Sénat et à l'Assemblée nationale. Le texte a été adopté en termes identiques.

6- Les auteurs de la saisine soutiennent, en outre, que le Gouvernement comme les députés avaient à leur disposition des procédures moins attentatoires au droit d'amendement qui auraient pu permettre, malgré ces manœuvres, la discussion et l'adoption du texte sans recourir à une motion de rejet préalable.

Toutefois, vous n'avez jamais contrôlé le choix de recourir à l'une de ces procédures plutôt qu'à une autre, un tel choix paraissant en effet relever d'une appréciation politique, impliquant les relations entre pouvoirs constitutionnels.

En tout état de cause, aucune des procédures offertes au Gouvernement ou au Parlement ne permettait, en l'espèce, de faire échec aux stratégies d'obstruction déployées.

Si le Gouvernement aurait pu demander, en application du troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution, que l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui, vous jugez que l'application de ces dispositions ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote (59-5 DC, 15 janvier 1960, cons. 1). Le temps de discussion n'aurait donc pas permis d'examiner l'ensemble du texte. Quant à la prérogative conférée au Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le fondement du 3 de l'article 49 de la Constitution, elle relève exclusivement de rapports politiques entre pouvoirs constitutionnels.

Quant au Parlement, qui a décidé de recourir à la procédure prévue au 5 de l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale, il ne disposait pas davantage de telles procédures. En effet, la procédure de temps législatif programmé prévue aux articles 49 et 55 de ce règlement n'encadre que faiblement les interventions des présidents de groupe (temps personnel d'une heure) et le temps de parole des membres de la commission saisie au fond n'est pas décompté. Par ailleurs, conformément au 3 de l'article 99 du règlement, et alors même que l'informatique permet leur rédaction très rapide, il n'y a pas de délai limite de dépôt pour les sous-amendements.

7- Enfin, l'ensemble des conditions auxquelles le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution subordonne la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion étaient bien réunies en l'espèce.

Aux termes de cet article : *« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. »*

En l'occurrence, le Gouvernement avait engagé la procédure accélérée dès l'adoption du texte au Sénat, le 27 janvier 2025, sans que les Conférences des présidents s'y soient opposés.

En outre, vous jugez qu'il ressort de l'article 45 de la Constitution que le fait qu'un projet de loi examiné par le Parlement soit rejeté par l'une ou l'autre de ses deux assemblées n'interrompt pas les procédures prévues pour parvenir à l'adoption d'un texte définitif et qu'il en va notamment ainsi lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de rejet préalable en application du quatrième alinéa de l'article 91 de son règlement (n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 7). Il en résulte que l'adoption, le 26 mai 2025, d'une motion de rejet préalable par l'Assemblée nationale permettait aux présidents des deux assemblées de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Celle-ci a été régulièrement convoquée le 28 mai suivant.

La convocation de la commission mixte paritaire était donc parfaitement régulière.

Dans ces conditions, les griefs tirés de l'irrégularité de la procédure d'adoption de la loi qui vous est déférée doivent être écartés.

II- Sur l'article 1^{er}

8- Les dispositions critiquées devant vous de l'article 1^{er} de la loi apportent plusieurs séries de modifications aux dispositions du chapitre IV du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime (CRPM), relatif à la mise en vente, la vente, la distribution à titre gratuit, l'application et le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

En premier lieu, le VI de l'article L. 254-1 de ce code dispose que l'exercice, à titre professionnel, de l'activité de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques est, en principe, incompatible avec l'exercice d'activités de mise en vente, de vente ou de distribution à titre gratuit de tels produits à leurs utilisateurs ainsi qu'avec celles portant sur l'application, en qualité de prestataire de services et sur la production de ces produits. La portée de ces incompatibilités est précisée par les articles L. 254-1-1 à L. 254-1-3 afin d'éviter leur contournement. Les trois premiers types d'activités sont, en application du II de l'article L. 251-1, subordonnés à la détention d'un agrément, délivré dans les conditions prévues à l'article L. 254-2.

Le I de l'article L. 254-3 dispose en outre que l'exercice des fonctions d'encadrement, de vente, d'application ou de conseil par les personnels des entreprises exerçant ces activités est soumis à l'obtention d'un certificat délivré par l'autorité administrative ou un organisme habilité. Le II du même article soumet également à certificat garantissant l'acquisition des connaissances exigées en adéquation avec les fonctions déclarées « *les personnes physiques qui utilisent les produits phytopharmaceutiques dans le cadre de leur activité professionnelle à titre salarié, pour leur propre compte, ou dans le cadre d'un contrat d'entraide à titre gratuit (...)* » - c'est le « Certiphyto ».

Ainsi que l'expose le rapport du député Julien Dive réalisé au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale¹, ces règles strictes de séparation des activités de vente et de conseil, issues de l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019, n'ont pas permis l'essor d'un secteur autonome et indépendant du conseil spécifique à l'utilisation de

¹ Rapport n° 1437, enregistré le 16 mai 2025 à la Présidence de l'Assemblée nationale.

produits phytopharmaceutiques. Contrairement à l'objectif poursuivi, elles ont plutôt conduit à l'émergence d'un conseil fourni à titre informel par les acteurs de la vente de produits et un appauvrissement de la qualité des conseils donnés aux utilisateurs de ces produits.

C'est la raison pour laquelle le b du 2° de l'article 1^{er} de la loi déferée² resserre le champ des activités dont l'exercice à titre professionnel est incompatible avec celui du conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques. Celles-ci seront désormais limitées aux activités de « producteur » au sens du 11 de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009, sous réserve de certaines exceptions. Comme le relève également le rapport précité, cette modification vise essentiellement à permettre aux distributeurs – et en particulier aux coopératives agricoles – de retrouver la possibilité de conseiller les agriculteurs sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dont ils disposaient avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de 2019³.

En deuxième lieu, le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques comprend, en l'état des textes, le « conseil stratégique » défini à l'article L. 254-6-2 du CRPM et le « conseil spécifique » défini à l'article L. 254-6-3 du même code.

Le « conseil stratégique » a pour objet de fournir aux décideurs des entreprises utilisatrices de produits phytopharmaceutiques non soumises à l'un des agréments prévus à l'article L. 254-1, les éléments leur permettant de définir une stratégie pour la protection des végétaux ou pour tout autre usage⁴ pouvant nécessiter le recours à des produits phytopharmaceutiques. Selon le II de l'article L. 254-6-2, toute personne qui, au sein de ces mêmes entreprises, décide des traitements phytopharmaceutiques doit être en mesure de justifier s'être fait délivrer des conseils stratégiques selon une périodicité définie par voie réglementaire, dans la limite maximale de trois ans entre deux conseils. Cette justification est exigée pour le renouvellement du Certiphyto.

Le « conseil spécifique » est, quant à lui, défini comme un conseil « comportant une recommandation d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ». Celui-ci présente un caractère facultatif. Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions sont précisées aux articles R. 254-26-1 et suivants du CRPM.

Toujours selon le rapport précité (pp. 20-21), le « conseil stratégique » souffre aujourd'hui de plusieurs défauts. D'une part, le nombre d'agriculteurs ayant bénéficié de ce conseil est très inférieur aux besoins globaux, ce qui a obligé le pouvoir réglementaire à prolonger à deux reprises, en avril 2024 puis mars 2025, la durée de validité des Certiphytos, sauf à priver concrètement leur détenteur, compte tenu du II de l'article L. 254-6-2, de la possibilité de décider de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques⁵. D'autre part, le « conseil stratégique » est perçu comme étant de qualité très hétérogène et peu adapté aux besoins des agriculteurs. Par ailleurs, et comme il a été dit, le conseil spécifique n'a pas donné

² Selon la numérotation figurant dans la version provisoire du texte adopté le 2 juillet 2025 au Sénat.

³ p. 11.

⁴ Prévus au 1 de l'article 2 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009

⁵ Décret n° 2024-326 du 9 avril 2024 ; décret n° 2025-222 du 7 mars 2025.

lieu à l'essor d'un véritable secteur indépendant et passe aujourd'hui essentiellement par du conseil informel fourni par les vendeurs de produits phytopharmaceutiques.

C'est pourquoi le 5^o ter de l'article 1^{er} de la loi modifie la définition du conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques pour prévoir, au sein de l'article L. 254-6-4 du CRPM, que cette notion « *couvre toute recommandation d'utilisation de produits phytopharmaceutiques individualisée adressée à un utilisateur, y compris celles relevant du conseil stratégique* ». Ce dernier devient facultatif et la notion de « *conseil spécifique* » est supprimée. Par ailleurs, le 8^o de l'article 1^{er} de la loi déferée crée une nouvelle notion de « *conseil stratégique global* », laquelle sera prévue au sein d'un nouvel article L. 316-1 du CRPM et inclura notamment le conseil stratégique à l'utilisation des produits phytosanitaires.

En troisième lieu, le 5^o quinquies de l'article 1^{er} modifie le premier alinéa de l'article L. 254-7 relatif aux informations devant être fournies aux utilisateurs de produits phytopharmaceutiques lors de la vente.

En quatrième et dernier lieu, son 6^o bis modifie l'article L. 254-10-1 afin de recentrer le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) sur les distributeurs.

A- Sur l'assouplissement de la règle de séparation des activités de vente et de conseil :

9- Les députés des groupes « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », « Ecologiste et Social » et « Gauche démocrate et républicaine » soulèvent un premier grief, tiré de ce qu'en permettant aux distributeurs de produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à certains producteurs de ces produits de fournir un conseil aux utilisateurs, les dispositions du b du 2^o de l'article 1^{er} de la loi déferée modifiant celles du premier alinéa du paragraphe VI de l'article L. 254-7 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) méconnaîtraient les exigences de l'article 8 de la Charte de l'environnement, combinées avec celles de l'article 3.

10- L'article 8 de la Charte dispose : « *L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.* » Quant à l'article 3, il prévoit 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.* »

Si vous jugez que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle (2008-564 DC, 19 juin 2008, cons. 18 et 49) et que l'article 8 n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et dont la méconnaissance pourrait, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution (2024-1121 QPC, 14 février 2025, § 20), vous n'avez jamais précisé la portée ni le champ de cet article 8.

11- En ce qui concerne le champ d'application de cet article, le rapport sur le projet de loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, réalisé au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par la députée Nathalie Kosciusko-Morizet⁶, indique,

⁶ Rapport n° 1595, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2004.

conformément à la lettre de la Charte, que celui-ci « *porte à la fois sur l'enseignement scolaire et supérieur, ainsi que sur la formation tout au long de la vie* » (p. 128).

En l'occurrence, il apparaît toutefois difficile de considérer que les activités de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques visées par les dispositions contestées doivent être regardées comme des activités relevant de « *l'éducation et la formation à l'environnement* ».

D'une part, ces conseils ne sont pas délivrés dans le cadre de la formation scolaire ou supérieure dont bénéficient les utilisateurs de ces produits.

D'autre part, eu égard à leur objet et à leurs modalités de délivrance, les activités ici en cause ne se différencient guère des activités de conseil en organisation ou en stratégie délivrées aux organismes publics et privés.

Selon les deux premiers alinéas nouveaux de l'article L. 254-6-4, le « *conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques* », qui couvre toute recommandation d'utilisation de produits phytopharmaceutiques individualisée, vise à construire avec les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques une stratégie de protection des cultures viable économiquement, tout en réduisant l'impact et l'utilisation de ces produits et en promouvant la mise en place de solutions alternatives. Selon le II de l'article L. 254-6-4 nouveau, le « *conseil stratégique* » peut être délivré aux agriculteurs utilisant des produits phytopharmaceutiques, notamment lors de leur installation ou lors de la reprise ou de l'agrandissement d'une exploitation agricole. Il est fondé sur un diagnostic prenant en compte les spécificités de l'exploitation. Enfin, le « *conseil stratégique global* » prévu au sein du nouvel article L. 316-1 du code de l'environnement vise à améliorer la viabilité économique, environnementale et sociale des exploitations agricoles et inclut le conseil stratégique à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques. Il s'inscrit dans une approche systémique visant à accompagner l'exploitant dans la mise en œuvre de pratiques agronomiques performantes, durables et résilientes.

Dans ces conditions, vous risqueriez, en jugeant que les activités ici en cause relèvent du champ d'application de l'article 8 de la Charte de l'environnement, d'inclure dans le champ de cet article des pans entiers du conseil en stratégie ou en management.

Dès lors, assimiler ce conseil individualisé, ciblé sur les caractéristiques d'une exploitation spécifique, à une « formation à l'environnement » au sens de l'article 8 de la Charte ne semble pas correspondre à l'intention du constituant telle qu'elle ressort des travaux préparatoires à la loi constitutionnelle de 2008.

12- En tout état de cause, à supposer même que vous jugiez l'article 8 applicable en l'espèce, vous ne pourrez que constater que les dispositions qui vous sont déférées ne méconnaissent en rien les exigences qui en découlent.

A cet égard, il ressort très clairement des travaux préparatoires à la loi constitutionnelle de 2005 que le constituant n'a pas entendu donner de portée normative trop marquée à cet article. L'exposé des motifs indique que cet article vise simplement à « *reconnaître l'importance de l'éducation et de la formation à l'environnement* ». Dans le même sens, le rapport parlementaire précité relève que « *s'il consacre bien un objectif de valeur constitutionnelle, d'ordre général, par l'emploi du verbe « devoir », (l'article 8) n'assigne pas un contenu impératif à ces enseignements* » (p. 128). Enfin, le rapport réalisé au nom de la

commission des lois du Sénat⁷ indique que cet article « *ne comporte pas en lui-même de valeur obligatoire* » et qu'il était « *d'abord l'expression d'une volonté politique forte que les orientations pédagogiques pourront relayer dans l'élaboration des programmes* » (p. 64).

Or, il ne fait aucun doute que les dispositions qui vous sont déférées ne portent aucune atteinte à l'objectif général de contribution de l'éducation et de la formation à l'environnement à l'exercice des droits et devoirs découlant de l'article 3 de la Charte.

En premier lieu, telle qu'elles sont définies par les dispositions qui vous sont déférées, les activités de conseil doivent s'inscrire dans l'objectif général de réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Le I du nouvel article L. 254-6-4 dispose ainsi que le conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques s'inscrit dans un objectif de réduction des risques et des effets liés à leur utilisation sur la santé humaine et sur l'environnement et respecte les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Il doit également privilégier les méthodes alternatives à l'usage de ces produits phytopharmaceutiques. Si nécessaire, il recommande les produits phytopharmaceutiques adaptés. Il promeut les actions mentionnées à l'article L. 254-10-1 et tient compte des enjeux environnementaux dans l'aire d'activité de l'utilisateur, et propose des modalités de préservation de l'environnement en cas d'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

De même, le nouvel article L. 316-1 dispose que le conseil stratégique global vise à améliorer la viabilité économique, environnementale et sociale des exploitations agricoles. Il s'inscrit dans une approche systémique visant à accompagner l'exploitant dans la mise en œuvre de pratiques agronomiques performantes, durables et résilientes et porte notamment sur la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre, la gestion durable de la ressource en eau et le maintien de la qualité agronomique des sols.

En second lieu, ces dispositions sont assorties de garanties de nature à prévenir les conflits d'intérêts.

Premièrement, le conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques demeure subordonné à la détention d'un agrément, celui-ci étant délivré sur la base d'une certification délivrée par un organisme certificateur accrédité. Le respect des règles telles que la formation des opérateurs, l'accès à l'information à jour, l'interdiction de conditionner la rémunération aux ventes de produits phytopharmaceutiques est vérifié à l'occasion de sa délivrance. Les modalités selon lesquelles le conseil est délivré par les distributeurs sont également précisées dans le cadre des référentiels relatifs à ces agréments, notamment lorsque le conseil débouche sur une recommandation d'utilisation d'un produit phytopharmaceutique, afin de s'assurer du respect des principes de protection intégrée des cultures issus de la 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.

Deuxièmement, les activités de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques demeureront incompatibles avec l'activité de « producteur » de tels produits au sens du 11 de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre

⁷ Rapport de M. Patrice Gélérard, n° 352, annexé au procès-verbal de la séance du 16 juin 2004.

2009, à l'exception de celle de producteur produisant exclusivement des produits de biocontrôle, des produits composés uniquement de substances de base, des produits à faible risque ou des produits dont l'usage est autorisé dans le cadre de l'agriculture biologique. Cette incompatibilité est propre à protéger les utilisateurs de conseils donnés par des producteurs ayant un intérêt au développement de la production de produits phytopharmaceutiques, et ainsi prévenir les conflits d'intérêts.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus au point 8, cet assouplissement vise à corriger les effets du durcissement des règles de séparation des activités de vente et de conseil issues de l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019, lesquelles se sont en pratique traduites par un appauvrissement de la qualité du conseil délivré aux agriculteurs. Il s'agit essentiellement de permettre aux vendeurs de produits phytopharmaceutiques, et en particulier aux coopératives agricoles, de retrouver leur rôle de conseil et de mettre fin au conseil informel.

Troisièmement, le conseil est soumis à des règles de transparence et de traçabilité puisqu'il doit donner lieu à une facturation distincte et une formalisation par écrit (1^{er} al. I du nouvel art. L. 254-6-4). En outre, le II de l'article L. 254-6-4 prévoit expressément la définition pour le conseil stratégique, par décret en Conseil d'Etat, des « *exigences nécessaires à la prévention des conflits d'intérêts* » en cas de délivrance par un professionnel agréé au titre de la mise en vente, la vente ou la distribution à titre gratuit des produits phytopharmaceutiques aux utilisateurs de ces produits ou aux personnes physiques ou morales agissant pour leur compte, y compris les groupements d'achats.

Quatrièmement, en vertu du II du nouvel article L. 316-1 du CRPM, le « *conseil stratégique global* » est délivré par des personnes dont les compétences agronomiques sont encadrées par décret.

13- Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus au point 12, les dispositions qui vous sont déférées ne sauraient, eu égard aux exigences qu'elles prévoient en ce qui concerne tant le contenu du conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques que les modalités de sa délivrance, être considérées comme portant atteinte à l'article premier de la Charte, à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine et aux dispositions combinées des articles 3 et 8 de cette même Charte.

B) Sur l'exclusion des semenciers du champ de l'interdiction du cumul des activités de production et de conseil :

14- Les auteurs de la première saisine contestent ensuite les dispositions du septième alinéa de l'article 1^{er} de la loi, selon lesquelles : « *les informations fournies à leurs clients par les producteurs pour l'enrobage des semences ne sont pas concernées* » par l'incompatibilité entre les activités de production de produits phytopharmaceutiques et de conseil à l'utilisation de ces produits énoncée au premier alinéa du VI de l'article L. 254-1 du CRPM dans sa rédaction résultant de la loi déférée.

Ils soutiennent que ces dispositions méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, au motif que les personnes auxquelles elles s'appliquent seraient tout autant exposées au risque de conflit d'intérêts avec les producteurs de produits phytopharmaceutiques que les agriculteurs et qu'elles ne devraient donc pas être exclues du champ de l'incompatibilité énoncée au premier alinéa du VI.

Toutefois, tel qu'il est défini à l'article L. 254-6-4 du CRPM, le conseil ici en cause ne saurait, par construction, s'appliquer aux semenciers. Celui-ci est en effet défini comme visant « toute recommandation d'utilisation de produits phytopharmaceutiques individualisée adressée à un utilisateur » et inclut le conseil stratégique « délivré aux agriculteurs ».

En effet, le législateur n'a pas jamais entendu assimiler les semenciers à des « utilisateurs » de produits phytopharmaceutiques, au sens et pour l'application des articles L. 254-1 et suivants du CRPM. Répondant le 29 mars 2005 à une demande d'avis relative à l'exportation des semences enrobées (n° 371366), la section des travaux publics du Conseil d'Etat avait ainsi estimé, sous l'empire de l'article L. 253-1 du code rural alors applicable, que : « dans la directive aussi bien que dans le code rural, la notion d'utilisation des produits phytopharmaceutiques (...) renvoie à l'utilisateur final, c'est-à-dire à l'agriculteur qui emploie le produit lors de la mise en culture afin que celui-ci libère ses principes actifs en vue de la protection et de la conservation des végétaux au fur et à mesure de la croissance de la plante ». La section en avait déduit que « pour les semences traitées par enrobage de produits phytopharmaceutiques, l'utilisateur au sens du code rural est l'agriculteur qui utilise les semences enrobées et non le semencier qui applique le produit phytosanitaire sur la semence », de sorte qu'il pouvait « être légalement procédé en France à l'enrobage de semences avec des produits à base de fipronil ou d'imidaclopride sans autorisation de mise sur le marché, sous réserve que les semences ainsi enrobées soient exportées vers des pays où ces produits sont autorisés ».

Les dispositions contestées se bornent donc à tirer les conséquences du champ de la notion de conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et à confirmer, comme c'est le cas dans la législation aujourd'hui en vigueur, que le législateur n'a pas entendu y inclure les informations susceptibles d'être échangées entre producteurs de produits phytosanitaires et semenciers. La différence de traitement en résultant est donc en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'institue, à savoir encadrer les seules relations entre les producteurs de produits phytosanitaires et leurs « utilisateurs », catégorie dont ne relèvent pas les semenciers.

Cette différence de traitement assumée par le législateur repose sur une différence de situations entre semenciers et exploitants agricoles. Utilisant des produits phytopharmaceutiques pour la production des semences enrobées, les semenciers achètent ces produits aux producteurs afin de réaliser l'enrobage et sont, à ce titre, nécessairement amenés à leur demander des informations techniques, afin d'optimiser la formulation qui conditionne par exemple la stabilité de leur enrobage ainsi que son efficacité contre les bioagresseurs des cultures visés.

Vous pourrez donc écarter le grief de méconnaissance du principe d'égalité devant la loi soulevé contre ces dispositions.

C) Sur les informations fournies lors de la vente des produits phytopharmaceutiques

15- Les parlementaires des groupes « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », « Ecologiste et Social » et « Gauche démocrate et républicaine » critiquent également le 5° quinquies de l'article 1^{er} de la loi déferée modifiant l'article L. 254-7 du CRPM, au motif qu'il porterait atteinte aux articles 1^{er}, 3, 5 et 8 de la Charte de l'environnement.

L'article L. 254-7 dispose que : « *Lors de la vente, une personne titulaire du certificat mentionné au I de l'article L. 254-3 est disponible pour fournir aux utilisateurs les informations appropriées concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, notamment la cible, la dose recommandée et les conditions de mise en œuvre, les risques pour la santé et l'environnement liés à une telle utilisation et les consignes de sécurité afin de gérer ces risques.* » Il a pour objet de transposer le paragraphe 1 de l'article 6 de la 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.

Les dispositions contestées suppriment la mention « *notamment la cible, la dose recommandée et* », pour aligner le champ de l'obligation énoncée au premier alinéa de l'article L. 254-7 du CRPM sur celui du paragraphe 1 de l'article 6 de la directive. Cette mention pose en effet des difficultés car certains distributeurs s'abritent derrière elle pour légitimer la réalisation de conseil alors que cette activité leur était jusqu'à présent interdite. En particulier, l'information devant réglementairement être fournie porte sur la dose maximale autorisée, et non sur la dose recommandée, qui relèverait davantage du conseil. Cette suppression demeure souhaitable sous l'empire des textes dans leur version issue de la loi qui vous est déférée, dans la mesure où les distributeurs devront, pour pouvoir réaliser des prestations de conseil, disposer d'un agrément.

Vous pourrez donc également écarter le grief dirigé contre ces dispositions.

D) Sur le recentrage du dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques

16- Les auteurs de la saisine reprochent aux dispositions du a du 6° bis de l'article 1^{er} de la loi déférée de porter atteinte au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Vous jugez que le législateur ne saurait priver 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. Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (2020-809 DC, 10 décembre 2020, paragr. 12 à 14).

En l'espèce, les dispositions contestées se bornent à recentrer le champ d'application personnel des obligations de réalisation d'actions tendant à la réduction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques prévues au I de l'article L. 254-10-1 du CRPM sur les personnes exerçant une activité de mise en vente, vente ou distribution à titre gratuit de produits phytopharmaceutiques aux utilisateurs. Elles viennent donc exclure du champ de ce dispositif, d'une part, les agriculteurs ayant acheté des produits phytopharmaceutiques à l'étranger et, d'autre part, les entreprises exerçant une activité d'application de ces produits.

En effet, ces deux dernières catégories de personnes ne disposent pas, contrairement aux vendeurs et aux distributeurs, de levier pertinent pour diffuser des solutions alternatives aux produits conventionnels. Les obligations qui sont à leur charge, exprimées en nombre de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques, représentent du reste moins de 2 % des obligations totales aujourd'hui générées par le dispositif.

Vous pourrez donc écarter ce grief.

III- Sur l'article 2 :

A- Sur la création d'un article L. 253-1 A au sein du CRPM :

17- Les sénateurs des groupes « Socialiste, Ecologiste et Républicain du Sénat », « Communiste Républicain Citoyen et Ecologiste – Kanaky » et « Ecologiste – Solidarité et Territoire » contestent les dispositions du 1^o AA du II de l'article 2 de la loi déferée, procédant à la création d'un article L. 253-1 A au sein du CRPM.

Ils soutiennent, d'une part, que celles-ci méconnaîtraient le principe constitutionnel d'intelligibilité de la loi et seraient entachées d'incompétence négative, faute d'avoir défini les termes qu'elles utilisent et, d'autre part, qu'elles méconnaîtraient le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement ainsi que le principe de prévention garanti à l'article 2.

18- A titre liminaire, il est observé que le Gouvernement ne partage pas la lecture que les sénateurs retiennent de ces dispositions.

Les dispositions de L. 253-1 A ont été introduites par la commission mixte paritaire sans que les rapports réalisés au nom de cette commission par le député Julien Dive et le sénateur Pierre Cuypers⁸ n'éclaircissent leur portée.

En ce qui concerne celles selon lesquelles, lorsqu'il interdit des produits phytopharmaceutiques contenant une substance active ou une famille de substances actives déterminées qui sont approuvées en application de la réglementation européenne, l'Etat « *se fixe pour objectif d'indemniser les exploitants agricoles subissant des pertes d'exploitation significatives tant que les alternatives disponibles à l'utilisation de ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes* », il ressort de leurs termes mêmes qu'elles revêtent un caractère nécessairement programmatique.

Si la suite de ces dispositions prévoyant que l'Etat « *accompagne les professionnels dans la recherche et la diffusion de solutions alternatives* » est plus ambiguë, le Gouvernement considère que celles-ci doivent, à la lumière des exigences de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, être lues comme ayant également une portée programmatique.

Les formations consultatives du Conseil d'Etat estiment en effet que la coexistence, au sein d'un même projet de loi, de dispositions programmatiques et de dispositions normatives ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, sous réserve que, aux fins d'assurer le respect des exigences de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, les premières fassent l'objet d'une présentation clairement séparée des autres (en dernier lieu : AG, avis, 3 mai 2023, *Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*, n° 406855, pt. 2).

Or cette réserve ne peut être respectée en l'espèce, dès lors que les dispositions en cause figurent dans une même phrase insérée au sein d'un même alinéa.

Dans ces conditions, le Gouvernement considère que les exigences de lisibilité et d'intelligibilité de la loi commandent, eu égard à la lettre parfaitement claire de celles relatives

⁸ Respectivement : n° 1652 rectifié, déposé le mardi 1er juillet 2025 et Rapport n° 799 (2024-2025), déposé le 30 juin 2025.

à l'objectif d'indemnisation des exploitants, de lire l'ensemble des dispositions du nouvel article L. 253-1 A du CRPM comme ayant une portée programmatique.

19- Vous jugez que l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi (2014-694 DC, 28 mai 2014, cons. 7).

Par ailleurs, ce grief semble bien opérant à l'encontre de dispositions programmatiques (20 mars 2025, 2025-876 DC, paragr. 11).

En l'occurrence, eu égard à l'économie générale du premier alinéa du nouvel article L. 253-1 A, le terme « *professionnels* » renvoie à l'ensemble des utilisateurs à titre professionnel des produits phytopharmaceutiques.

En outre, « *l'accompagnement* » renvoie à l'ensemble des mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour aider les intéressés à la recherche de solutions alternatives : octroi de subventions à des projets de recherche, coordination des filières et de leurs instituts techniques agricoles, fixation d'objectifs aux instituts publics de recherche tels que l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), accompagnement financier du réseau DEPHY⁹ ou toute autre voie de massification des solutions auprès des agriculteurs telle que la formation ou les mesures incitatives.

20- En ce qui concerne les principes de fond invoqués par les requérants, le contrôle que vous exercez sur le respect des exigences de la Charte de l'environnement par des objectifs que des dispositions législatives assignent à l'action de l'État est limité à l'absence d'inadéquation manifeste (s'agissant du respect de l'article 1^{er} : 20 mars 2025, n° 2025-876 DC, paragr. 28).

En l'occurrence, les dispositions qui vous sont déférées fixent des objectifs applicables lorsque l'État interdit des produits phytopharmaceutiques contenant une substance active ou une famille de substances actives déterminées qui sont approuvées en application de la réglementation européenne. Les objectifs qu'elles prévoient s'appliquent donc uniquement dans des cas où la réglementation nationale s'avère plus protectrice pour l'environnement que la réglementation européenne.

⁹ L'acronyme DEPHY signifie « Démonstration, Expérimentation, Production de références sur les systèmes économes en produits pHYto-sanitaires ». Il s'agit d'un réseau national d'exploitations agricoles volontaires engagées dans une démarche de réduction du recours aux produits phytosanitaires. Il couvre l'ensemble des filières de production et mobilise les partenaires de la recherche et du développement. L'animation de ce réseau est une action structurante du plan Ecophyto visant à réduire l'utilisation et les risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Cette action éprouve, valorise et déploie les techniques et systèmes agricoles réduisant l'usage des produits phytosanitaires tout en promouvant des techniques économiques, environnementales et sociales performantes.

Or ces objectifs portent, d'une part, sur la recherche et la diffusion de solutions alternatives aux produits phytopharmaceutiques et, d'autre part, sur l'indemnisation des exploitants en cas d'interdiction de tels produits.

Ces dispositions tendent donc à renforcer la protection de l'environnement et sont, par construction, insusceptibles de porter atteinte aux principes énoncés dans la Charte.

B- Sur la création d'un II *ter* au sein de l'article L. 253-8 du CRPM :

21- Les trois saisines dont vous êtes saisis critiquent le f du 2° de l'article 2 de la loi déferée permettant, sous certaines conditions, de déroger au II de l'article L. 253-8 du CRPM interdisant 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, ainsi que celle des semences traitées avec ces produits.

Les députés des groupes « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », « Ecologiste et Social » et « Gauche démocrate et républicaine » soutiennent qu'en permettant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant de telles substances, les dispositions prévues au nouveau II *ter* de l'article L. 253-8 méconnaissent le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé protégé l'article 1^{er} de la Charte, le principe de prévention protégé par l'article 3, le principe de précaution protégé par l'article 5, le principe de promotion du développement durable protégé par l'article 6 ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle de promotion de la santé humaine prévu à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Ils vous invitent également à déduire de l'article 2 de cette Charte un principe constitutionnel de non-régression.

Les députés du groupe « Socialistes et apparentés » se prévalent, quant à eux, de la méconnaissance des articles 1^{er}, 2, 3 et 5 de la Charte.

Enfin, les sénateurs invoquent les articles 1^{er} et 5 de la Charte. Ils soutiennent également que ces dispositions méconnaîtraient les exigences découlant de l'article 88-1 de la Constitution, au motif qu'elles seraient incompatibles avec le règlement 1107/2009 du 21 octobre 2009 [relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques](#).

Ces griefs appellent les observations suivantes de la part du Gouvernement en ce qui concerne la reconnaissance d'un principe constitutionnel de « non-régression » **(1.)**, les atteintes portées aux articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 6 de la Charte **(2.)** et la méconnaissance des exigences découlant de l'article 88-1 de la Constitution **(3.)**.

1. S'agissant de la reconnaissance d'un principe constitutionnel de « non-régression »

22- A titre liminaire, le Gouvernement rappelle que, par votre décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 rendue sur la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, vous aviez refusé de consacrer l'existence d'un principe constitutionnel de « non-régression », alors que vous aviez été saisis d'une argumentation en ce sens.

Le fichage de votre décision aux tables d'analyses du Conseil indique ainsi, en solution implicite résultant du point 13 de cette décision, qu'il ne résulte pas des dispositions de la Charte de l'environnement de 2004 un principe de non-régression en matière environnementale s'imposant au législateur.

Comme l'explique votre commentaire officiel sur cette décision (p. 5 s.), un tel principe ne se déduit ni de la lettre des articles de la Charte ni des travaux préparatoires afférents à la loi constitutionnelle de 2005. Votre commentaire s'appuyait plus particulièrement sur des passages du rapport précité de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, indiquant que « *En matière de droits et libertés, une expression est volontiers employée car elle est commode : l'"effet-cliquet". Mais elle ne correspond pas à l'état de la jurisprudence. [...] / Les nouvelles exigences en matière d'environnement bénéficieront, non d'un effet-cliquet, mais [de la protection propre aux droits et libertés] : ils ne pourront plus être privés de toute garantie légale* » (pp. 37-38).

Par ailleurs, votre commentaire rappelle que cette solution est parfaitement cohérente avec votre jurisprudence antérieure, en particulier avec votre décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016. Vous y aviez en effet jugé que le principe de non-régression énoncé au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement « *s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire* » (§ 10) et que « *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* » (§ 11).

Rien ne justifie aujourd'hui de revenir sur cette solution et les auteurs de la première saisine ne développent d'ailleurs aucun argument en ce sens.

Vous pourrez donc confirmer, une nouvelle fois, votre jurisprudence constante écartant l'existence d'un principe constitutionnel de non-régression.

2. S'agissant de l'atteinte portée aux articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 6 de la Charte de l'environnement et à l'exigence de protection de la santé

23- Par votre décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, vous aviez déjà été saisi de griefs tirés de ce que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 introduisant une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, précisées par décret, et de semences traitées avec ces produits portaient atteinte aux articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5 et 6 de la Charte de l'environnement ainsi que l'exigence de protection de la santé humaine.

Vous aviez jugé que s'il est 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, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement (§ 13). Vous aviez ajouté que « *les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (§ 14).

Après avoir relevé que ces produits avaient « *des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine* » (§ 19), vous aviez

jugé que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 10 décembre 2020 « *ne (privaient) pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi* » (§ 24).

Pour parvenir à cette conclusion, vous vous étiez appuyés sur quatre considérations. Vous aviez d'abord relevé que le dispositif en cause était cantonné au traitement des betteraves sucrières (§ 20) ; qu'il ne permettait de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause qu'à titre transitoire (§ 21) ; qu'il ne pouvait être mis en œuvre que par arrêté conjoint des ministres concernés, pris après avis d'un conseil de surveillance et dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement européen du 21 octobre 2009 (§ 22) et qu'il n'autorisait que les traitements directement appliqués sur les semences, à l'exclusion de toute pulvérisation et interdisait temporairement, lorsqu'un tel traitement est appliqué, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs, afin de réduire leur exposition aux résidus de produits employés (§ 23).

Vous en aviez déduit que, pour les mêmes motifs, les dispositions contestées ne méconnaissaient pas non plus les articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la Charte de l'environnement ainsi que l'exigence de protection de la santé.

Le Gouvernement considère que la limitation apportée par le nouveau II ter de l'article L. 253-8 du CRPM à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est également justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

24- En premier lieu, en ouvrant la possibilité de déroger, par un acte réglementaire, à l'interdiction d'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, lorsque ces produits contiennent des substances approuvées en application du règlement européen n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, ainsi qu'à l'interdiction de l'utilisation des semences traitées avec ces produits, le II ter de l'article L. 253-8 du CRPM vient effectivement limiter le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

En application du règlement précité du 21 octobre 2009, la seule substance néonicotinoïde toujours autorisée au sein de l'Union européenne est l'acétamipride¹⁰. A l'exception de la France, tous les Etats membres de l'Union autorisent au moins un usage de produits à base d'acétamipride. La Norvège autorise également son utilisation. En ce qui concerne leurs modalités d'application, si l'utilisation de produits utilisant de l'acétamipride en traitement de semences est techniquement possible, les autorisations délivrées au sein de l'Union ne semblent porter que sur des applications par pulvérisation (traitement des parties aériennes).

Par ailleurs, les seules substances présentant des modes d'action identiques autorisées par les autorités européennes sont la flupyradifurone¹¹ et le sulfoxaflor¹². A cet égard, la plupart

¹⁰ Règlement d'exécution (UE) 2018/113 de la Commission européenne du 24 janvier 2018.

¹¹ Règlement d'exécution (UE) 2015/2084 du 18 novembre 2015.

¹² Règlement d'exécution (UE) 2015/1295 de la Commission européenne du 27 juillet 2015.

des Etats de l'Union européenne ainsi que la Norvège autorisent un usage de produit à base de flupyradifurone, à l'exception de l'Estonie et du Luxembourg. Les autorisations existent pour les modes d'application sous forme de pulvérisation, de traitement de semences, de trempage et de goutte à goutte. En ce qui concerne le sulfoxaflor, dix-sept Etats membres autorisent au moins un usage de produit utilisant cette substance, dont l'application est autorisée sous forme de pulvérisation ou de traitement de semences.

Les dernières informations disponibles sur les effets et les risques attachés à l'utilisation de ces trois substances ont été synthétisées par une récente décision des 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies de la section du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle celles-ci ont rejeté une demande d'annulation du refus d'abroger le décret interdisant le recours à ces substances et dont se prévalent les parlementaires (5 juin 2025, *Syndicat professionnel Phyteis*, n° 488338, inédite au Recueil).

S'agissant de l'acétamipride, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur un avis rendu par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) le 24 janvier 2022. Celle-ci y avait relevé que la possibilité d'une sensibilité « inter-espèces » élevée des oiseaux et des abeilles à l'acétamipride pourrait nécessiter un examen plus approfondi et recommandait l'étude de la sensibilité potentiellement plus élevée de l'espèce d'abeilles « *Megachile rotundata* ». Le Conseil s'est aussi appuyé sur un avis de l'EFSA du 15 mai 2024, rendu sur le fondement de l'article 31 du règlement du 21 octobre 2009. Il en ressort que l'acétamipride est responsable d'effets moléculaires et cellulaires pouvant conduire à des effets néfastes au niveau de l'organisme et constitue dès lors une préoccupation de neurotoxicité développementale. L'EFSA recommande ainsi de réduire la dose journalière admissible de 0,025 à 0,005 mg/kg de poids corporel, ainsi que la limite maximale de résidus (LMR) pour trente-huit produits agricoles pour lesquels un risque pour le consommateur a été identifié. Elle souligne également la nécessité de données supplémentaires pour aboutir à une évaluation appropriée des dangers et risques. Sur cette base, la Commission a donné des suites afin de sécuriser l'utilisation de l'acétamipride et réduire l'exposition des consommateurs (cf explication infra).

S'agissant du sulfoxaflor, le Conseil a relevé que le règlement d'exécution (UE) 2022/686 du 28 avril 2022 était venu préciser, en raison de l'existence d'un risque pour les abeilles qui résulterait de ses utilisations en extérieur¹³, que seules les utilisations dans des serres permanentes pouvaient être autorisées¹⁴.

Enfin, il a relevé que, par avis du 24 janvier 2022, l'EFSA n'avait pas exclu l'existence d'un risque plus important de la flupyradifurone pour les abeilles que ceux constatés lors de précédentes évaluations opérées par l'Union européenne, notamment pour l'espèce « *Megachile rotundata* », à propos de laquelle est évoquée une possibilité de sensibilité disproportionnée à cette substance du fait notamment de son faible poids. L'EFSA soulignait également la limite des données scientifiques disponibles sur le sujet. Le Conseil d'Etat a relevé, en outre, que le rapport d'évaluation rendu en mai 2023 par la Grèce, désignée État membre rapporteur, faisait état de l'impossibilité, en l'état des éléments de preuve disponibles, de dresser un tableau complet de l'acceptabilité du risque lié à l'utilisation de la flupyradifurone, concluait à ce stade que « *le risque pour les abeilles ne peut être considéré comme acceptable que pour les utilisations de flupyradifurone qui entraînent une exposition négligeable des*

¹³ Cons. 13.

¹⁴ Annexe I.

abeilles » et proposait que soient menées des études complémentaires. La Commission européenne avait, au vu de ces résultats, fait savoir son intention de saisir l'EFSA sur le sujet au titre de l'article 21 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, qui lui permet de réexaminer l'approbation d'une substance active à tout moment.

La Commission européenne a en effet procédé à l'abaissement des LMR pour les 38 produits concernés¹⁵. Par suite, certaines utilisations de l'acétamipride pourront être conservées mais devront être modifiées (baisse des doses notamment), tandis que d'autres ne seront plus possibles (laitue, épinards, banane, endives).

Les substances dont l'utilisation sous forme de produits phytopharmaceutiques est susceptible d'être autorisée par les dispositions contestées ont donc, comme vous l'aviez relevé à propos de celles concernées par la loi du 14 décembre 2020 au paragraphe 19 de votre décision précitée, des incidences sur la biodiversité, des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

25- En deuxième lieu, la limitation apportée par les dispositions déferées au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est justifiée par plusieurs motifs d'intérêt général.

Dans une étude publiée en 2018 consacrée aux risques et bénéfices des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et de leurs alternatives¹⁶, l'ANSES avait estimé que, sur les 130 usages de néonicotinoïdes alors utilisés et étudiés, des alternatives chimiques et non chimiques suffisamment efficaces et opérationnelles avaient pu être identifiées pour une majorité des usages, mais six d'entre eux ne présentaient aucune alternative, qu'elle soit chimique ou non chimique. Il s'agissait des usages de lutte contre les mouches sur maïs, contre les mouches *Drosophila* sp., *Lasioptera* sp. sur framboisier, contre les pucerons sur navet, contre les coléoptères sur arbres et arbustes, contre les insectes du sol (hannetons) en forêt, et contre les insectes xylophages *Scolytus rugulosus*, *Cossus cossus*, et *Anisandrus dispar* sur cerisier.

S'agissant des filières visées par la loi déferée, le rapport précité du député Julien Dive cite plus particulièrement l'exemple la filière de la noisette. Il indique que les représentants de cette filière ont fait état d'une perte de 70 % des rendements sur les vergers l'année suivant l'interdiction de l'acétamipride, ne permettant plus de faire face à la demande élevée de noisettes en France, et que selon ces mêmes représentants, les alternatives utilisées en remplacement de la substance acétamipride ne constituaient pas une solution pérenne. Le rapporteur a indiqué à la commission des affaires économiques que les principales filières concernées, outre celle de la noisette, sont les filières du kiwi et de la betterave¹⁷, et il a précisé dans les échanges en commission mixte paritaire¹⁸ avoir été sollicité par plusieurs autres filières confrontées aux mêmes difficultés (cerises, navets, pommes).

¹⁵ Règlement 2025/158 de la Commission, applicable à partir du 25 août 2025.

¹⁶ <https://www.anses.fr/fr/content/risques-et-benefices-des-produits-phytopharmaceutiques-base-de-neonicotinoïdes-et-de-leurs>

¹⁷ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 856, p. 205.

¹⁸ Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire, n° 1652 rect. Assemblée nationale / n° 799 Sénat.

Ainsi que cela ressort du rapport précité de député Julien Dives, les dispositions du f du 2° de l'article 2 trouvent leur origine dans le constat que « *Alors que l'acétamipride est encore autorisée dans les autres États-membres de l'Union européenne, certaines filières qui avaient recours à cette substance avant son interdiction en France rencontrent d'importantes difficultés pour produire et dénoncent des distorsions de concurrence* » (p. 32). La France est en effet, à ce jour, le seul Etat européen à avoir interdit toute utilisation, sous forme de produits phytopharmaceutiques, de l'acétamipride, du sulfoxaflor et de la flupyradifurone.

Les dispositions de l'article 2 qui vous sont déférées visent donc à permettre aux filières qui ne disposent pas de solution alternative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances néonicotinoïdes de poursuivre leurs activités, sans pâtir d'une concurrence déloyale des producteurs établis dans d'autres Etats membres de l'UE et autorisés à utiliser de telles substances. Vous avez déjà eu l'occasion de juger que la poursuite d'un tel objectif constitue un motif d'intérêt général.

D'une part, vous avez jugé que, en autorisant l'usage de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes dans le traitement des betteraves sucrières afin de « *faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production* », le législateur avait poursuivi un tel motif (2020-809 DC, 10 décembre 2020, § 20).

D'autre part, vous jugez que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale constituait également un motif d'intérêt général (2009-599 DC, 29 décembre 2009, cons. 82).

26- En troisième et dernier lieu, le Gouvernement considère que, eu égard aux garanties et limites dont elle est entourée, la limitation au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé résultant des dispositions contestées est proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit.

26.1 La disposition déférée ne revient pas sur l'interdiction de principe, prévue au II de l'article L. 253-8, d'utiliser des « *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* ».

26.2 Le décret que prévoit la disposition déférée a une portée très limitée.

D'une part, ce décret ne constitue qu'un acte réglementaire permettant seulement de déroger à l'interdiction. Il s'entend « *sans préjudice de la nécessité d'obtenir une autorisation de mise sur le marché ou une autorisation accordée dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009* ». Autrement dit, il n'a ni pour objet ni pour effet de se substituer à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques utilisant les substances concernées ou à la « dérogation 120-jours ».

Pour mémoire, en vertu de l'article R. 253-5 du CRPM, les décisions relatives aux demandes d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants vendus seuls ou en mélange ainsi qu'aux demandes de modification, de renouvellement ou de retrait de cette autorisation sont prises par le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

(ANSES). Ces décisions sont précédées d'une évaluation conduite par l'Agence. Par dérogation, l'article R. 253-6 du même code prévoit que le ministre chargé de l'agriculture peut décider, au titre de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009, d'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. Il peut solliciter, au préalable, l'avis de l'Agence. Il transmet ses décisions aux ministres chargés, respectivement, de la santé, du travail, de la consommation et de l'environnement.

D'autre part, la dérogation à l'interdiction ne pourra concerner que les produits contenant des substances approuvées par la Commission européenne, à l'exclusion des substances qui dont l'approbation ou la réapprobation n'ont pas été demandées.

Enfin, le décret ne pourra consentir de dérogation que pour un usage déterminé. En vertu de l'article R. 253-5-1, ces usages « *correspondent, en principe, à l'association d'un végétal, d'un produit végétal ou d'une famille de végétaux avec un ravageur, un groupe de ravageurs, une maladie ou un groupe de maladies contre lesquels les produits phytopharmaceutiques sont dirigés, ainsi qu'avec une fonction ou un mode d'application de ces produits* ».

26.3 Ce décret sera strictement conditionné.

En premier lieu, la dérogation ne pourra être mise en œuvre « *qu'à titre exceptionnel, pour faire face à une menace grave compromettant la production agricole* ». Aux yeux du Gouvernement, cette formulation devrait conduire le juge administratif à exercer un contrôle entier sur l'existence d'une telle menace (s'agissant, par exemple, du contrôle opéré sur le caractère indispensable de mesures prises par l'administration pour répondre à des circonstances exceptionnelles : CE, Assemblée, 1^{er} avril 2025, *Ligue des droits de l'homme, La Quadrature du net et M. Wawalaha et autres*, n°494511, 494583, 495174, à publier au Recueil).

En deuxième lieu, le II ter de l'article L. 253-8 du CRPM exige l'existence d'un plan de recherche sur les alternatives à leur utilisation. Ainsi et comme dans votre décision n° 2020-809 DC (pt 21), la dérogation déferée s'entend d'un dispositif par nature transitoire, destiné à s'éteindre avec la découverte de solutions alternatives.

En troisième et dernier lieu, le recours à la dérogation est conditionné à ce que les « *alternatives disponibles* » à 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 soient « *inexistantes ou manifestement insuffisantes* ». Vous vous étiez notamment appuyés, pour juger proportionnée la dérogation accordée aux producteurs de betteraves par la loi du 14 décembre 2020, sur ce que « *les dispositions contestées ne permettent de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause qu'à titre transitoire, le temps que puissent être mises au point des solutions alternatives* » (2020-809 DC, 10 décembre 2020, § 21).

A cet égard, le Gouvernement considère que la notion « *d'alternative disponible* » au sens et pour l'application de ces dispositions ne saurait être interprétée conformément au second alinéa de l'article L. 253-1 A, lequel définit une telle alternative comme une « *une solution techniquement fiable, en tant que la protection des récoltes et des cultures qu'elle procure est semblable à celle obtenue avec un produit interdit, et financièrement acceptable, en tant que*

son coût pour l'exploitant n'est pas sensiblement plus élevé que celui engendré par l'utilisation du produit interdit ».

En effet, ainsi qu'il a été dit ci-dessus au point 18, les dispositions du nouvel article L. 253-1 A du CRPM ont, dans leur ensemble, un caractère programmatique, de sorte qu'elles ne sauraient éclairer la portée de dispositions normatives telles que celles figurant au II ter de l'article L. 253-8 du même code.

Un tel renvoi à la définition figurant au deuxième alinéa de l'article L. 523-1 A serait contraire à l'intention du législateur. En effet, le compte-rendu réalisé à l'issue de la commission mixte paritaire, dont ces dispositions sont issues, ne fait pas état d'un lien entre les dispositions de l'article L. 253-1 A et celles prévues au II ter de l'article L. 253-8¹⁹. Au contraire, alors que la députée Sandrine Le Feu proposait justement de définir, au sens et pour l'application de ce II ter, la solution alternative comme « *un produit pharmaceutique autorisé ou une méthode non chimique de prévention ou de lutte qui est sensiblement plus sûr pour la santé humaine ou animale ou l'environnement* » (p. 28), cette proposition avait été rejetée par le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale au motif que cette proposition de rédaction était « *déjà satisfaite par la notion d'alternatives* » (p. 33). Or la définition proposée par la députée était plus large que celle prévue au second alinéa de l'article L. 253-1 A, dès lors qu'elle ne reposait sur aucun critère de fiabilité technique ou de coût. Il apparaît que l'objectif poursuivi à l'article L. 523-1 A est d'éviter des pertes d'exploitation significatives pour les exploitants ou de pallier leurs conséquences, d'où l'introduction dans la définition qu'il donne des « *alternatives disponibles* » d'un critère d'acceptabilité financière. Tel n'est pas le cas des dispositions de l'article L. 253-8, qui ne traitent nullement des incidences financières de l'interdiction d'un produit, ce qui conduit nécessairement à interpréter différemment la notion d'« *alternatives disponibles* » qui y figure.

En outre, les dispositions de l'article L. 253-1 A du CRPM seront placées dans une section du chapitre III « *Mise sur le marché et utilisation des produits phytopharmaceutiques* » du titre V du livre II du CRPM différente de celle dans laquelle l'article L. 253-8 est inséré.

Enfin, une telle interprétation risquerait de remettre en cause les travaux pour lesquels l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, des établissements publics de recherche (INRAE) a été mandaté par la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire pour identifier les situations dans lesquelles les alternatives à l'usage des néonicotinoïdes peuvent être considérées comme absentes ou manifestement insuffisantes et dont le Conseil constitutionnel trouvera la méthodologie ci-joint.

Vous pourriez, en cas de doute sur ce point, préciser par la voie d'une réserve d'interprétation que la notion « *d'alternatives disponibles à l'utilisation de ces produits* » figurant sous le II ter de l'article L. 253-8 ne saurait être définie de manière aussi restrictive que celle prévue au second alinéa de l'article L. 253-1 A du même code.

26.4 La procédure d'adoption du décret est strictement encadrée.

D'abord, cette dérogation fait l'objet d'un avis du conseil de surveillance prévu au II bis de l'article L. 253-8 du CRPM, chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en

¹⁹ En particulier, un tel renvoi ne ressort pas de l'intervention du député Julien Dive présentant le régime dont les dispositions qui vous sont déferées (pp. 26-28).

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. Il est expressément prévu que cet avis soit public.

Le II bis de l'article L. 253-8 du CRPM prévoit que ce conseil comprend des parlementaires, 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'INRAE 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.

L'avis porte notamment, en vertu du dernier alinéa du II ter, sur le respect des conditions de fond qu'il énonce.

Ensuite, lorsque le décret a été publié, au terme d'une période de trois ans puis chaque année, le conseil de surveillance rend un nouvel avis public sur le point de savoir si ces conditions demeurent réunies. Le Conseil remet chaque année, avant le 15 octobre, au Gouvernement et au Parlement un rapport public relatif à chaque dérogation exceptionnelle qui décrit leurs conséquences, notamment environnementales et économiques, et indique l'état d'avancement du plan de recherche.

Vous vous étiez notamment appuyés, au paragraphe 22 de votre décision du 10 décembre 2020, sur l'intervention de ce conseil de surveillance pour juger conforme à la Constitution la dérogation prévue par la loi du 14 décembre 2020.

26.5 Il est prévu que, dans des conditions définies par le ministre chargé de l'agriculture, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, pour une culture non pérenne, après l'emploi de produits contenant les substances mentionnées au II, y compris l'utilisation de semences traitées avec ces produits. Cette précision vise à réduire l'exposition de ces insectes aux résidus de produits employés, comme vous l'aviez également relevé au point 23 de votre décision précitée du 10 décembre 2020.

26. Enfin, il résulte du caractère réglementaire de l'acte pouvant ouvrir la dérogation prévue au II ter de l'article L. 253-8 qu'il sera, à tout moment, loisible à un requérant y ayant intérêt de saisir son auteur d'une demande d'abrogation.

En effet, le Conseil d'Etat a consacré l'existence d'un principe selon lequel l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date (CE, Assemblée, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, n° 74052, p. 44).

Dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision refusant d'abroger un acte réglementaire, le Conseil d'Etat juge que la légalité des règles fixées par celui-ci, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées (CE, Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, p. 187). Lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins

d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision (CE, Assemblée, 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s 424216 424217, p. 296).

Par ailleurs, cet acte pourra bien évidemment faire l'objet de recours en référé devant le Conseil d'Etat, en particulier de demandes de suspension formées en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Le décret prévu au II ter de l'article L. 253-8 du CRPM sera donc soumis au contrôle permanent du juge de l'excès de pouvoir, ce que rappellent d'ailleurs les dispositions qui vous sont déferées en précisant que : « *Le décret est abrogé sans délai lorsque l'une de ces conditions n'est plus remplie.* » Les recours pourront notamment s'appuyer sur les rapports périodiques du conseil de surveillance si ceux-ci font apparaître que les critères sur lesquels est fondée la dérogation ne sont plus satisfaits.

26.7 Compte tenu des conditions fixées par la loi, il est impossible, sans expertise scientifique, de déterminer à l'avance les filières qui les réuniront. Ainsi qu'il a été dit, l'INRAE a été mandaté à cet effet par la ministre chargée de l'agriculture.

Toutefois, le nombre de dérogations accordées dans le passé depuis la première loi d'interdiction des néonicotinoïdes peut servir d'indice. Sous l'empire de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, seules trois dérogations avaient été accordées pour l'utilisation de l'acétamipride, respectivement pour la lutte contre les pucerons du navet, la mouche du figuier et le balanin (coléoptère) de la noisette.

La loi a été modifiée en 2020 pour permettre l'octroi de dérogations jusqu'au 1^{er} juillet 2023 uniquement pour l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques. Deux dérogations ont été accordées dans ce cadre.

S'agissant des filières visées par la loi déferée, la presse rapporte que les filières aujourd'hui demandeuses sont celles qui produisent des betteraves, des noisettes, des asperges, des pommes et des cerises²⁰. Mais il n'est pas établi, à ce stade, qu'elles répondent toutes aux critères pour pouvoir bénéficier de la dérogation. En outre, d'autres filières pourraient elles aussi présenter des demandes (figues).

Les griefs paraissent donc devoir être écartés.

3. Sur la méconnaissance des exigences découlant de l'article 88-1 de la Constitution

27- En vertu du règlement (CE) n° 1107/2009, l'approbation ou l'interdiction d'une substance active relève de la compétence de la Commission européenne. Par dérogation, son article 71 permet à un Etat membre de prendre des mesures conservatoires provisoires nécessaires à la protection de la santé humaine ou animale ou de l'environnement, jusqu'à l'adoption de mesures communautaires. C'est sur ce fondement que les autorités françaises avaient interdit l'utilisation de produits utilisant certaines substances néonicotinoïdes ou assimilées, alors que ces substances demeuraient autorisées par la Commission européenne

(CE, 12 juillet 2021, *Union des industries de la protection des plantes*, n°s 424617 et s., au Recueil).

Les dispositions en cause se bornent à permettre qu'il soit mis fin à l'édition de cette mesure conservatoire. En outre, le recours à la dérogation prévue au II ter de l'article L. 253-8 du CRPM ne se substitue pas à l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par le directeur général de l'ANSES ou d'une autorisation « 120 jours » par le ministre chargé de l'agriculture, conformément aux articles R. 253-5 et R. 253-6 du CRPM déjà mentionnés.

Ces dispositions ne sauraient donc méconnaître l'article 88-1 de la Constitution.

IV- Sur l'article 3 :

28- Les députés des groupes « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », « Ecologiste et Social » et « Gauche démocrate et républicaine » ainsi que les sénateurs des groupes « Socialiste, Ecologiste et Républicain du Sénat », « Communiste Républicain Citoyen et Ecologiste – Kanaky » et « Ecologiste – Solidarité et Territoire » soulèvent également une série de griefs contre l'article 3 de la loi déférée.

A- Sur la simplification des formalités de consultation du public

29- Ils soutiennent d'abord que les dispositions des b et c du 3° bis de l'article 3 méconnaissent l'article 7 de la Charte de 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.* » Vous jugez que, depuis l'entrée en vigueur de cette Charte, il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions (2016-595 QPC, 18 novembre 2016, paragr. 5). Vous exigez en particulier que les modalités de participation du public garantissent une appréciation complète des incidences directes et significatives des décisions en cause sur l'environnement (2020-843 QPC, 28 mai 2020, paragr. 9).

Les dispositions ici critiquées se bornent à prévoir, en ce qui concerne les projets destinés à l'élevage de bovins, de porcs ou de volailles soumis à la procédure d'autorisation environnementale en raison des activités d'élevage, le remplacement des réunions publiques d'ouverture et de clôture par des « *permanences organisées par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête* ». Il est prévu que le pétitionnaire puisse demander au commissaire enquêteur ou à la commission d'enquête l'organisation d'une réunion publique. Ces permanences permettront au public de recueillir l'ensemble des informations environnementales relatives aux projets en cause.

Par ailleurs, ces dispositions ne remettent pas en cause l'application d'autres dispositions de l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement aux pétitionnaires des projets visés par les dispositions contestées. Le public pourra ainsi faire parvenir ses observations et propositions, pendant la durée de la consultation, par courrier électronique, par voie postale ainsi que par toute autre modalité précisée dans l'avis d'ouverture de la consultation. Par ailleurs, celles transmises par voie électronique devront être accessibles sur un site internet désigné dans des conditions fixées par voie réglementaire. Ces dispositions apportent donc des modifications

limitées à la procédure de consultation du public à laquelle l'autorisation des projets auxquelles elles s'appliquent demeurera soumise.

Enfin, si les dispositions critiquées donnent un caractère facultatif aux réponses que le pétitionnaire peut apporter aux avis formulés par le public lors de sa consultation, le 4° du III de l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement prévoyait déjà que de telles réponses sont seulement « éventuelles », de sorte que ces dispositions ne modifient pas l'état du droit et ont une portée purement explicative sur ce point.

Eu égard aux marges de manœuvre dont dispose le législateur pour préciser la portée des principes énoncés à l'article 7 de la Charte et aux obligations d'information du public demeurant applicables dans le cadre des projets qu'elles régissent, les dispositions contestées ne méconnaissent donc pas les exigences résultant de cet article.

30- Les députés des groupes « La France insoumise – Nouveau Front Populaire », « Ecologiste et Social » et « Gauche démocrate et républicaine » soutiennent, en outre, qu'en réservant le bénéfice du régime qu'elles instaurent à certaines filières d'élevage, ces mêmes dispositions méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi protégé par l'article 6 de la Déclaration de 1789.

La différence de traitement résultant, pour les pétitionnaires de projets d'élevage, de ce qu'ils devront organiser ou non des réunions publiques d'ouverture et de clôture semble reposer sur une différence de situation résultant de ce que la plupart des élevages de bovins, porcs et volailles de taille suffisamment importante pour être soumis à la procédure d'autorisation environnementale sont, en pratique, des sociétés unipersonnelles ou gérées dans un cadre familial, laissant aux éleveurs une moindre disponibilité pour participer à des réunions publiques.

En outre, cette différence de traitement est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit, celle-ci visant précisément à alléger les obligations procédurales applicables aux pétitionnaires portant de tels projets.

Ce grief paraît donc également devoir être écarté.

B- Sur l'extension du bénéfice du régime de l'enregistrement à certaines installations d'élevage

31- Les députés et sénateurs appartenant aux groupes mentionnés ci-dessus au point 28 soutiennent, en outre, que les dispositions du b du 5° du I de l'article 3 méconnaissent les articles 2 et 7 de la Charte de l'environnement dès lors qu'elles permettent aux installations d'élevage qu'elles mentionnent de relever du régime de l'enregistrement.

Ces dispositions ajoutent un I ter à l'article L. 512-7 du code de l'environnement, aux termes duquel : « *Peuvent également relever du régime de l'enregistrement les installations d'élevage mentionnées à l'annexe I bis de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 (...), à l'exception des installations destinées à l'élevage intensif énumérées à l'annexe I de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.* »

Ainsi que l'explique le rapport déjà cité du député Julien Dive (p. 45), cette modification tire les conséquences de la révision, par la directive (UE) 2024/1785 du Parlement européen et

du Conseil du 24 avril 2024, de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010. En effet, alors que le deuxième alinéa du I de l'article L. 512-7 prévoit que les installations soumises à cette dernière directive ne peuvent relever du régime de l'enregistrement, l'article 4 de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 prévoit désormais que « *les États membres peuvent mettre en place une procédure pour l'enregistrement des installations qui relèvent uniquement du chapitre V ou du chapitre VI bis* » – soit les installations d'élevage de volailles et de porcs relevant de la directive. L'article 70 quater de la directive précise que : « *Les États membres peuvent utiliser toute procédure similaire préexistante pour l'enregistrement des installations afin de ne pas créer de charge administrative* ». C'est l'objet de la disposition contestée.

En premier lieu, les installations soumises à autorisation environnementale sont celles qui « *présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1* » (art. L. 512-1 du code de l'environnement), tandis que celles soumises à enregistrement sont celles qui présentent les mêmes dangers et inconvénients que celles soumises à autorisation, lorsque ceux-ci « *peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées* » (art. L. 512-7 du même code).

Dans un cas comme dans l'autre, les règles techniques d'exploitation qu'elles doivent respecter ont pour effet d'assurer la protection de l'ensemble des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement, qui sont les suivants : « *commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.* » Ainsi, l'extension du bénéfice du régime d'enregistrement à certaines installations d'élevage n'a pas pour effet de les soustraire au respect des dispositions de l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

Les dispositions contestées ne méconnaissent donc pas le devoir de préservation de l'environnement garanti par l'article 2 de la Charte de l'environnement.

En second lieu, l'application de la procédure d'enregistrement prévue aux articles L. 512-7 du code de l'environnement entraîne l'application d'une procédure spéciale de consultation du public. L'article L. 512-7-1 du code de l'environnement dispose, en effet, que la demande d'enregistrement est accompagnée d'un dossier permettant au préfet d'effectuer, au cas par cas, les appréciations qu'implique l'article L. 512-7-3. Ce dossier est mis à disposition du public, lequel doit être informé des modalités selon lesquelles sont possibles la consultation du dossier et l'émission, en temps utile, d'observations. Cette information est faite par voie d'un affichage sur le site et dans les mairies de la commune d'implantation et des communes situées à proximité de l'installation projetée et par les soins du préfet, le cas échéant, par voie électronique. Ces modalités sont précisées par les articles R. 512-46-11 et s. du code de l'environnement.

En outre, le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement, prévu au chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement, s'applique à toutes les installations à l'origine de risques et de nuisances, notamment au titre du 2° de l'article L. 124-2, quel que soit le régime dont elles relèvent ou les procédures qui leur sont applicables.

Dans ces conditions, ces dispositions ne sauraient être regardées comme portant atteinte aux exigences protégées par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

C- Sur la possibilité de déroger au principe législatif de non-régression pour relever les seuils de la nomenclature ICPE

32- Les parlementaires critiquent enfin le III de l'article 3, selon lequel le principe de non-régression défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne s'oppose pas, en ce qui concerne les élevages bovins, porcins et avicoles, au relèvement des seuils de la nomenclature mentionnée à l'article L. 511-2 du même code.

33- S'ils soutiennent d'abord que ces dispositions méconnaîtraient un « *principe constitutionnel de non-régression* », il résulte de ce qui a été dit ci-dessus au point 22 que vous refusez de consacrer l'existence d'un tel principe et que rien ne justifie de revenir sur cette solution constante de votre part.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat juge que le principe de non-régression, tel que défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, n'est pas invocable lorsque le législateur a entendu en écarter l'application dans un domaine particulier ou lorsqu'il a institué un régime protecteur de l'environnement et confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de dérogations qu'il a lui-même prévues à ce régime (CE, 27 mars 2023, *Association Réseau "Sortir du nucléaire"*, n°463186, 463187, T.).

34- Les parlementaires relèvent, ensuite, que ces dispositions méconnaîtraient les exigences découlant des articles 1^{er}, 2, 3 et 5 de la Charte de l'environnement.

Toutefois, ces dispositions pourront seulement permettre au pouvoir réglementaire de relever les seuils séparant, d'une part, les régimes de la déclaration et de l'enregistrement et, d'autre part, les régimes de l'enregistrement et de l'autorisation.

En effet, c'est l'article L. 511-1 du code de l'environnement qui définit le champ d'application de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et cet article n'est pas modifié par les dispositions en cause. Ce régime s'applique ainsi « *d'une manière générale, [aux] installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.* »

Le relèvement des seuils par le pouvoir réglementaire conduisant à faire passer certaines catégories d'installations, par exemple, du régime d'enregistrement au régime de déclaration ne sera possible que sous réserve que ces catégories d'installations puissent bien être regardées comme répondant aux critères de l'article L. 512-8, dont les critères restent inchangés - à savoir, qu'elles ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour l'environnement. Il en va de même, *mutatis mutandis*, pour le passage d'un régime d'autorisation à un régime d'enregistrement.

En outre, l'exclusion éventuelle de certains élevages, en raison de leur taille, du régime d'autorisation ou d'enregistrement n'aurait pour autant pas pour effet de les faire sortir du régime de déclaration, qui demeure un régime de la police des ICPE.

Or, dans le régime de déclaration, qui concerne les installations « *qui ne présentent pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1* » (art L. 512-8 du code), les installations restent assujetties à des règles techniques strictes, établies par arrêté préfectoral ou, plus généralement, par arrêté ministériel.

Ainsi, la possibilité de déroger au principe législatif de non-régression environnementale pour relever les seuils de la nomenclature ICPE pour certaines installations d'élevage ne méconnaît pas le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement, ces installations restant soumises au respect des prescriptions nécessaires à la protection des intérêts mentionnés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

V- Sur l'article 5 :

35- Les trois saisines dont vous êtes saisis critiquent, enfin, les 1° bis et 7° de l'article 5 de la loi qui vous est déférée.

Le premier insère un article L. 211-1-2 au sein du code de l'environnement, disposant que les ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés qui poursuivent à titre principal une finalité agricole « *sont présumés d'intérêt général majeur* » dans les zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne compromettant le potentiel de production agricole lorsqu'ils sont issus d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, qu'ils s'accompagnent d'un engagement des usagers dans des pratiques sobres en eau et qu'ils concourent à un accès à l'eau pour tous les usagers.

Le 7° insère un article L. 411-2-2 au sein du même code, prévoyant que « *sont présumés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur* », au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2, les ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés qui poursuivent à titre principal une finalité agricole dans les zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne compromettant le potentiel de production agricole lorsqu'ils résultent d'une démarche territoriale concertée sur la répartition de la ressource en eau entre l'ensemble des usagers, qu'ils s'accompagnent d'un engagement des usagers dans des pratiques sobres en eau et qu'ils concourent à un accès à l'eau pour tous les usagers.

36- Les sénateurs soulèvent un premier grief, tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, au motif qu'elles ne définissent pas les notions qu'elles emploient.

Toutefois, en premier lieu, si la notion « *d'ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés qui poursuivent à titre principal une finalité agricole* », ne figure aujourd'hui dans aucun texte, elle vise l'ensemble des retenues d'eau dont la finalité est principalement agricole. Il peut s'agir des réserves de substitution alimentées par pompage dans la nappe en période de hautes eaux (« bassines »), de celles alimentées par pompage dans la rivière, des retenues collinaires alimentées par ruissellement et déconnectées du réseau hydrographique, des retenues en dérivation ou encore des retenues en barrage sur le cours d'eau.

Par ailleurs, la notion « d'eaux souterraines » employée par les dispositions contestées ne peut renvoyer qu'aux seules nappes phréatiques réactives correspondant notamment aux nappes d'accompagnement de cours d'eau. En effet, des prélèvements d'eau pour l'irrigation ne sauraient être réalisés dans des nappes inertielles. En cas de doute sur la conformité de ces dispositions avec les exigences de fond de la Charte de l'environnement, vous pourriez les assortir d'une réserve d'inconstitutionnalité précisant que les prélèvements visés par ces dispositions ne pourront porter sur les nappes phréatiques inertielles.

En deuxième lieu, la notion de « *déficit quantitatif pérenne compromettant le potentiel de production agricole* » est communément utilisée dans les plans de gestion quantitative des agences de bassin et dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Il appartiendra ainsi à l'autorité administrative compétente pour octroyer une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement d'apprécier, à la lumière notamment du SDAGE et sous le contrôle du juge administratif, si la zone est affectée d'un déficit quantitatif pérenne compromettant le potentiel de production agricole.

En troisième lieu, les « *démarches* » et « *engagements* » auxquels les dispositions contestées font référence renvoient aux projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), définis par des instructions des 7 mai 2019 et 17 janvier 2023. Il s'agit d'une démarche reposant sur une approche globale et coconstruite de la ressource en eau sur un périmètre cohérent d'un point de vue hydrologique ou hydrogéologique. Il aboutit à un engagement de l'ensemble des usagers d'un territoire (eau potable, agriculture, industries, navigation, énergie, pêches, usages récréatifs, etc.) permettant d'atteindre, dans la durée, un équilibre entre besoins et ressources disponibles en respectant la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques, en anticipant le changement climatique et en s'y adaptant. Il s'agit de mobiliser à l'échelle du territoire des solutions privilégiant les synergies entre les bénéfiques socio-économiques et les externalités positives environnementales, dans une perspective de développement durable du territoire. Le préfet coordonnateur de bassin, en lien avec les services de l'Etat, supervise la procédure d'élaboration des PTGE. Il valide le diagnostic et, à l'issue de la phase de dialogue territorial, se prononce sur le programme d'actions et approuve les volumes d'eau associés. Il s'assure que le PTGE est compatible avec les grandes orientations du SDAGE.

37- Les saisines soutiennent ensuite que ces dispositions méconnaîtraient les articles 1^{er}, 5 et 7 de la Charte de l'environnement, au motif qu'elles instaureraient, en faveur des ouvrages qu'elles mentionnent des présomptions « *automatiques* » et « *irréfragables* » d'intérêt général majeur et de raison impérative d'intérêt public majeur en faveur de ces projets.

Par votre décision déjà citée du 10 décembre 2020, vous avez jugé que s'il est 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, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement (§ 13). Vous aviez ajouté que « *les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* » (§ 14).

Le Gouvernement estime que ces dispositions n'apportent aucune limitation à l'exercice des droits découlant des articles 1^{er} et 7 de la Charte.

Il résulte de leurs termes mêmes que celles-ci ont seulement pour objet et pour effet de faire bénéficier, en vue respectivement de l'obtention d'une dérogation au titre du VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, pris pour la transposition du paragraphe 7 de l'article 4 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, ou d'une dérogation « espèces protégées » prévue par l'article L. 411-2 du même code, d'une présomption réfragable « *d'intérêt général majeur* » ou de « *raison impérative d'intérêt public majeur* » les seuls ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines associés qui se situent dans les zones affectées d'un déficit quantitatif pérenne compromettant le potentiel de production agricole. Le bien-fondé de cette présomption pourra donc évidemment être discuté et, le cas échéant, renversé par l'autorité administrative compétente pour accorder ces dérogations mais aussi, et surtout, par de potentiels requérants à l'occasion de contestations introduites devant le juge administratif.

En tout état de cause, s'agissant de l'atteinte à l'article 1^{er}, ces dispositions visent à préserver la production agricole dans des zones connaissant des stress hydriques importants pouvant affecter les entreprises agricoles et leur capacité de production. Elle se rattachent donc au motif d'intérêt général de protection et de valorisation des cultures énoncé à l'article L. 1 A du CRPM.

En outre, d'une part, les dispositions contestées ne dispensent pas les projets d'ouvrages auxquels elles s'appliqueront de remplir les autres conditions prévues pour l'obtention d'une dérogation « espèces protégées » ou celle prévue au VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement.

En particulier, le VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement dispose que des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines peuvent justifier, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, des dérogations motivées au respect des objectifs de qualité et de quantité des eaux et aux objectifs dérogatoires fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Son deuxième alinéa dispose que l'autorité administrative arrête la liste de ces dérogations après l'avoir mise à disposition du public, notamment par voie électronique, pendant une durée minimale de six mois afin de recueillir ses observations. Par dérogation, lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de la dérogation mentionnée au premier alinéa I, la consultation du public prévue au I de l'article L. 181-10 du code de l'environnement dispense, pour le projet concerné, de la mise à la disposition du public de la liste des dérogations. Le I bis de l'article R. 212-16 du code de l'environnement soumet ces dérogations à trois conditions supplémentaires.

D'autre part, le législateur a prévu que les ouvrages concernés sont issus d'une démarche concertée, que les usagers s'engagent dans des pratiques sobres en eau et qu'ils concourent à un accès à l'eau pour tous les usagers.

Enfin, ces présomptions ne dispensent pas les pétitionnaires de se conformer aux procédures applicables au titre du code de l'environnement, notamment l'autorisation environnementale, embarquant le cas échéant la dérogation espèces protégées et la reconnaissance du caractère d'intérêt général majeur d'un projet, ainsi que d'un examen au cas par cas au titre de l'évaluation environnementale des projets.

38- Les parlementaires soutiennent également qu'en neutralisant la portée des conditions « *d'intérêt général majeur* » et de « *raison impérative d'intérêt public majeur* » respectivement applicables pour l'obtention d'une dérogation au titre du paragraphe 7 de l'article 4 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 et d'une dérogation « espèces protégées », ces dispositions, d'une part, priveraient le droit

européen de portée et méconnaîtraient ainsi l'article 88-1 de la Constitution et, d'autre part, porterait atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Il résulte toutefois de ce qui précède que ces dispositions se bornent à introduire des présomptions réfragables, de sorte qu'elles ne sauraient porter atteinte aux principes invoqués par les parlementaires.

Ces deux derniers griefs devront donc également être écartés.

VI- Sur les autres dispositions de la loi déferée :

39- La dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose : *« Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. »*

Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect de ces dispositions en ce qui concerne les articles suivants de la loi déferée.

40- L'article 6 de la proposition de loi initiale comportait une disposition modifiant le IV de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, relatif au rôle du représentant de l'Etat comme délégué territorial de l'Office français de la biodiversité (OFB). Il précisait que *« dans ce cadre, en cas de primo-infraction ou d'infraction ayant causé un faible préjudice environnemental, il invite l'office à privilégier la procédure administrative. »*

Le 1° du I de l'article 6, issu d'un amendement du Gouvernement en séance publique au Sénat, vient aussi renforcer le rôle du préfet, en le positionnant comme coordinateur des missions de police administrative de l'Office. L'amendement renforce de la sorte le rôle qui lui est assigné dans le but de mieux organiser les contrôles relatifs à la police administrative de l'environnement et ainsi améliorer les relations entre les agents chargés de cette police et les usagers. Il existe donc un lien direct entre cette disposition et le texte initial de l'article 6 de la proposition de loi.

Le 2° du I de l'article 6, issu d'un amendement parlementaire en séance publique au Sénat, modifie l'article L. 172-16 du code de l'environnement pour aligner la procédure de transmission des procès-verbaux constatant des infractions au code de l'environnement avec la procédure pénale de droit commun. Les agents de l'OFB étant, en application de l'article L. 172-1 du code de l'environnement, habilités à rechercher et constater des infractions au code de l'environnement, il existe un lien direct entre ce 2° du I de l'article 6 et l'article 6 de la proposition initiale.

Le 3° du I de l'article 6, issu d'un amendement du Gouvernement présenté en séance publique au Sénat, crée une habilitation des inspecteurs de l'environnement, notamment ceux de l'OFB, à mettre en place le port d'une caméra individuelle par ses agents chargés de missions de police administrative et de police judiciaire. Il s'agit d'apaiser les tensions entre les agents chargés de la police de l'environnement et certains usagers en objectivant la réalité des modalités d'exercice de cette police de l'environnement. Cette disposition, qui régit l'exercice de ses missions par l'OFB est en lien direct avec l'article 6 de la proposition initiale.

41- L'article 7 clarifie le fait que les insectes stériles sont soumis à l'autorisation préalable prévue à l'article L. 258-1 du code de l'environnement, avant qu'ils puissent être

lâchés dans l'environnement. Il s'agit de sécuriser les acteurs dans cette activité visant à protéger les cultures et de faciliter le développement de cette technique alternative à l'emploi de produits phytopharmaceutiques, dans un contexte où les solutions conventionnelles se raréfient.

Cette disposition, qui est relative à la protection des végétaux, présente un lien indirect avec l'article 1^{er}, relatif au conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et un lien direct avec l'article 2 de la proposition de loi initiale, qui concerne également la protection des végétaux.

42- Les dispositions de l'article 8 mettent à la disposition de l'Etat des mesures de police administrative renouvelées permettant de faire appliquer la réglementation afin de gérer les risques phytosanitaires au bénéfice des filières.

Comme la précédente, cette disposition, qui est relative à la protection des végétaux, présente un lien indirect avec l'article 1^{er}, relatif au conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et un lien direct avec l'article 2 de la proposition de loi initiale, qui concerne également la protection des végétaux.

Il sera souligné que ces dispositions sont essentielles pour renforcer l'efficacité de la lutte obligatoire contre les organismes de quarantaine qui sont des ravageurs dangereux pour les cultures, peu ou pas présents sur le territoire, et dont il faut impérativement limiter la dissémination car ils constituent une menace pour la pérennité des filières (ex. : la flavescence dorée, pour la filière viticole). Elles doivent être lues en coordination avec les dispositions de la loi n° 2025-533 du 13 juin 2025 instaurant des réponses adaptées et proportionnées pour prévenir notamment le développement des vignes non cultivées, qui ont revu l'échelle des peines applicables en la matière.