

Paris le 28 juillet 2026

Conseil constitutionnel

Contribution extérieure

**Observations sur la conformité à la Constitution
de l'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles**

Présentées par

- Arnaud Gossement, avocat (cabinet Gossement Avocats), docteur en droit, professeur associé à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
- Emma Babin, avocate (cabinet Gossement Avocats), enseignante à l'université de Rennes
- Florian Ferjoux, avocat (cabinet Gossement Avocats), enseignant à l'université de Lorraine.

Affaire n° 2026-914 DC

Sommaire détaillé

Résumé	4
Discussion.....	7
I. Sur l'article 2 quater de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles	7
1.1. Sur l'histoire de l'interdiction des substances néonicotinoïdes	7
2016-2020 : la première interdiction des substances néonicotinoïdes	7
2020 – 2024 : la nouvelle période de dérogation	8
2025 – 2026 : la « Loi Duplomb » à la recherche d'une nouvelle dérogation	10
1.2. Sur la nouvelle procédure de dérogation prévue à l'article 2 <i>quater</i> de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.....	12
1.2.1. Sur la différence entre les procédures de dérogation tenant à la substance susceptible d'être autorisée.....	16
1.2.2. Sur la différence entre les procédures de dérogation tenant aux conditions de la dérogation.....	17
II. Sur les droits et libertés garantis par la Constitution et méconnus par l'article 2 <i>quater</i> de la loi pour la protection et la souveraineté agricoles.....	17
2.1. Sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé..	18
2.1.1. Sur le contenu du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé	18
2.1.2. Sur la violation du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé par l'article 2 <i>quater</i> de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles	21
2.1.2.1. Sur l'absence de limitation précise dans le temps de la période de dérogation	25
2.1.2.2. Sur l'absence de précision des usages et traitements concernés	27
2.2. Sur le principe de précaution.....	29
2.2.1. Sur l'application du principe de précaution par les juges constitutionnel et administratif.....	30
2.2.2. Sur la violation du principe de précaution	37
2.2.2.1. Sur le défaut d'avis scientifique préalable avant octroi de la dérogation	38

2.2.2.2. Sur l'absence de suivi scientifique postérieur de de la dérogation.....	39
2.2.2.3. Sur l'absence de procédure « d'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »	40
2.2.2.4. Sur la confusion entre l'expert et le décideur public	40
2.2.2.5. Sur l'atteinte à l'indépendance de l'ANSES	41
2.3. Sur le principe de participation du public et le droit d'accéder à l'information relative à l'environnement.....	42
2.3.1. Sur les exigences du principe de participation du public.....	42
2.3.2. Sur la violation du principe de participation du public.....	45

Les auteurs de la présente contribution ont l'honneur, en leurs noms propres, de soumettre au Conseil constitutionnel les observations qui suivent, relatives au seul article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

Ils entendent démontrer que cet article 2 *quater* est contraire à plusieurs dispositions du bloc de constitutionnalité.

Les développements qui suivent seront consacrés,

- **D'une part**, à l'exposé de l'histoire et du contenu de cet article 2 *quater* (I) ;
- **D'autre part** à la démonstration du bien fondé de sa nécessaire déclaration d'inconstitutionnalité (II).

I. Sur l'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

Cet article 2 *quater* procède donc à la création d'une nouvelle procédure de « permission » en préalable de la procédure d'autorisation de mise sur le marché.

- **Dans un premier temps**, l'ANSES devra « permettre », dans son principe même, une dérogation à l'interdiction – décidée par le législateur en 2016 - d'utilisation de certains produits néonicotinoïdes, lorsque certaines conditions sont réunies.
- **Dans un deuxième temps**, après cette première décision de principe, l'ANSES devra suivre une procédure d'autorisation et se prononcer, au cas par cas, sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché qui lui seront présentées pour ces produits.

L'article 2 *quater* prévoit que l'ANSES permet cette dérogation, à certaines conditions, pour les usages et filières suivantes :

- pour un usage limité aux produits contenant la substance flupyradifurone et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, pour la production de betteraves sucrières ;
- pour un usage limité aux produits contenant la substance flupyradifurone et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, pour la production de cerises et de pommes ;
- pour un usage limité aux produits contenant la substance acétamipride et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, pour la production de noisettes.

II. Sur les droits et libertés garantis par la Constitution et méconnus par l'article 2 *quater* de la loi pour la protection et la souveraineté agricoles

2.1. L'article 2 *quater* de la loi pour la protection et la souveraineté agricoles méconnaît le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er} de la Charte de l'environnement)

Cet article 2 *quater* est contraire aux exigences de ce droit pour la procédure de dérogation à l'interdiction d'usage des néonicotinoïdes, telles que rappelées par le Conseil constitutionnel aux termes de sa décision du 7 août 2025 sur la « Loi Duplomb »

- Cet article ne prévoit pas de limitation précise dans le temps de la période de dérogation
- Cet article est dépourvu de précisions suffisantes sur les usages et traitements concernés et, surtout, sur leurs risques pour la santé publique et l'environnement.

2.2. L'article 2 quater de la loi pour la protection et la souveraineté agricoles méconnaît le principe de précaution (article 5 de la Charte de l'environnement)

Cet article 2 *quater* est contraire aux exigences de ce principe pour la procédure de dérogation à l'interdiction d'usage des néonicotinoïdes, telles que rappelées, notamment, par le Conseil d'Etat, dans son avis relatif à la proposition de loi « Duplomb 2, reprise ensuite à l'article 2 *quater* précité.

- Cet article ne prévoit pas l'élaboration d'un avis scientifique préalable avant octroi de la dérogation.
- Cet article ne prévoit aucun suivi scientifique postérieur de la dérogation.
- Cet article ne comporte pas de procédure « d'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »
- Cet article, en chargeant l'ANSES du soin de prendre une décision à la place du législateur ou du pouvoir réglementaire, entretient une confusion entre la fonction d'expertise et le pouvoir de décision.
- Cet article porte atteinte à l'indépendance de l'ANSES en orientant par avance sa décision.

2.3. L'article 2 quater de la loi pour la protection et la souveraineté agricoles méconnaît le principe de participation du public (article 7 de la Charte de l'environnement)

Cet article 2 *quater* ne prévoit aucune procédure de participation du public préalablement à la décision par laquelle l'ANSES doit « permettre » une nouvelle dérogation à l'interdiction d'utilisation des substances néonicotinoïdes.

- A supposer que cette décision corresponde au champ d'application de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement, cet article ne pourrait pas, ici, être appliqué.
- En effet, l'ANSES doit se prononcer dans un délai de deux mois. Délai manifestement insuffisant pour lui permettre de prendre connaissance de la saisine du ministère de l'agriculture,

- Le caractère insuffisant de ce délai a été reconnu par le Gouvernement qui a tenté, au moyen d'un amendement déposé en dernière lecture, d'allonger à 6 mois ce délai. Cet amendement n'a pas été adopté

I. Sur l'article 2 quater de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

Il convient,

- **D'une part**, de rappeler les principales dates de l'histoire de l'interdiction puis de la dérogation à l'interdiction – des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits (1.1.) ;
- **D'autre part**, de présenter le contenu de l'article 2 quater de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles (1.2.).

1.1. Sur l'histoire de l'interdiction des substances néonicotinoïdes

2016-2020 : la première interdiction des substances néonicotinoïdes

8 août 2016. L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits a été interdite à compter du 1er septembre 2018, aux termes de l'article 125 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Cet article 125 a été codifié à l'article L.253-8 du code rural et de la pêche. L'interdiction qu'il comporte a été assortie par le législateur d'une dérogation pouvant être accordée jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

4 août 2016. Par une décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 (Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la violation de la liberté d'entreprendre par cet article 125 : « (...) *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (point 37 de la décision).

30 juillet 2018. Par un décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018, le Gouvernement a publié la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques. Dans sa rédaction initiale et issue de ce décret du 30 juillet

2018, l'article D253-46-1 du code rural disposait que les substances de la famille des néonicotinoïdes mentionnées à l'article L.253-8 du même code sont les suivantes : Acétamipride ; Clothianidine; Imidaclopride ; Thiaclopride ; Thiaméthoxame.

30 octobre 2018. L'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, a modifié la rédaction de l'article L.253-8 du code rural de manière, principalement, à ce que l'interdiction des néonicotinoïdes soit étendue aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et aux semences traitées avec ces produits.

7 mai 2019. Par un arrêté du 7 mai 2019 portant dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits mentionnée à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, le Gouvernement a autorisé jusqu'au 1er juillet 2020 l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à base d'acétamipride bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché en vigueur pour l'usage considéré.

2020 – 2024 : la nouvelle période de dérogation

L'article 1er de la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières a fait passer du 1er juillet 2020 au 1er juillet 2023 le terme de la période au cours de laquelle des dérogations peuvent être délivrées.

Par une décision n°2020-809 DC du 10 décembre 2020 le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution les articles soumis à son contrôle de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, à certaines conditions.

- **D'une part**, ce qui est tout à fait remarquable, le Conseil constitutionnel a reconnu, aux termes de cette décision que les produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes ont des incidences sur la biodiversité :
« 19. Ces produits ont 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. »

- **D'autre part**, le Conseil constitutionnel a précisément indiqué à quelles conditions le régime de dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes, inscrit à l'article L.253-8 II du code rural, peut être conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Par un décret n°2020-1601 du 16 décembre 2020, le Gouvernement a établi une nouvelle liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. Ces substances sont les suivantes : acétamipride ; flupyradifurone ; sulfoxaflor. Par une décision n°488238 du 5 juin 2025, le Conseil d'Etat a rejeté ce recours en annulation de décret du 16 décembre 2020.

Par une décision n°488338 du 5 juin 2025, le Conseil d'Etat a rejeté le recours par lequel le syndicat Phytéis a demandé l'annulation de la décision implicite par laquelle la Première ministre a rejeté sa demande datée du 28 juin 2023 tendant à l'abrogation des dispositions du décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020 fixant la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime.

Par cette décision, le Conseil d'Etat a jugé qu'aucun changement de circonstances ni aucune nouvelle connaissance scientifique ne justifie une abrogation du décret du 16 décembre 2020. S'agissant spécialement de l'acétamipride dont l'autorisation est recherchée par la loi ici commentée, le Conseil d'Etat a souligné que les avis rendus par l'EFSA en 2022 et 2024 appellent une poursuite des recherches sur les risques sanitaires et environnementaux de cette substance :

*« 15. S'agissant de l'acétamipride, le syndicat requérant se prévaut également d'un avis rendu par l'EFSA le 24 janvier 2022, faisant état de l'absence de preuve concluante d'une augmentation des risques causés par cette substance en ce qui concerne la santé humaine et l'environnement, par rapport à l'évaluation ayant conduit au renouvellement de l'approbation en 2018. Toutefois, il résulte des termes mêmes de cet avis qu'il relève également que la possibilité d'une sensibilité » inter-espèces » élevée des oiseaux et des abeilles à l'acétamipride pourrait nécessiter un examen plus approfondi et recommande l'étude de la sensibilité potentiellement plus élevée de la *Megachile rotundata* à cette substance par rapport à d'autres espèces d'abeilles. De plus, il ressort des pièces du dossier que, sur la base d'études scientifiques faisant état de la présence de métabolites de cette*

substance dans le liquide cébrospinal de la grande majorité d'une cohorte d'enfants soignés pour un cancer lymphoïde, la Commission européenne a délivré un nouveau mandat à l'EFSA, le 29 juillet 2022, pour une assistance scientifique et technique sur le fondement de l'article 31 du règlement, et qu'il résulte de l'avis adopté par cette autorité le 15 mai 2024 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, de sorte que l'EFSA recommande de réduire la dose journalière admissible de 0,025 à 0,005 mg/kg de poids corporel et la limite maximale de résidus pour trente-huit produits agricoles pour lesquels un risque pour le consommateur a été identifié et souligne la nécessité de données supplémentaires pour aboutir à une évaluation appropriée des dangers et risques » (nous soulignons).

En définitive, par cette décision du 5 juin 2025, le Conseil d'Etat a jugé que l'Etat était bien fondé à interdire l'utilisation de néonicotinoïdes comme l'acétamipride. Rappelons en effet que de 2016 à 2020, le Gouvernement français a soutenu, notamment devant la Commission européenne que cette interdiction s'imposait. Il sera particulièrement délicat pour le Gouvernement de soutenir désormais, devant le Conseil constitutionnel qu'il faudrait, à l'inverse, l'autoriser sans condition de délai.

2025 – 2026 : la « Loi Duplomb » à la recherche d'une nouvelle dérogation

Le 8 juillet 2025, l'Assemblée nationale a définitivement adopté la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur » dite « Loi Duplomb » du nom du sénateur Laurent Duplomb qui a déposé la version initiale de ce texte. Celui-ci comporte notamment un article 2 qui tend à créer un nouveau régime de dérogation à l'interdiction de principe de 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. La conformité de ce texte à la Charte de l'environnement a été plusieurs fois discutée au cours des débats parlementaires.

7 août 2025 : par une décision du 7 août 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à l'article 1er de la Charte de l'environnement – consacrant le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et équilibré – les dispositions de l'article 2 de la loi « Duplomb » qui créaient une nouvelle dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires contenant des substances néonicotinoïdes.

26 mars 2026. Par un avis n°4105574 rendu ce 26 mars 2026, le Conseil d'Etat a procédé à une critique particulièrement sévère de la proposition de loi (dite « Duplomb 2 ») « visant à

atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles » . Aux termes de cet avis, en l'état, ce texte n'est pas conforme à plusieurs règles de droit de valeur supérieure à la loi et notamment au principe constitutionnel de précaution inscrit dans la Charte de l'environnement. Même le titre de ce texte qui mentionne le terme « surtransposition » est erroné, comme le relève le Conseil d'Etat (point 29), puisque son contenu est sans rapport avec le travail de transposition d'une directive.

8 avril 2026. Le Gouvernement a déposé, à l'Assemblée nationale, le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles. Ce texte, dans sa version initiale, ne comportait pas de disposition relative à l'autorisation des néonicotinoïdes. Ce projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 2 juin 2026.

19 juin 2026. En première lecture, les sénateurs, siégeant au sein de la commission des affaires économiques, saisie au fond, ont adopté un [amendement N° COM-112 rect](#) déposé et défendu par les trois sénateurs rapporteurs du projet de loi : MM. Cuypers, Duplomb et Menonville.

Cet amendement a créé un nouvel article 2 *quater* au sein du projet de loi. Lequel, dans sa première rédaction, prévoyait d'insérer trois nouveaux paragraphes au sein de l'article L.253-8 du code rural pour permettre au Gouvernement, par décret, d'autoriser l'utilisation de produits néonicotinoïdes. Ce décret devait être signé après avis public du conseil de surveillance mentionné au II bis de l'article L.253-8 du code rural et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Cet article 2 *quater*, dans sa première rédaction telle qu'adoptée au Sénat en première lecture, avait pour objet d'organiser :

- l'autorisation d'usage, sous conditions, de la substance flupyradifurone pour la production de betteraves sucrières, en cas de menace grave ;
- l'autorisation d'usage, sous conditions, des substances acétamipride et flupyradifurone pour la production de betteraves sucrières, en cas de situation d'impasse technique avérée ;
- l'autorisation d'usage, sous conditions, des substances acétamipride et flupyradifurone pour la production de cerises, de pommes ou de noisettes.

29 juin 2026. Au cours de l'examen en séance publique du projet de loi, les sénateurs ont rejeté les amendements de suppression de l'article 2 *quater*.

20 et 21 juillet 2026, l'Assemblée nationale puis le Sénat ont adopté, en dernière lecture, le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'une demande de contrôle de constitutionnalité de ce texte par le nombre requis de parlementaires.

1.2. Sur la nouvelle procédure de dérogation prévue à l'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

L'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime comporte plusieurs mesures d'interdiction d'usage de produits phytopharmaceutiques (pesticides).

Le paragraphe II de cet article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime interdit l'utilisation des substances néonicotinoïdes :

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

Le paragraphe II bis de cet article L.253-8 crée un « conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances »

L'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, dans sa rédaction définitive, a pour objet d'insérer, au sein de l'article L. 253-8 précité, les nouveaux paragraphes II *ter* à II *quinquies*, ainsi rédigés :

I. – Après le II bis de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, sont insérés des II ter à II quinquies ainsi rédigés :

« II ter. – Sans préjudice de la nécessité d'obtenir une autorisation de mise sur le marché ou une autorisation accordée dans les conditions définies à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de

l'environnement et du travail, saisie par le ministre chargé de l'agriculture, permet, dans un délai de deux mois et à titre exceptionnel, de déroger à l'interdiction de l'utilisation des semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques mentionnée au II du présent article, pour un usage limité aux produits contenant la substance flupyradifurone et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

« 1° La dérogation vise à faire face à une menace grave compromettant la production de betteraves sucrières ;

« 2° Les solutions alternatives mentionnées à l'article L. 253-1 A à l'utilisation des semences traitées avec ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes ;

« 3° Il existe un plan de recherche sur les solutions alternatives à l'utilisation de ces produits ;

« 4° En l'état des connaissances scientifiques les plus récentes et eu égard aux modalités d'utilisation de la substance concernée, la dérogation n'est pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement.

« La décision de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail mentionnée au premier alinéa du présent II ter tient compte notamment des risques pour la santé humaine et l'environnement qu'engendrerait la dérogation et les mesures appropriées pour les parer, en particulier par les meilleures conditions d'usage possibles du produit. Elle est prise après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis. Cet avis porte notamment sur les conditions mentionnées aux 1° à 3° du présent II ter. Il est actualisé annuellement.

« L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail précise les conditions dans lesquelles la dérogation est mise en œuvre, notamment celles relatives à l'interdiction temporaire de semis, de plantation et de replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de semences traitées avec la substance flupyradifurone.

« La dérogation prend fin lorsque l'une des conditions mentionnées aux 1° à 4° n'est plus remplie.

« Le conseil de surveillance remet au Gouvernement et au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, un rapport public relatif à l'application de la dérogation, qui décrit ses conséquences, notamment environnementales et économiques, et indique l'état d'avancement du plan de recherche mentionné au 3°. Il recommande des modalités de déploiement des solutions alternatives. Il s'appuie sur les données recueillies par le dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques mentionné à l'article L. 253-8-1.

« II quater. – (Supprimé)

« II quinquies A (nouveau). – Sans préjudice de la nécessité d'obtenir une autorisation de mise sur le marché ou une autorisation accordée dans les conditions définies à l'article 53 du

règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, saisie par le ministre chargé de l'agriculture, permet, dans un délai de deux mois et à titre exceptionnel, de déroger à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnée au II du présent article, pour un usage limité aux produits contenant la substance flupyradifurone et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

« 1° La dérogation vise à faire face à une menace grave compromettant la production de cerises et de pommes ;

« 2° Les solutions alternatives mentionnées à l'article L. 253-1 A à l'utilisation de ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes ;

« 3° Il existe un plan de recherche sur les solutions alternatives à l'utilisation de ces produits ;

« 4° L'usage de ces produits respecte l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive ;

« 5° En l'état des connaissances scientifiques les plus récentes et eu égard aux modalités d'utilisation de la substance concernée, la dérogation n'est pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement.

« La décision de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail mentionnée au premier alinéa du présent II quinquies A tient compte notamment des risques pour la santé humaine et l'environnement qu'engendrerait la dérogation et les mesures appropriées pour les parer, en particulier par les meilleures conditions d'usage possibles du produit, qui visent notamment à prévoir des dispositifs de réduction substantielle de la dérive. Elle est prise après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis. Cet avis porte notamment sur les conditions mentionnées aux 1° à 3° du présent II quinquies A. Il est actualisé annuellement.

« L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail précise les conditions dans lesquelles la dérogation est mise en œuvre.

« La dérogation prend fin lorsque l'une des conditions mentionnées aux 1° à 5° n'est plus remplie.

« Le conseil de surveillance remet au Gouvernement et au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, un rapport public relatif à l'application de la dérogation, qui décrit ses conséquences, notamment environnementales et économiques, et indique l'état d'avancement du plan de recherche mentionné au 3°. Il recommande des modalités de déploiement des solutions alternatives. Il s'appuie sur les données recueillies par le dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques mentionné à l'article L. 253-8-1.

« II quinquies. – Sans préjudice de la nécessité d'obtenir une autorisation de mise sur le marché ou une autorisation accordée dans les conditions définies à l'article 53 du règlement

(CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, saisie par le ministre chargé de l'agriculture, permet, dans un délai de deux mois et à titre exceptionnel, de déroger à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques mentionnée au II du présent article, pour un usage limité aux produits contenant la substance acétamipride et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

« 1° La dérogation vise à faire face à une menace grave compromettant la production de noisettes ;

« 2° Les solutions alternatives mentionnées à l'article L. 253-1 A à l'utilisation de ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes ;

« 3° Il existe un plan de recherche sur les solutions alternatives à l'utilisation de ces produits ;

« 4° L'usage de ces produits respecte l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive ;

« 5° En l'état des connaissances scientifiques les plus récentes et eu égard aux modalités d'utilisation de la substance concernée, la dérogation n'est pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement.

« La décision de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail mentionnée au premier alinéa du présent II quinquies tient compte notamment des risques pour la santé humaine et l'environnement qu'engendrerait la dérogation et les mesures appropriées pour les parer, en particulier par les meilleures conditions d'usage possibles du produit, qui visent notamment à prévoir des dispositifs de réduction substantielle de la dérive. Elle est prise après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis. Cet avis porte notamment sur les conditions mentionnées aux 1° à 3° du présent II quinquies. Il est actualisé annuellement.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail précise les conditions dans lesquelles la dérogation prend fin lorsque l'une des conditions mentionnées aux 1° à 5° n'est plus remplie.

« Le conseil de surveillance remet au Gouvernement et au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, un rapport public relatif à l'application de la dérogation, qui décrit ses conséquences, notamment environnementales et économiques, et indique l'état d'avancement du plan de recherche mentionné au 3°. Il recommande des modalités de déploiement des solutions alternatives. Il s'appuie sur les données recueillies par le dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques mentionné à l'article L. 253-8-1.

»

II. – Les II ter à II quinquies de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction résultant du I du présent article, sont abrogés à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi. »

Cet article 2 quater procède donc à la création d'une nouvelle procédure de « permission » en préalable de la procédure d'autorisation de mise sur le marché.

- **Dans un premier temps**, l'ANSES devra suivre une procédure de « permission » et « permettre », dans son principe même, l'utilisation de certains produits néonicotinoïdes, lorsque certaines conditions sont réunies.
- **Dans un deuxième temps**, après cette première décision de principe l'ANSES devra suivre une procédure d'autorisation et se prononcer, au cas par cas, sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché qui lui seront présentées pour ces produits.

L'article 2 *quater*, dans sa version définitive, prévoit que la dérogation puis les autorisations de mise sur le marché pourront être demandées, à certaines conditions, pour les usages et filières suivantes :

- pour un usage limité aux produits contenant la substance flupyradifurone et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, pour la production de betteraves sucrières ;
- pour un usage limité aux produits contenant la substance flupyradifurone et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, pour la production de cerises et de pommes ;
- pour un usage limité aux produits contenant la substance acétamipride et pour une durée d'un an renouvelable deux fois, pour la production de noisettes.

Deux différences principales sont à relever à l'étude de ces trois procédures de dérogation.

1.2.1. Sur la différence entre les procédures de dérogation tenant à la substance susceptible d'être autorisée

L'usage de l'acétamipride est réservé, à certaines conditions, à la filière de production de noisettes.

L'usage du flupyradifurone est réservé, à certaines conditions, aux filières de production de betteraves sucrières, de cerises et de pommes.

1.2.2. Sur la différence entre les procédures de dérogation tenant aux conditions de la dérogation

Pour toutes les filières éligibles à la dérogation, l'ANSES la « permet » lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- 1° La dérogation vise à faire face à une menace grave compromettant la production de betteraves sucrières ;
- 2° Les solutions alternatives mentionnées à l'article L. 253-1 A à l'utilisation des semences traitées avec ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes;
- 3° Il existe un plan de recherche sur les solutions alternatives à l'utilisation de ces produits ;
- 4° En l'état des connaissances scientifiques les plus récentes et eu égard aux modalités d'utilisation de la substance concernée, la dérogation n'est pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement. »

Pour l'usage de produits contenant la substance flupyradifurone pour la production de cerises et de pommes et pour l'usage de produits contenant la substance acétamipride pour la production de noisettes, une condition de fond supplémentaire doit être réunie :

« 4° L'usage de ces produits respecte l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive ; »

II. Sur les droits et libertés garantis par la Constitution et méconnus par l'article 2 *quater* de la loi pour la protection et la souveraineté agricoles

Les développements qui suivent sont consacrés à la présentation des droits et libertés garantis par la Constitution, méconnus par l'article 2 *quater* de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur.

A titre liminaire, il importe de rappeler que, sur le fondement des alinéas 2, 3, 6 et 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a consacré l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle de « *protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres*

humains » (cf. CC, 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823 QPC, §4). Par une décision du 18 octobre 2024, le Conseil constitutionnel a souligné que l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement comprend en outre la préservation de la biodiversité. La décision précise ainsi que :

« 19. En deuxième lieu, d'une part, il ressort des travaux préparatoires que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre la libre circulation des animaux sauvages dans les milieux naturels afin de prévenir les risques sanitaires liés au cloisonnement des populations animales, de remédier à la fragmentation de leurs habitats et de préserver la biodiversité. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. » (cf. CC, 18 octobre 2024, *Groupe forestier Forêt de Teillay et a.*, n°2024-1109 QPC, §19).

Il convient, par ailleurs, de relever qu'aux termes de la décision précitée du 31 janvier 2020, le Conseil constitutionnel a, sur le fondement du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes duquel la Nation « *garantit à tous [...] la protection de la santé* », reconnu l'existence d'un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé (cf. CC, 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, §5).

2.1. Sur le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé

Il convient,

- D'une part de rappeler le contenu de ce droit (2.1.1.) ;
- D'autre part, de démontrer que l'article 2 quater de la loi (2.1.2.).

2.1.1. Sur le contenu du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé

Le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

L'article 1^{er} consacre le droit de chacun « *de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

S'agissant plus précisément du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le Conseil constitutionnel a, par une décision du 13 mai 2022, souligné que l'exercice par le législateur de son pouvoir de modifier ou d'abroger des textes

antérieurs en leur substituant de nouvelles dispositions, ne peut conduire à priver de garanties légales le droit consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Par cette même décision, le Conseil constitutionnel a précisé en outre que le législateur ne peut limiter l'exercice de ce droit uniquement dans le cas où, une telle limitation serait liée à « des exigences constitutionnelles » ou si celle-ci devait être « justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi ».

La décision précise ainsi que :

« 5. 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 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. 6. Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi. » (cf. CC, 13 mai 2022, France Nature environnement et a., n°2022-991 QPC, §5 et 6).

Par une autre décision du 18 février 2022, le Conseil constitutionnel a précisé que l'adoption par le législateur d'une disposition législative nouvelle susceptible d'avoir une incidence sur le droit consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, lui impose de déterminer les modalités de mise en œuvre de ce droit. C'est notamment ce qu'a précisé le Conseil constitutionnel, par une décision du 18 février 2022, qui précise :

« 9. Selon l'article 1er de la Charte de l'environnement : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Son article 3 dispose : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions. » (cf. CC, 18 février 2022, France Nature environnement, n°2021-971 QPC, §9).

Enfin, il est intéressant de relever qu'aux termes d'une décision du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a déduit des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement « une obligation de vigilance » qui pèse sur toute personne exerçant une activité pouvant porter atteinte à l'environnement (cf. CC, 8 avril 2011, Michel Z., n°2011-116 QPC, §5).

En deuxième lieu, le respect de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement implique également pour le législateur de veiller à ne pas compromettre « *la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* » conformément à ce que précise l'alinéa 7 du préambule de la Charte de l'environnement, qui dispose ainsi que :

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

C'est notamment ce que le Conseil constitutionnel a relevé dans sa décision *Meuse Nature environnement et a.* du 27 octobre 2023. Plus précisément, il a jugé que l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, « éclairé » par les dispositions de l'alinéa 7 de son préambule, impose au législateur de veiller à ce que les décisions prises aujourd'hui et qui sont susceptibles « *de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé* » ne compromettent pas « *la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ». La décision précise ainsi que :

« 6. Il découle de l'article 1er de la Charte de l'environnement éclairé par le septième alinéa de son préambule que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard. » (cf. CC , 27 octobre 2023, *Meuse Nature environnement et a.*, n°2023-1066 QPC, §6).

Il est intéressant de relever que le Conseil constitutionnel se fonde sur les dispositions du préambule de la Charte de l'environnement pour renforcer la portée juridique conférée aux droits et devoirs garantis par celle-ci.

Par une précédente décision du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel s'était déjà fondé sur les dispositions de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et de l'alinéa 7 de son préambule pour soulever une réserve d'interprétation à l'égard des dispositions législatives soumises à son contrôle. La décision précise ainsi que :

« 12. En deuxième lieu, les dispositions contestées prévoient que le maintien en exploitation d'un terminal méthanier flottant ainsi que l'installation d'un tel terminal sur le site portuaire du Havre est possible lorsqu'il est nécessaire d'augmenter les capacités nationales

de traitement de gaz naturel liquéfié afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement. Il résulte cependant du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, sauf à méconnaître l'article 1er de la Charte de l'environnement, ces dispositions ne sauraient s'appliquer que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz. » (cf. CC, 12 août 2022, Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, n° 2022-843 DC, §12 – nous soulignons).

En troisième lieu, enfin, conformément à l'alinéa 6 du préambule de la Charte de l'environnement, la préservation de l'environnement figure parmi les intérêts fondamentaux de la Nation. L'alinéa 6 du préambule de la Charte de l'environnement dispose en effet que :

« La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

Ainsi, lorsqu'une disposition législative est susceptible de porter atteinte au droit consacré à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, une telle atteinte n'est possible qu'en cas de menace grave sur un autre intérêt fondamental de la nation, en l'espèce la sécurité d'approvisionnement en gaz (cf. CC, 12 août 2022, précité, § 12).

2.1.2. Sur la violation du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé par l'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles

Il convient,

- **D'une part**, de rappeler les termes de la décision n°2025-891 DC rendue le 7 août 2025, par laquelle le Conseil constitutionnel a d'ores et déjà déclaré contraires à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, les dispositions de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur qui, précisément, tendait à créer une nouvelle procédure de dérogation à l'interdiction d'usage des substances néonicotinoïdes ;
- **D'autre part**, de démontrer que les dispositions de l'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles méconnaissent les termes

de cette décision n°2025-891 DC et, en conséquence, ceux de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Les auteurs de la présente contribution extérieure entendent démontrer que l'article 2 quater de la loi méconnaît le sens et la portée de la décision rendue le 7 août 2025 par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, 7 août 2025, *Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur*, n°2025-891 DC)

Pour mémoire, dans cette précédente affaire, le Conseil constitutionnel avait été saisi – notamment - d'une demande de contrôle de la constitutionnalité de l'article 2 de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, relatif à l'autorisation dérogatoire de substances néonicotinoïdes, qui a suscité les débats les plus vifs au cours de la discussion parlementaire de ce texte.

Cet article 2 paragraphe II 2° prévoyait de modifier la rédaction de l'article L.253-8 du code rural pour y insérer un II ter. Ce paragraphe II ter avait, précisément, pour objet d'organiser un nouveau régime de dérogation à l'interdiction d'utilisation des néonicotinoïdes.

Aux termes de ces dispositions censurées, une autorisation d'utilisation de néonicotinoïdes pouvait de nouveau être délivrée, par décret, aux conditions suivantes :

1. La substance ne peut être autorisée en infraction aux règles du droit de l'Union européenne (article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009)
2. La dérogation doit avoir un caractère exceptionnel.
3. La dérogation doit être motivée par l'impératif de « *faire face à une menace grave compromettant la production agricole* ».
4. La dérogation est prise après avis public d'un « conseil de surveillance »
5. La dérogation doit respecter les conditions suivantes : les alternatives disponibles à l'utilisation de ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes ; il existe un plan de recherche sur les alternatives à leur utilisation ; l'avis du conseil de surveillance porte notamment sur la condition tenant à l'existence d'une menace grave pour la production agricole et sur les conditions mentionnées aux 1° et 2°.

L'article 2 paragraphe II ter interdisait en outre certains usages : « *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. »

La disposition censurée de l'article 2 de la loi dite « Loi Duplomb » était ainsi rédigée de manière à créer une nouvelle dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytosanitaires contenant des substances néonicotinoïdes :

« d) Après ledit II bis, il est inséré un II ter ainsi rédigé : « II ter. – 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 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité, un décret peut, à titre exceptionnel, pour faire face à une menace grave compromettant la production agricole, après avis public du conseil de surveillance prévu au II bis du présent article, déroger à l'interdiction d'utilisation des produits mentionnés au II contenant des substances approuvées en application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité ainsi qu'à l'interdiction de l'utilisation des semences traitées avec ces produits, pour un usage déterminé, lorsque les conditions suivantes sont réunies

« 1° Les alternatives disponibles à l'utilisation de ces produits sont inexistantes ou manifestement insuffisantes ;

« 2° Il existe un plan de recherche sur les alternatives à leur utilisation.

« L'avis du conseil de surveillance prévu au premier alinéa du présent II ter porte notamment sur la condition tenant à l'existence d'une menace grave pour la production agricole et sur les conditions mentionnées aux 1° 2° et 2° 3° du présent II ter.

« Lorsque le décret mentionné au premier alinéa du présent II ter 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 décret est abrogé sans délai lorsque l'une de ces conditions n'est plus remplie.

« 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.

« Le conseil de surveillance 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 mentionné au 2° 3° du présent II ter, en veillant à ce que soient prévues les modalités de déploiement des solutions alternatives. Il s'appuie sur les données recueillies par le dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques prévu à l'article L. 253-8-1. »

Les motifs de la censure de la « loi contraintes » par le Conseil constitutionnel, aux termes de sa décision rendue le 7 août 2025 sont les suivants.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a procédé au constat des risques environnementaux et sanitaires de l'utilisation des substances néonicotinoïdes

La décision rendue le 7 août 2025 par le Conseil constitutionnel est tout à fait remarquable en raison de ce constat de la réalité du risque environnemental et sanitaire. Elle précise que :

« Toutefois, en premier lieu, les produits en cause ont 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 ».

Aux termes de sa décision du 10 décembre 2020, le Conseil constitutionnel avait déjà reconnu que les produits phytopharmaceutiques contenant des substances de la famille des néonicotinoïdes ont des incidences sur la biodiversité :

« 19. Ces produits ont 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. »

Ainsi, la réalité, la nature et la gravité du risque relatif à l'usage des substances néonicotinoïdes ont été clairement précisées par le Conseil constitutionnel :

- Le risque pour la biodiversité (insectes, pollinisateurs, oiseaux, eau, sols) est avéré (« *ont des incidences* »)
- Le risque pour la santé humaine est induit (« *induisent des conséquences* »)

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a considéré que les conditions d'autorisation à titre dérogatoire des substances néonicotinoïdes étaient insuffisantes :

- absence de limitation dans le temps de la période de dérogation.
- absence de précision des usages et traitements concernés.

En conséquence, ces dispositions violent l'article 1er de la Charte de l'environnement, lequel comporte un droit qui est ici privé de garanties légales :

« Il résulte de tout ce qui précède que le législateur, en permettant de déroger dans de telles conditions à l'interdiction des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ou autres substances assimilées, a privé 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. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le d du 3° de l'article 2 est contraire à la Constitution. Il en va de même par voie de conséquence du troisième alinéa du b de ce même 3°, qui en est inséparable » .

L'article 2 quater de la loi est entaché des mêmes motifs de censure

2.1.2.1. Sur l'absence de limitation précise dans le temps de la période de dérogation

Aux termes de la décision rendue le 7 août 2025 par le Conseil constitutionnel, la dérogation doit être précisément limitée dans le temps :

« D'autre part, ces dispositions se bornent à prévoir que le conseil de surveillance rend un avis public au terme d'une période de trois ans puis chaque année sur le point de savoir si les conditions de la dérogation demeurent réunies et qu'il doit y être mis fin lorsque l'une de ces conditions n'est plus remplie. Ce faisant, elles n'imposent pas que la dérogation soit accordée, à titre transitoire, pour une période déterminée » .

Aux termes de l'article 2 quater, l'ANSES « permet » dans un délai de deux mois, l'utilisation de substances néonicotinoïdes, pour une durée d'un an renouvelable deux fois.

En premier lieu, l'article 2 quater semble avoir créé un mécanisme de prolongation automatique des effets de la décision de dérogation. Celle-ci sera toujours renouvelable deux fois.

La dérogation sera donc nécessairement en vigueur pendant au moins trois ans. En réalité, elle pourra rester en vigueur indéfiniment.

En tout état de cause, une autorisation sur une période de trois années excède les conditions de délivrance d'une telle dérogation au régime d'interdiction. Cette durée n'est pas proportionnée à la dangerosité des substances.

En deuxième lieu, il importe de rappeler que cette durée n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 mentionné par la disposition contestée.

- L'emploi des substances visées est interdit en France. Il est donc nécessaire pour leur utilisation, en application de l'article 28 du règlement du CE n°1107/2009 du 21 octobre 2009, d'obtenir une dérogation dans les conditions prévues par l'article 53 de ce même règlement.
- Cet article limite fortement la durée de la dérogation. Elle ne peut dépasser 120 jours, elle ne peut pas être renouvelée. D'autre part, l'Etat doit mettre en place des mesures pour assurer la sécurité des consommateurs. 120 jours représentent une durée de quatre mois.

La durée d'au moins trois ans prévue par le législateur est manifestement excessive, lequel a aussi méconnu les dispositions de l'article 88-1 de la Constitution (Cf. sur ce point, décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, paragraphe 25).

En troisième lieu, l'article 2 quater ne fixe pas précisément le terme de la période de dérogation.

« La dérogation prend fin lorsque l'une des conditions mentionnées aux 1° à 4° n'est plus remplie »

L'article 2 quater :

- Ne précise pas qui sera le bénéficiaire direct de la décision de l'ANSES. S'agira-t-il du ministère de l'agriculture auteur de la saisine ? Des demandeurs d'autorisation de mise sur le marché pris collectivement ou individuellement ?
- Ne précise donc pas qui sera le débiteur de l'obligation de respect des conditions de dérogation. A qui faudra-t-il notifier la fin de la période de dérogation ? S'imposera-t-elle d'office au bénéficiaire d'une AMM ?
- Ne précise pas qui sera en charge du contrôle du respect des conditions de dérogation. Si personne ne contrôle et ne vérifie que l'une des conditions précitées n'est plus remplie : la dérogation demeurera valable.

Il est donc impossible de savoir quand prendra fin la dérogation.

Le paragraphe II de l'article 2 *quater* ne permet pas davantage de savoir quand prendra fin la dérogation :

« II. – Les II ter à II quinquies de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction résultant du I du présent article, sont abrogés à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi »

Les détails de cette procédure d'abrogation sont inconnus. Une disposition législative ne peut être abrogée que par une autre disposition législative et non de manière « spontanée ». Elle peut aussi prévoir elle-même la date à laquelle elle cessera de produire des effets mais ce n'est pas le choix qui a été ici opéré. Ainsi, si aucune nouvelle loi n'abroge ces dispositions : elles resteront en vigueur.

Par ailleurs, à supposer que ces dispositions soient abrogées, cela ne devrait avoir aucun effet sur la validité des autorisations de mise sur le marché délivrées sur le fondement de la décision de « permission » de l'ANSES prises au titre desdites dispositions, avant leur abrogation.

Aussi, c'est à bon droit que le Conseil constitutionnel déclarera ces dispositions comme étant contraires à la Constitution.

2.1.2.2. Sur l'absence de précision des usages et traitements concernés

Aux termes de la décision rendue le 7 août 2025 par le Conseil constitutionnel, la dérogation doit être accordée pour des types d'usage et de traitement bien précisés étant entendu que doivent être exclus « *des usages et traitements présentant des risques élevés de dispersion des substances* » :

« En outre, une telle dérogation peut être décidée pour tous types d'usage et de traitement, y compris ceux qui, recourant à la pulvérisation, présentent des risques élevés de dispersion des substances./ Il résulte de tout ce qui précède que le législateur, en permettant de déroger dans de telles conditions à l'interdiction des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ou autres substances assimilées, a privé 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. »

Au cas présent, les risques relatifs à l'utilisation des substances néonicotinoïdes en cause ont été caractérisés par le Conseil constitutionnel (cf. Conseil constitutionnel, 7 août 2025,

Loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, n°2025-891 DC) et par le Conseil d'Etat statuant au contentieux (cf. Conseil d'Etat, 5 juin 2025, syndicat Phytéis, n°488338).

Par un avis daté du 26 mars 2026, le Conseil d'Etat a pu confirmer son analyse du risque :

« les substances néonicotinoïdes présentent un niveau de toxicité élevé, elles ont une action systémique, le principe actif se diffusant dans toute la plante pour assurer sa protection contre les ravageurs, et de longue durée grâce à la persistance des substances. » (page 4 – nous soulignons)

En outre, aux termes de cet avis, le Conseil d'Etat a longuement exposé les conclusions des études scientifiques publiées sur ce risque :

« Le Conseil d'Etat observe ensuite que la persistance et l'accumulation de ces substances dans l'environnement sur des durées longues, pouvant atteindre plusieurs années, a été démontrée, induisant une exposition chronique de nombreuses espèces non ciblées par les traitements s'ajoutant aux expositions directes résultant de l'application de ces produits, y compris dans les milieux aquatiques et hors des zones d'utilisation des insecticides. De multiples études scientifiques ont ainsi mis en évidence des effets directs défavorables et significatifs sur de nombreuses espèces non ciblées par les traitements, telles que les pollinisateurs ou les oiseaux présents dans les milieux agricoles, l'intensité des dommages étant toutefois dépendante du contexte agroenvironnemental, des espèces précisément étudiées et des conditions météorologiques. Des effets sublétaux variés sont identifiés sur plusieurs ensembles d'espèces : perturbations de comportement, de physiologie et de reproduction, renforcement de la vulnérabilité à certaines pathologies ou aux parasites, avec un risque d'effet aggravé en cas de synergie avec d'autres produits phytosanitaires. L'émergence de résistances chez certains insectes en cas d'usage intensif répété sur les mêmes surfaces a été relevée, comme l'affaiblissement de la pollinisation des cultures voisines. La fin de l'usage de ces substances en France a permis de constater un début de reconstitution des populations d'oiseaux affectées. » (cf. Conseil d'Etat, avis, 26 mars 2026, n°410574 - page 4 – nous soulignons)

Au cas présent, l'article 2 *quater* ne satisfait pas à cette exigence relative à la précision des conditions de dérogation.

En effet, le législateur s'est borné à réduire la liste des substances concernées – acétamipride et flupyradifurone et a précisé la liste des filières concernées. Il s'agit d'une approche purement quantitative.

Or, l'exigence, dégagées par le Conseil constitutionnelle tenant à la nécessaire analyse des risques et notamment « *des risques élevés de dispersion des substances* » n'est pas satisfaite. Les travaux parlementaires ne font état d'aucune étude qui permettrait de justifier ce choix de substances et de filières.

2.2. Sur le principe de précaution

Le principe de précaution est consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement. Aux termes de celui-ci, si la réalisation d'un dommage est, en l'état des connaissances scientifiques incertaine, les autorités publiques compétentes doivent mettre en œuvre des mesures destinées à prévenir la réalisation du dommage. L'article 5 dispose ainsi que :

« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».

Aux termes de ces dispositions,

- Le principe de précaution est applicable à l'endroit de risques non avérés, dans un contexte d'incertitude scientifique : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques (..) »*
- Le principe de précaution est applicable lorsque le risque est susceptible de créer un dommage dont la réalisation « *pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement* »
- Le principe de précaution crée une obligation dans le patrimoine des « autorités publiques » - et non des personnes privées
- Le principe de précaution impose à ces autorités, d'agir dans leurs domaines d'attributions, ce qui suppose notamment de bien distinguer l'expertise du pouvoir

de décision. Les autorités publiques décident mais « *veillent* » à la « *mise en œuvre des procédures d'évaluation* ».

- Le principe de précaution exige, de la part des autorités publiques, deux actions :
 - la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et
 - l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage

2.2.1. Sur l'application du principe de précaution par les juges constitutionnel et administratif

Aux termes de sa décision du 19 juin 2008, le Conseil constitutionnel a expressément considéré que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement et notamment l'article 5 relatif au principe de précaution ont une valeur constitutionnelle. La décision précise ainsi que :

« 18. Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par l'application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage » ; que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif ; » (cf. CC, 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, n°2008-564 DC, §18 – nous soulignons).

Il résulte de la décision précitée du 19 juin 2008 relative à la *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, que la conformité de la loi aux dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement peut valablement être examinée par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle *a priori* de constitutionnalité (cf. CC, 19 juin 2008, précité).

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé, ensuite et à plusieurs reprises sur la conformité d'une disposition législative au principe de précaution tel que consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Par des décisions du 11 octobre 2013 *Société Schuepbach Energy LLC* rendue à propos de l'interdiction du recours à la fracturation hydraulique et du 28 mai 2014 relative à la loi sur l'interdiction de la mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié, le Conseil constitutionnel a écarté comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution (cf. CC, 28 mai 2014, n°2014-694 DC, § 6 ; CC, 11 octobre 2013, n°2013-346 QPC, § 20).

Par une décision du 4 août 2016, le Conseil constitutionnel a également écarté comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 5 de la Charte de l'environnement, dès l'instant où, d'une part, les dispositions législatives contestées tendent vers une amélioration de la protection de l'environnement et d'autre part, celles-ci ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge des mesures adoptées provisoirement en application du principe de précaution. La décision précise ainsi que :

« 10. Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

[...]

13. Les dispositions contestées ont pour objet de favoriser l'amélioration constante de la protection de l'environnement et ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge des mesures adoptées provisoirement en application de l'article 5 de la Charte de l'environnement pour mettre en œuvre le principe de précaution. Dès lors le grief tiré de ce que ces dispositions méconnaîtraient le principe de précaution est inopérant. » (cf. CC, 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n°2016-737 DC, § 10 et 13).

Par une décision du 29 juillet 2021, le Conseil constitutionnel a écarté en l'espèce le moyen tiré de la contrariété des dispositions législatives contestées au principe de précaution, tel que consacré à l'article 5 de la Charte de l'environnement, au motif que les dispositions contestées étaient « entourées de garanties effectives » (cf. CC, 29 juillet 2021, *Loi relative à la bioéthique*, n°2021-821 DC, § 29 à 34).

Ainsi, s'il est vain d'invoquer le principe de précaution à l'encontre de dispositions législatives qui contribuent à améliorer la protection de l'environnement, tel n'est *a contrario* pas le cas lorsque les dispositions législatives contestées tendent au contraire à porter une atteinte grave à l'environnement et la santé. Le cas échéant, le respect des exigences découlant de l'article 5 de la Charte de l'environnement impose nécessairement que les dispositions législatives contestées soient entourées de « garanties effectives ».

L'examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux actes administratifs d'interdiction des substances néonicotinoïdes que le législateur tente aujourd'hui d'autoriser, amènera aussi et nécessairement le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article 2 *quater* de la présente loi comme étant contraires à la Constitution et, notamment, au principe de précaution.

C'est en effet à bon droit que les autorités françaises ont pu, de 2016 à aujourd'hui, considérer que les risques environnementaux et sanitaires propres à ces substances, justifient leur interdiction.

Par un décret n°2020-1601 du 16 décembre 2020 « *fixant la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime* », les autorités françaises ont interdit l'utilisation des substances actives de la famille des néonicotinoïdes que sont l'acétamipride, la flupyradifurone et le sulfoxaflor.

Par une décision n°449776 du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation de ce décret n°2020-1601 du 16 décembre 2020 déposé par l'Union des industries de la protection des plantes.

En premier lieu, le Conseil d'Etat a souligné que les autorités françaises ont correctement démontré, dans la notification de leur projet d'interdiction à la Commission européenne et sur le fondement d'études scientifiques récentes, que les trois substances suivantes de la famille des néonicotinoïdes « étaient susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement » : l'acétamipride, de la flupyradifurone et du sulfoxaflor. La décision du Conseil d'Etat précise ici :

« 6. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la notification du 1er décembre 2020 à la Commission européenne indiquait que les autorités françaises sollicitaient l'adoption de mesures d'urgence au titre de l'article 69 du règlement (CE) n° 1107/2009 en vue d'interdire l'utilisation de l'acétamipride, de la flupyradifurone et du sulfoxaflor. Les autorités françaises ont motivé cette interdiction en indiquant, sur la base de nombreuses études scientifiques publiées entre 2013 et 2020, la plupart postérieures à l'adoption des règlements d'exécution (UE) 2018/113 du 24 janvier 2018, n° 2015/2084 du 18 novembre 2015 et n° 2015/1295 du 27 juillet 2015 de la Commission approuvant, respectivement, ces trois substances, d'une part, que l'acétamipride « présente des caractères de toxicité pour les abeilles, de neurotoxicité, de toxicité développementale, d'immunotoxicité et d'activité

endocrinienne », d'autre part, que la flupyradifurone » structurellement proche de l'imidaclopride « est » hautement toxique pour les pollinisateurs » et, enfin, que « l'exposition des invertébrés au sulfoxaflor et à ses métabolites conduit à des risques inacceptables ».

7. Ainsi, la notification du 1er décembre 2020 du projet d'interdiction des trois substances qui y sont visées, qui comporte une présentation claire des éléments de nature à attester que ces substances étaient susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement ne pouvant être maîtrisé de façon satisfaisante sans l'adoption, en urgence, de telles mesures d'interdiction et n'est entachée d'aucun détournement de procédure, constitue une information officielle de la Commission européenne de la nécessité de prendre des mesures de sauvegarde au titre de l'article 71, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009. » (nous soulignons)

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat a écarté le moyen selon lequel l'interdiction par décret de l'utilisation de l'acétamipride, de la flupyradifurone et du sulfoxaflor ne serait pas nécessaire pour protéger la santé humaine ou animale ou l'environnement.

De première part, le Conseil d'Etat a écarté la branche du moyen selon laquelle les autorités françaises se seraient fondées sur des études scientifiques non pertinentes pour caractériser les risques relatifs à l'utilisation des trois substances précitées :

« 12. Il ressort cependant des pièces du dossier, notamment des études scientifiques mentionnées par les autorités françaises à l'appui de la notification du 1er décembre 2020, d'une part, que l'acétamipride, substance néonicotinoïde pour laquelle l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a relevé un manque de données d'évaluation pour les abeilles dans un rapport publié en octobre 2016, présente un caractère de toxicité pour les pollinisateurs ainsi que pour la reproduction et l'activité endocrinienne selon un avis de mai 2020 du comité d'évaluation des risques de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), de même qu'un risque élevé pour les arthropodes non cibles ne pouvant être ramené à un niveau acceptable par des mesures de gestion maximale. D'autre part, il apparaît que le sulfoxaflor, substance présentant un mode d'action identique aux néonicotinoïdes pour laquelle la Commission européenne a d'ailleurs adopté, postérieurement au décret attaqué, des restrictions d'usage par le règlement d'exécution (UE) 2022/686, présente un risque pour les pollinisateurs en cas d'utilisation en plein air ou sous serres non permanentes, lié notamment à la dérive de pulvérisation, qu'il n'est pas possible de réduire efficacement, et que les études les plus récentes démontrent que l'exposition des invertébrés à cette substance et à ses métabolites conduit à des risques inacceptables. Enfin, il ressort des pièces produites

*que la flupyradifurone, substance ayant un mode d'action identique aux néonicotinoïdes, présente une structure chimique très proche de l'imidaclopride, dont la toxicité est reconnue, et que les données disponibles, dont certaines ont été transmises récemment par le détenteur de l'autorisation, confirment la toxicité de cette substance pour les pollinisateurs en raison d'effets aigus et d'effets chroniques sublétaux, particulièrement à l'égard de certaines espèces d'abeilles sauvages telles que *megachile rotundata*. Les éléments avancés par la société Bayer, qui conteste la pertinence des études scientifiques sur lesquelles s'appuient les autorités françaises, ne suffisent pas à écarter les risques ainsi caractérisés en ce qui concerne cette dernière substance. » (nous soulignons)*

De deuxième part, le fait que d'autres Etats ont pu autoriser la mise sur le marché de produits contenant ces substances n'est pas de « *nature à remettre en cause les données scientifiques attestant de risques liés à l'utilisation des substances visées par l'interdiction* » :

« 13. Par ailleurs, les éléments produits par les requérantes, qui font valoir qu'une dérogation limitée et temporaire à l'interdiction de l'utilisation de l'acétamipride sur certaines cultures a été accordée par les autorités françaises par un arrêté du 7 mai 2019 pris sur le fondement des dispositions du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et que d'autres Etats membres ont accordé des autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques contenant certaines des substances en cause en prévoyant des conditions d'usage et des mesures de gestion des risques ou ont procédé à des évaluations favorables dans le cadre de procédure d'autorisation, ne sont pas de nature à remettre en cause les données scientifiques attestant de risques liés à l'utilisation des substances visées par l'interdiction. » (nous soulignons)

De troisième part, le Conseil d'Etat a relevé que les requérantes n'ont pas démontré que la réglementation de l'utilisation des substances litigieuses aurait garanti la maîtrise des risques dans des conditions aussi satisfaisante que la mesure d'interdiction critiquée.

« 14. Il n'est pas établi par les pièces versées au dossier que la mise en œuvre des pouvoirs dont disposent les Etats membres en matière d'autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, notamment sur le fondement des dispositions des articles 31, 36 et 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 relatifs aux conditions dont peuvent être assorties ces autorisations et au retrait dont elle peuvent faire l'objet, aurait assuré un niveau de protection équivalent à celui résultant de l'interdiction d'utilisation des produits contenant l'une des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes, énumérées par le décret attaqué et aurait par suite garanti la maîtrise des risques dans des conditions satisfaisantes.

De même, la circonstance que les autorisations de mise sur le marché des deux produits phytopharmaceutiques Transform et Closer contenant du sulfoxaflor accordées le 27 septembre 2017 ont été annulées par la juridiction administrative et qu'aucune autorisation de mise sur le marché n'a été délivrée à ce jour en France pour un produit contenant la flupyradifurone n'est pas de nature à démontrer que l'interdiction en litige, qui s'oppose à toute utilisation des substances en cause, ne serait pas utile pour assurer la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement. »

De quatrième part, la mesure d'interdiction « n'introduit pas davantage une distorsion de concurrence illicite au détriment des agriculteurs français » :

« 16. Enfin, dans la mesure où le décret attaqué, pris pour l'application de l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou des substances présentant des modes d'action identiques à ceux de substances de cette famille, énoncée au II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, doit être regardé comme une mesure prise sur le fondement des dispositions de l'article 71, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009, il est au nombre des mesures d'urgence provisoires et conservatoires que les Etats membres peuvent adopter sans créer une restriction illégale à la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun. Elle n'introduit pas davantage une distorsion de concurrence illicite au détriment des agriculteurs français. »

Au terme de cette analyse, le Conseil d'Etat a donc rejeté le recours tendant à l'annulation du décret du 16 décembre 2020. Cette décision du 15 novembre 2022 démontre qu'il n'est nécessaire d'attendre la certitude de la réalisation d'un risque environnemental ou sanitaire pour que l'Etat soit tenu de prendre, en l'état des connaissances disponibles, une mesure d'interdiction de l'utilisation de substances critiques et non pas uniquement une mesure d'encadrement de cette utilisation.

Or, la présente loi poursuit l'objectif inverse à celui qui devrait être recherché par le législateur par application droit de l'Union européenne et du principe de précaution.

Par une décision n°488338 du 5 juin 2025, le Conseil d'Etat a rejeté le recours par lequel le syndicat Phytéis a demandé l'annulation de la décision implicite par laquelle la Première ministre a rejeté sa demande datée du 28 juin 2023 tendant à l'abrogation des dispositions du décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020 fixant la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces

substances interdites en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime.

Par cette décision, le Conseil d'Etat a jugé qu'aucun changement de circonstances ni aucune nouvelle connaissance scientifique ne justifie une abrogation du décret du 16 décembre 2020.

S'agissant spécialement de l'acétamipride dont l'autorisation est recherchée par la loi ici commentée, le Conseil d'Etat a souligné que les avis rendus par l'EFSA en 2022 et 2024 appellent une poursuite des recherches sur les risques sanitaires et environnementaux de cette substance :

« 15. S'agissant de l'acétamipride, le syndicat requérant se prévaut également d'un avis rendu par l'EFSA le 24 janvier 2022, faisant état de l'absence de preuve concluante d'une augmentation des risques causés par cette substance en ce qui concerne la santé humaine et l'environnement, par rapport à l'évaluation ayant conduit au renouvellement de l'approbation en 2018. Toutefois, il résulte des termes mêmes de cet avis qu'il relève également que la possibilité d'une sensibilité " inter-espèces " élevée des oiseaux et des abeilles à l'acétamipride pourrait nécessiter un examen plus approfondi et recommande l'étude de la sensibilité potentiellement plus élevée de la Megachile rotundata à cette substance par rapport à d'autres espèces d'abeilles. De plus, il ressort des pièces du dossier que, sur la base d'études scientifiques faisant état de la présence de métabolites de cette substance dans le liquide cébrospinal de la grande majorité d'une cohorte d'enfants soignés pour un cancer lymphoïde, la Commission européenne a délivré un nouveau mandat à l'EFSA, le 29 juillet 2022, pour une assistance scientifique et technique sur le fondement de l'article 31 du règlement, et qu'il résulte de l'avis adopté par cette autorité le 15 mai 2024 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, de sorte que l'EFSA recommande de réduire la dose journalière admissible de 0,025 à 0,005 mg/kg de poids corporel et la limite maximale de résidus pour trente-huit produits agricoles pour lesquels un risque pour le consommateur a été identifié et souligne la nécessité de données supplémentaires pour aboutir à une évaluation appropriée des dangers et risques.

16. Dans ces conditions, dès lors que les éléments avancés par le syndicat requérant ne suffisent pas à réfuter les études scientifiques sur lesquelles les autorités françaises se sont appuyées en décembre 2020, ni par suite à écarter les risques ainsi caractérisés en ce qui concerne ces trois substances, ce syndicat n'est pas fondé à soutenir que le maintien des

mesures d'urgence conservatoires et provisoires prises par le décret du 16 décembre 2020 au titre de l'article 71, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009 serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation. »

Aux termes de cette décision du Conseil d'Etat et des avis de l'EFSA qu'elle cite, l'application du principe de précaution justifie une interdiction des substances néonicotinoïdes le temps que les connaissances scientifiques relatives à leurs risques sanitaires et environnementaux – lesquels sont sérieux et pas uniquement potentiels – puissent progresser.

Le législateur ne peut pas tenter de contourner cette jurisprudence du Conseil d'Etat en autorisant ces substances au mépris de la réglementation européenne mais aussi du principe constitutionnel de précaution.

2.2.2. Sur la violation du principe de précaution

L'article 2 *quater* de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles est manifestement contraire au principe de précaution, tel qu'inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Pour s'en assurer tout à fait, il convient notamment de se reporter à l'avis rendu ce 26 mars 2026 par le Conseil d'Etat. (Conseil d'Etat, avis, 26 mars 2026, n°410574). Cet avis a été rendu sur saisine du président du Sénat, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 bis de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958.

Par cet avis, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur la constitutionnalité de la proposition de loi (dite « Duplomb 2 ») « *visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles* ».

Aux termes de cet avis, en l'état, ce texte n'est pas conforme à plusieurs règles de droit de valeur supérieure à la loi et notamment au principe constitutionnel de précaution inscrit dans la Charte de l'environnement. Or, c'est bien le texte de cette proposition de loi, peu modifié, qui a été finalement intégré dans la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles. Les critiques du Conseil d'Etat à l'endroit de la proposition de loi précitée sont donc applicables à l'article 2 *quater* de cette loi.

S'agissant spécialement du respect du principe de précaution, l'analyse du Conseil d'Etat est très sévère. En l'état, la proposition de loi « Duplomb 2 » soumis à son examen n'est pas

conforme aux exigences du principe constitutionnel de précaution, inscrit dans la Charte de l'environnement :

« Le Conseil d'Etat estime donc que, faute d'organiser une évaluation des risques appropriée avant la délivrance des dérogations prévues aux articles 1er et 3, la proposition de loi ne met pas les autorités publiques en mesure d'agir dans le respect du principe de précaution. »

Pour prévenir toute violation du principe de précaution, le Conseil d'Etat ne s'est pas borné à proposer une réécriture de la proposition de loi. Il a également procédé à des recommandations qui n'ont pas été suivies par le législateur.

2.2.2.1. Sur le défaut d'avis scientifique préalable avant octroi de la dérogation

Comme cela a été rappelé, le principe de précaution inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement exige, de la part des autorités publiques, « la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques ».

Or, l'article 2 *quater* ne prévoit aucune procédure d'évaluation des risques : ni avant, ni pendant, ni après la décision par laquelle l'ANSES doit « permettre » de déroger à l'interdiction d'usage des néonicotinoïdes

Aux termes de son avis du 26 mars 2026, le Conseil d'Etat a recommandé, à plusieurs reprises, de procéder à une telle évaluation scientifique préalable des mesures de dérogation à l'interdiction d'usage des néonicotinoïdes :

« Il [le Conseil d'Etat] recommande de compléter ces articles en prévoyant un avis scientifique préalable à la délivrance des dérogations, lequel pourrait être confié à l'ANSES ou bien à un comité scientifique ad hoc, composé de personnalités scientifiques compétentes dans les domaines concernés, afin de mettre le pouvoir réglementaire en mesure d'apprécier le risque attaché à la réautorisation temporaire de l'acétamipride et du flupyradifurone et de prendre les mesures appropriées pour parer à la réalisation des dommages susceptibles de survenir. Ces garanties devraient être harmonisées, le cas échéant, avec celles déjà prévues au 4° de l'article 2. »

Au cas présent, cette condition n'a pas été respectée par le législateur.

- **D'une part, le vote de l'article 2 quater n'a été précédé d'aucun avis scientifique préalable** qui aurait permis de savoir s'il était possible, dans le respect des exigences

du principe de précaution, de prévoir une nouvelle dérogation à l'interdiction d'utilisation des substances néonicotinoïdes,

- **D'autre part**, l'article 2 quater ne prévoit aucun avis scientifique préalable avant que l'ANSES ne « permette » cette dérogation. Dans sa saisine, le ministre de l'agriculture ne sera pas davantage tenu de produire un tel avis.

Cette première recommandation du Conseil d'Etat n'a donc pas été respectée.

La violation du principe de précaution est démontrée.

2.2.2.2. Sur l'absence de suivi scientifique postérieur de la dérogation

Aux termes de son avis du 26 mars 2026, le Conseil d'Etat a insisté, en outre, sur la nécessité de subordonner toute nouvelle dérogation à un examen de l'état plus récent des connaissances scientifiques :

« Le Conseil d'Etat considère donc que le respect du principe de précaution implique que la dérogation ne puisse être délivrée et maintenue qu'à la condition qu'à la lumière de l'état le plus récent des connaissances scientifiques et eu égard aux modalités d'utilisation des substances concernées et des risques particuliers identifiés dans son champ d'application géographique, elle ne soit pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement et recommande que les trois articles de la proposition de loi soient complétés en ce sens. » (avis page 16 – nous soulignons)

L'article 2 quater méconnaît ces exigences.

- **D'une part**, il ne prévoit aucun suivi de la mise en œuvre de la décision par laquelle l'ANSES « permet » la dérogation.
- **D'autre part** et *a fortiori*, il ne détaille pas l'objet de ce suivi lequel devrait pourtant porter ce suivi, à savoir : les risques significatifs pour la santé publique ou l'environnement.

La violation du principe de précaution est démontrée.

2.2.2.3. Sur l'absence de procédure « d'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »

Comme cela a été rappelé, le principe de précaution, inscrit à l'article 5 de la Charte de l'environnement, exige, de la part des autorités publiques, « *l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* »

L'article 2 *quater* ne prévoit pas une telle exigence. Il dispose que l'ANSES se prononcera une seule fois sur la dérogation et ce, pour une période d'au moins trois ans. Au cours de cette période de dérogation : il n'est pas prévu que l'ANSES soit tenue de procéder à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées.

La violation du principe de précaution est démontrée

2.2.2.4. Sur la confusion entre l'expert et le décideur public

Le principe de précaution impose nécessairement que l'expertise scientifique ne soit pas menée par la même personne que celle qui prend la décision publique à partir de cette expertise.

Comme cela a été rappelé plus haut, le principe de précaution impose aux autorités publiques, d'agir dans leurs domaines d'attributions, ce qui suppose notamment de bien distinguer l'expertise du pouvoir de décision. Les autorités publiques décident mais « *veillent* » à la « *mise en œuvre des procédures d'évaluation* ».

Aux termes de son avis du 26 mars 2026, le Conseil d'Etat a recommandé au législateur de confier un pouvoir d'avis et non un pouvoir de décision à l'ANSES. Le pouvoir de décision devait être conservé dans les mains du pouvoir réglementaire

« Il [le Conseil d'Etat] recommande de compléter ces articles en prévoyant un avis scientifique préalable à la délivrance des dérogations, lequel pourrait être confié à l'ANSES ou bien à un comité scientifique ad hoc, composé de personnalités scientifiques compétentes dans les domaines concernés, afin de mettre **le pouvoir réglementaire** en mesure d'apprécier le risque attaché à la réautorisation temporaire de l'acétamipride et du flupyradifurone et de prendre les mesures appropriées pour parer à la réalisation des dommages susceptibles de survenir. Ces garanties devraient être harmonisées, le cas échéant, avec celles déjà prévues au 4° de l'article 2. » (nous soulignons)

L'article 2 quater procède d'une approche tout à fait inverse : l'entier pouvoir d'avis et de décision a été confié à l'ANSES, déresponsabilisant ainsi tant le législateur que le pouvoir réglementaire.

Ce choix du législateur de confier à l'ANSES de « permettre ou non » certains usages des produits néonicotinoïdes revient aussi à tenter de confier à cette agence une responsabilité qui n'est pas exactement la sienne.

L'ANSES est une agence chargée de produire de l'expertise scientifique destinée à éclairer les décideurs publics – Gouvernement et Parlement – quant aux choix publics à réaliser à l'endroit de produits ou activités comportant des risques sanitaires et environnementaux. S'agissant des produits néonicotinoïdes, certains risques – selon le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel – sont avérés (pour la biodiversité) d'autres sont probables (pour la santé publique). Ce qui suppose de mobiliser en priorité le principe de précaution.

Or, le principe de précaution appelle justement le décideur public à prendre des décisions alors que l'expert ou « la science » n'est pas en état de dicter une décision ferme et définitive.

En univers d'incertitude scientifique, le décideur public doit prendre des décisions, nécessairement provisoires, évolutives en fonction de considérations qui ne peuvent pas être uniquement scientifiques mais aussi – au sens noble – politiques. Demander à l'ANSES de faire ce choix, dans des conditions très contraintes, à la place du législateur, c'est à dire en remplacement de ce que le Parlement avait décidé d'interdire en 2016, revient à méconnaître profondément les exigences du principe de précaution.

La violation du principe de précaution est démontrée.

2.2.2.5. Sur l'atteinte à l'indépendance de l'ANSES

Dans un contexte d'incertitude scientifique propre au principe de précaution, il est indispensable que l'indépendance, tant des personnes qui produisent des connaissances scientifiques que des autorités publiques chargées de prendre des décisions, doit être assurée.

Au cas présent, le législateur a porté atteinte à l'indépendance de l'ANSES,

- **D'une part**, en lui enjoignant, par avance de « permettre » la dérogation à l'interdiction de l'utilisation des produits contenant des substances néonicotinoïdes.

- **D'autre part**, en lui imposant un délai de deux mois, manifestement trop court selon le Gouvernement lui-même, pour pouvoir organiser une expertise puis décider.
- **Enfin**, en opérant une confusion entre le rôle d'expertise de l'ANSES et son nouveau rôle de décision, en lieu et place du Parlement qui avait décidé, en 2016 de cette interdiction.

La violation du principe de précaution est démontrée.

2.3. Sur le principe de participation du public et le droit d'accéder à l'information relative à l'environnement

L'article 7 de la Charte de l'environnement consacre le droit pour toute personne d'avoir accès aux informations relatives à l'environnement et de participer à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement. L'article 7 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. »

2.3.1. Sur les exigences du principe de participation du public

Le Conseil constitutionnel a précisé le sens et la portée des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Par une décision du 29 mars 2019, le Conseil constitutionnel a, aux termes d'un raisonnement particulièrement étayé, écarté le moyen tiré de la méconnaissance de cet article au motif que les décisions susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement sont soumises à une procédure de participation du public par voie dématérialisée d'une durée de trente jours. De plus, le Conseil constitutionnel a relevé qu'une synthèse des observations est établie par des garants désignés par la commission nationale du débat public ainsi que des réponses apportées par le porteur de projet (cf. CC, 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, n° 2019-778 DC, § 353).

Par une décision du 19 mars 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution et plus particulièrement à l'article 7 de la Charte de l'environnement, les

dispositions législatives contestées relatives, en l'espèce, aux modalités d'élaboration des chartes d'engagement en vue d'encadrer l'utilisation de produits phytopharmaceutiques.

Pour statuer en ce sens, le Conseil constitutionnel a relevé dans sa décision que ces chartes d'engagement sont « *des décisions ayant une incidence sur l'environnement* » au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement et qu'elles ont une incidence « *directive et significative* » sur l'environnement.

Ensuite, dans un second temps, il a examiné si la procédure de participation du public prévue par les dispositions contestées était conforme à l'article 7. En l'occurrence, il a relevé que celle-ci se bornait à indiquer que la concertation devait se dérouler à l'échelle départementale et qu'elle n'impliquait que les seuls représentants des personnes habitants à proximité des zones destinés à recevoir des produits phytopharmaceutiques. Ainsi, le Conseil constitutionnel considéré que de telles modalités ne satisfont pas aux exigences découlant de l'article 7, en particulier à l'exigence d'une participation de « toute personne » prévue à cet article. La décision précise ainsi que :

« 10. D'autre part, dès lors qu'elles régissent les conditions d'utilisation à proximité des habitations des produits phytopharmaceutiques, lesquels ont des conséquences sur la biodiversité et la santé humaine, ces chartes ont une incidence directe et significative sur l'environnement.

11. Il résulte de ce qui précède que les chartes d'engagements départementales approuvées par l'autorité administrative constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

12. En second lieu, par les dispositions contestées, le législateur a prévu une procédure particulière de participation du public. La procédure subsidiaire de participation du public prévue par l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement n'est donc pas applicable à l'élaboration des chartes.

13. Or, d'une part, les dispositions contestées se bornent à indiquer que la concertation se déroule à l'échelon départemental, sans définir aucune autre des conditions et limites dans lesquelles s'exerce le droit de participation du public à l'élaboration des chartes d'engagements. D'autre part, le fait de permettre que la concertation ne se tienne qu'avec les seuls représentants des personnes habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées par des produits phytopharmaceutiques, ne satisfait pas les exigences d'une participation de « toute personne » qu'impose l'article 7 de la Charte de l'environnement. » (cf. CC, 19 mars 2021, Association Générations futures et autres, n°2021-891 DC).

Par une autre décision du 18 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a également jugé qu'en s'abstenant de conditionner les décisions administratives encadrant l'exercice d'une activité de gestion de déchets, à une procédure de participation du public, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement dès l'instant où de telles décisions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de cet article (cf. CC, 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres*, n°2016-595 DC, § 6 et 8).

Par une décision du 13 juillet 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions législatives contestées contraires à la Constitution au motif que ni ces dernières ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause. La décision précise ainsi que :

« 8. Considérant, d'autre part, que les dispositions contestées prévoient que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques ; que ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ; que, dès lors, les dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement sont contraires à la Constitution ; » (cf. CC, 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement* n° 2012-262 QPC, §8 ; également en ce sens, 14 octobre 2011, n°2011-182 QPC).

En outre, le Conseil constitutionnel considère de manière constante qu'en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le législateur doit préciser les « conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il a notamment rappelé, sur ce point, par une décision du 7 mai 2014, que le législateur ne peut renvoyer le soin à un décret pris en Conseil d'Etat, le soin de préciser de telles conditions et limites (cf. CC, 7 mai 2014, *Fédération environnement durable et autres*, n° 2014-395 QPC).

Enfin, par une décision du 23 mai 2014, le Conseil constitutionnel a précisé que la consultation d'un comité de bassin, composé d'un collège de représentants d'usagers de l'eau et des milieux aquatiques, des organisations socioprofessionnelles, des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées à l'établissement des listes de cours

d'eau ne constitue pas un dispositif permettant la participation du public (cf. CC, 23 mai 2014, *France Hydro Électricité*, n°2014-396 QPC).

2.3.2. Sur la violation du principe de participation du public

A l'évidence, au regard de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel, la décision par laquelle l'ANSES « permet » de déroger à l'interdiction d'utilisation de substances néonicotinoïdes est une « *décision ayant une incidence directe et significative sur l'environnement* ».

Le législateur n'a toutefois prévu aucune procédure de participation du public.

A supposer que cette décision corresponde au champ d'application de l'article L.123-19-1 du code de l'environnement, cet article ne pourrait pas, ici, être appliqué.

En effet, l'ANSES doit se prononcer dans un délai de deux mois. Délai manifestement insuffisant pour lui permettre de prendre connaissance de la saisine du ministère de l'agriculture, et d'organiser une consultation du public qui doit être d'une durée minimale de vingt et un jours en application des dispositions du code de l'environnement précité.

Le caractère insuffisant de ce délai a été reconnu par le Gouvernement qui a tenté, au moyen d'un amendement déposé en dernière lecture, d'allonger à 6 mois ce délai. Cet amendement n'a pas été adopté

Ce délai est donc *a fortiori* insuffisant pour permettre l'organisation d'une procédure de participation du public.

Il est donc manifeste que l'article 2 quater ici contesté est contraire aux exigences du principe de participation du public tel que défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

* * * * *

Telles sont les observations que les auteurs de la présente contribution extérieure entendent soumettre au Conseil constitutionnel.

Arnaud Gossement

Emma Babin

Florian Ferjoux

Avocats. Cabinet Gossement Avocats