



Paris, le 25 juillet 2025

Contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel concernant la saisine n° 2025-891 DC

Loi pour lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

La loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a été définitivement adoptée par le Parlement le 8 juillet 2025. Plus de soixante députés ont communiqué, le 11 et le 15 juillet 2025, à votre Conseil deux saisines visant au contrôle de la constitutionnalité de ladite loi. Le 18 juillet 2025, votre conseil a reçu une saisine de plus de soixante sénateurs contre la même loi.

Les associations Notre Affaire à Tous, POLLINIS, Générations futures, Greenpeace, Biodiversité sous nos pieds, LDH (Ligue des Droits de l'Homme), CCFD (Comité catholique faim développement), CIWF France (Compassion in world farming France), Réseau CIVAM, la fondation 30 millions d'amis, la fédération, la fondation et la foncière Terre de Liens considèrent que les articles 1, 2, 3, 5 et 6 de la loi ainsi que la procédure suivie pour son adoption sont contraire aux principes et règles à valeur constitutionnelle. Nos différentes structures, qui s'engagent pour un monde plus respectueux des êtres humains, des animaux et de l'environnement, s'inquiètent face aux multiples aux droits fondamentaux, à la santé publique et à la protection de l'environnement constituées par cette loi.

Dès lors, par la présente contribution extérieure, nos associations, fondations et fédération entendent faire valoir des observations au soutien et en complément des

saisines dont votre Conseil a été saisi dans le cadre de l'instance en cours n° 2025-891 DC.

Vous souhaitant bonne réception de la présente.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de notre haute considération.

Clotilde Bato
Présidente
Notre Affaire à Tous

Sophie Ventura
Présidente
POLLINIS

Maria Pelletier
Présidente
Génération futures

Nathalie Tehio
Présidente
Ligue des Droits de
l'Homme

Stefano Di Panfilo
Président
Biodiversité sous nos
pieds

Yvan Savy
Directeur général
CIWF France

Jean-François Julliard
Directeur général
Greenpeace

Sylvia Bukhari De Pontual
Présidente
CCFD Comité catholique
faim développement

Reha Hutin
Présidente
Fondation 30 millions
d'amis

Nicolas Verzotti
Président
FN CIVAM réseau CIVAM

Eric John
Président
Fédération Terre de Liens

Philippe Pointereau,
Président
Fondation Terre de Liens

Luc Moineville
Gérant
Foncière Terre de Liens

Table des matières

I. Sur l'inconstitutionnalité de la procédure.....	4
1. Un détournement de procédure manifeste, de nature à porter atteinte à la confiance en la démocratie.....	5
2. Une intervention à un stade précoce de la discussion parlementaire.....	6
3. L'absence de fondement constitutionnel à la motion de rejet comme exception au droit d'amendement.....	7
II. Sur l'inconstitutionnalité de l'article premier de la loi.....	8
A. Sur la violation de l'article 8 de la Charte de l'environnement.....	8
1) Sur la portée juridique de l'article 8 de la Charte de l'environnement.....	8
2) Sur la violation par l'article premier de la loi.....	9
B. Sur la violation de l'article premier de la Charte de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine.....	10
C. Sur la violation de l'article 3 de la Charte de l'environnement.....	11
D. Sur la violation du principe d'égalité devant la loi.....	12
III. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 2.....	13
A. Sur la violation de l'article 1 combiné à l'article 2 de la Charte de l'environnement.....	19
B. Sur la violation des articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement.....	22
C. Sur la violation de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine.....	25
IV. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 3.....	27
A. Sur la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.....	28
B. Sur la violation des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement.....	29
C. Sur la violation du principe d'égalité devant la loi.....	31
V. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 5.....	32
A. Sur la violation de l'article premier de la Charte de l'environnement.....	32
B. Sur la violation du droit au recours effectif.....	33
C. Sur la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.....	34
VI. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 6.....	34

I. Sur l'inconstitutionnalité de la procédure

La proposition de loi déferée au Conseil constitutionnel a été adoptée au terme d'une procédure législative entachée d'une atteinte grave au principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire, notamment par l'utilisation d'une manœuvre constituant un détournement de procédure en contrariété flagrante avec le règlement de l'Assemblée nationale dans le but de faire obstacle à tout débat parlementaire sur le fond de la proposition de loi, et ce en violation du droit d'amendement des parlementaires visé par l'article 44 de la Constitution et en l'absence de tout fondement constitutionnel.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ».

Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ».

Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (Cons. const., déc. n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5. V. également : n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 10).

Aux termes de l'article 44 de la Constitution :

*« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique
Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.
Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. ».*

Aux termes de l'alinéa 5 de l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale :

« Il ne peut ensuite être mis en discussion et aux voix qu'une seule motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. L'adoption de la motion de rejet préalable entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder quinze minutes sauf décision contraire de la Conférence des présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la

commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour deux minutes, à un orateur de chaque groupe. »

Certes, l'article 91, alinéa 5, du règlement de l'Assemblée nationale prévoit que la motion de rejet préalable peut viser à "*décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer*". Toutefois, cette faculté doit être interprétée en cohérence avec le sens général de la procédure, dont l'effet est le rejet pur et simple du texte, et non la suspension ou la neutralisation du débat parlementaire en vue d'une adoption ultérieure. Il ne saurait donc s'agir d'un outil détourné pour empêcher l'exercice du droit d'amendement et bloquer prématurément toute discussion parlementaire.

Ainsi, il ressort clairement de cet article du règlement de l'Assemblée nationale que la motion de rejet a pour unique conséquence d'entraîner le rejet du texte. Ainsi, la motion de rejet ne peut être interprétée autrement qu'en tant que tel, et aucunement comme une voie permettant une absence de délibération sur le fond d'un texte en vue de son adoption ultérieure.

Si la seule violation du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ne suffit pas à caractériser une violation des principes de clarté et de sincérité des débats (Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, point 27), il en va autrement lorsque cette violation emporte une atteinte substantielle à ce principe (point 50).

Dans la décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023 (point 50), le Conseil a estimé que la priorité donnée à certains articles, dans un contexte d'afflux massif d'amendements, ne portait pas atteinte à la sincérité du débat, au motif qu'il restait des occasions substantielles d'examen parlementaire. En l'espèce, la situation est inverse : la procédure contestée a eu pour conséquence directe d'empêcher tout débat de fond. La discussion parlementaire a été avortée dès l'ouverture de la première lecture, sans qu'aucun amendement ne puisse être examiné.

Or, il convient de relever en l'espèce trois considérations.

1. Un détournement de procédure manifeste, de nature à porter atteinte à la confiance en la démocratie

Tout d'abord, l'application de la procédure de motion de rejet prévue par l'article 91 alinéa 5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale est en soi une violation du principe de sincérité parlementaire en ce qu'elle a conduit à rejeter un texte pour en permettre une adoption au mépris du droit d'amendement.

Il s'agit d'un détournement manifeste et inédit du mécanisme de la motion de rejet, utilisé ici non pour empêcher l'adoption d'un texte, mais pour rendre impossible toute discussion préalable à son adoption. Le paradoxe procédural — faire adopter un texte en le rejetant — constitue une forme de déloyauté constitutionnelle

incompatible avec le principe de sincérité du débat parlementaire. Il s'agit ainsi d'un cas typique de détournement de procédure.

Outre qu'il s'agit d'une violation claire et incontestable du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, cette manœuvre, par le renversement des effets escomptés par son adoption, constitue une atteinte à la sincérité du débat.

Cette manœuvre constitue non seulement une violation de la procédure, mais elle est aussi perçue comme une aberration démocratique par une large part de l'opinion publique, comme en témoigne la pétition citoyenne déposée sur le site de l'Assemblée nationale intitulée « *Non à la Loi Duplomb — Pour la santé, la sécurité, l'intelligence collective* »¹. Le succès exceptionnel de cette initiative² — près de deux millions de signatures au jour de la signature de la présente contribution — révèle une perte de confiance dans la légitimité de la procédure législative. Le Conseil constitutionnel, garant du respect des formes démocratiques, ne peut rester indifférent à un tel signal d'alerte.

Ces procédés de contournement du débat parlementaire fragilisent les institutions et abîment la confiance en la démocratie.

2. Une intervention à un stade précoce de la discussion parlementaire

Ensuite, l'adoption de la motion de rejet par l'Assemblée nationale est intervenue avant même toute discussion au fond sur le texte. Si un très grand nombre d'amendements ont été déposés, les auteurs de ces amendements n'ont pas eu l'occasion de pouvoir en discuter, ni même de les retirer afin de permettre une meilleure discussion parlementaire.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision n° Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 (considérants 10 et 11), que certaines limitations procédurales au droit d'amendement peuvent être admises lorsqu'elles visent à garantir la clarté et la sincérité du débat parlementaire, lesquelles découlent directement des principes constitutionnels de souveraineté nationale (article 3 de la Constitution) et de volonté générale (article 6 de la Déclaration de 1789).

En d'autres termes, les restrictions procédurales à la liberté de délibérer doivent permettre de renforcer le débat, et non pas de le supprimer.

Or, en l'espèce, la procédure contestée – par laquelle le rapporteur a fait adopter une motion de rejet à l'ouverture de la première lecture, dans le seul but d'empêcher

¹<https://petitions.assemblee-nationale.fr/initiatives/i-3014>

²https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/07/22/loi-duplomb-une-mobilisation-citoyenne-d-ampleur-inedite_6622956_3232.html?search-type=classic&ise_click_rank=2

l'examen des milliers d'amendements déposés – a eu pour conséquence de priver totalement les députés de l'exercice effectif de leur droit d'amendement. Contrairement à la situation de 2006, cette manœuvre n'a pas visé à organiser le débat, mais à empêcher toute délibération parlementaire, ce qui constitue une atteinte substantielle aux principes constitutionnels que le Conseil a pourtant rappelés comme fondamentaux.

Ainsi, cette motion de rejet a été adoptée dès le début de la première lecture par l'Assemblée nationale de ce texte. Or, le lendemain, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte, de sorte que l'Assemblée nationale n'a ensuite plus eu la moindre occasion de voter des amendements sur ce texte.

3. L'absence de fondement constitutionnel à la motion de rejet comme exception au droit d'amendement

Selon l'article 44 de la Constitution :

« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. ».

Bien que le droit d'amendement puisse ainsi être encadré par les règlements des assemblées, il ne peut être supprimé par eux. Seules des dispositions constitutionnelles peuvent permettre de limiter le droit d'amendement, tels que fixés par l'article 44 de la Constitution, ou d'autres dispositions plus spécifiques de la Constitution qui prévoient des procédures spécifiques ou extraordinaires.

En l'espèce, aucun fondement constitutionnel ne permettait d'écarter l'exercice du droit d'amendement tel que garanti par l'article 44. La motion de rejet, en bloquant l'examen de tout amendement dès la première lecture, n'entre dans aucune des exceptions prévues par la Constitution. Dès lors, elle ne peut constituer une limitation valide de ce droit fondamental. Ce procédé a donc porté une atteinte substantielle à la garantie constitutionnelle du droit d'amendement, corrélatif de la sincérité du débat.

En conséquence, la procédure d'adoption de cette loi a méconnu les exigences constitutionnelles de sincérité et de clarté du débat parlementaire, en privant les représentantes et représentants de la Nation de leur droit d'expression,

d'amendement et de délibération. Le Conseil constitutionnel est donc fondé à constater cette inconstitutionnalité procédurale.

II. Sur l'inconstitutionnalité de l'article premier de la loi

L'article premier de la loi vise à :

- faire disparaître l'incompatibilité entre les missions de conseil sur l'usage des produits phytopharmaceutiques,
- diminuer les garanties qui encadrent notamment le contenu des conseils délivrés et leur fréquence,
- faire disparaître certaines obligations concernant les informations devant être délivrées lors de l'achat d'un produit phytopharmaceutique.

Ce faisant, comme le démontre la première saisine des députés et la saisine des sénateurs, cet article porte atteinte à l'article 8 de la Charte de l'environnement notamment tel qu'interprété en combinaison avec ses articles premier, 3 et 5 (A). Cet article viole également l'article premier de ladite Charte, seul et combiné avec l'article 3, ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine (B, C).

Enfin et plus spécifiquement, l'alinéa 7 de la loi soumise à votre contrôle viole le principe d'égalité devant la loi (D)

A. Sur la violation de l'article 8 de la Charte de l'environnement

Aux termes de l'article 8 de la Charte de l'environnement :

“L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.”

Votre Conseil n'a pour l'instant pas eu à se pencher sur la matérialité de l'article 8 de la Charte de l'environnement. En effet, la seule décision rendue sur le fondement de cet article, datée du 14 février 2025, a seulement précisé que cet article n'est pas invocable à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité de façon autonome³. Il y a donc lieu de s'attarder sur la portée juridique de cet article (1) avant de mettre en évidence la violation opérée par l'article premier de la loi (2)

1) Sur la portée juridique de l'article 8 de la Charte de l'environnement

L'article 8 de la Charte de l'environnement peut être soit interprété de façon

³Conseil constitutionnel, 14 février 2025, n° 2024-1121 QPC, *association One voice*, paragraphe 20, consultable [ici](#).

autonome soit en lien avec les autres droits et devoirs contenus par la Charte de l'environnement⁴. Cette seconde interprétation semble plus proche du texte et sera donc celle sur laquelle s'appuieront les développements ci-après.

Comme l'écrivait le professeur Laurent Fonbaustier, *“le texte ne semble pas réductible à une vaporeuse déclaration d'intention : il est bien précisé que l'éducation et la formation doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte (nous soulignons). Sauf à penser que ces derniers (principalement énumérés aux articles 1 à 7 de la Charte) ne sont qu'une trompeuse apparence, un lien s'établit ainsi entre l'éducation, la formation et l'exercice des droits et devoirs.”*⁵

La formulation de l'article 8 de la Charte a pu être parfois mise en avant pour supposer qu'il ne serait pas contraignant en raison de l'usage du verbe devoir associé à l'action exigée et non directement par le verbe correspondant à cette action conjugué au présent de l'indicatif⁶.

Cependant, retenir une telle interprétation particulièrement limitative serait aller à l'encontre à la fois des termes mêmes de l'article, le verbe devoir impliquant bien une obligation, et de votre jurisprudence.

En effet, l'article 8 de la Charte n'est pas le seul au sein du bloc de constitutionnalité à être formulé de la sorte. Il en est ainsi, par exemple, de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, dont le caractère contraignant est pleinement reconnu par votre Conseil⁷, mais également de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946⁸ et de l'article 6 de la Charte de l'environnement⁹.

Il ne semble dès lors pas sérieusement contestable que l'article 8 de la Charte, comme l'ensemble des articles qu'elle comporte, a une pleine valeur constitutionnelle et est dès lors invocable dans le cadre du contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois.

2) Sur la violation par l'article premier de la loi

Comme énoncé précédemment en démontrant dans les saisines, le premier article de la loi contestée conduit à remettre en cause l'obligation que les exploitants agricoles

⁴Julien Gourin, *La reconnaissance juridique de l'éducation à l'environnement*, Université de Limoges, 2021, consultable [ici](#).

⁵Laurent Fonbaustier, “L'éducation et la formation : une contribution à l'«écocitoyenneté»”, *Revue de l'Environnement*, n° 4, avril 2005, p. 32.

⁶P. Gélard, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale relatif à la Charte de l'environnement*, 16 juin 2004, n° 352.

⁷Exemple : Conseil constitutionnel, 9 août 2007, n° 2007-554 DC.

⁸Exemple : Conseil constitutionnel, 5 août 2004, n° 2004-501 DC.

⁹Exemple : Conseil constitutionnel, 12 août 2022, n° 2022-843.

reçoivent des conseils, assimilables à une formation continue, concernant les produits phytopharmaceutiques. S'ils continuent de recevoir de tels conseils, leur contenu ainsi que l'indépendance des personnes qui les délivrent ne seront plus garantis.

Dès lors, cet article prive de toutes garanties effectives le fait que les exploitants agricoles reçoivent une formation continue, d'autant plus adaptée à leurs besoins, sur les produits phytopharmaceutiques, notamment sur les conditions de leur emploi afin de permettre une minimisation des impacts tant sur l'environnement que sur la santé humaine. Les exploitants agricoles ne seront plus dans l'obligation de recevoir une formation continue en matière de produits phytopharmaceutiques leur permettant de recevoir les informations nécessaires pour qu'ils puissent exercer leurs droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement, tels que ceux définis aux articles premier, deux, trois, quatre et cinq. En effet, les produits phytopharmaceutiques ayant des impacts très importants sur l'environnement¹⁰ et la santé humaine¹¹, il est primordial que les exploitants agricoles, qui sont les plus grands utilisateurs de ces produits, puissent avoir les connaissances nécessaires pour réduire les risques avérés ou suspectés de ces produits sur l'environnement et la santé humaine.

Aussi, l'article premier de la loi viole l'article 8 de la Charte de l'environnement, interprété de façon autonome comme interprété en relation avec les autres articles de la Charte.

B. Sur la violation de l'article premier de la Charte de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine

Selon l'article premier de la Charte de l'environnement :

“Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.”

De plus, selon l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 :

“[La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. [...]”

Selon votre Conseil¹², il résulte de cet alinéa qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et

¹⁰INRAE, IFREMER, *Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques, synthèse de l'expertise scientifique collective - mai 2022*, accessible ici : <https://www.inrae.fr/actualites/impacts-produits-phytopharmaceutiques-biodiversite-services-ecosystemiques-resultats-expertise-scientifique-collective-inrae-ifremer>

¹¹INSERM, *Pesticides et effets sur la santé, Nouvelles données*, Expertise collective, 2021, accessible ici : <https://www.inserm.fr/expertise-collective/pesticides-et-sante-nouvelles-donnees-2021/>

¹²Conseil constitutionnel, 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, § 17

libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Votre Conseil l'a rappelé à plusieurs reprises concernant l'impact sur la santé humaine des produits phytopharmaceutiques.¹³

En l'espèce, en supprimant les garanties concernant les conseils délivrés aux exploitants agricoles en matière de produits phytopharmaceutiques, la loi conduit nécessairement à augmenter les risques de dommages à l'environnement et à la santé humaine liés à l'usage desdits produits notamment en raison d'une trop grande utilisation ou d'utilisation de produits ne correspondant pas aux besoins et aux caractéristiques de l'exploitation agricole.

Dès lors, l'article premier, en favorisant les mésusages des produits phytopharmaceutiques, contrevient à l'article premier de la Charte de l'environnement ainsi qu'à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine.

C. Sur la violation de l'article 3 de la Charte de l'environnement

Selon l'article 3 de la Charte de l'environnement :

“Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences”

Cet article en combinaison avec l'article premier de la Charte s'interprète comme une obligation faite à chacun de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité (Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, *Michel Z et a.*, n° 2011-116 QPC, §5).

En l'espèce, comme cela a été précédemment indiqué, les effets néfastes des produits phytopharmaceutiques sur l'environnement, a fortiori lorsqu'ils sont utilisés de manière inappropriée, sont établis et largement documentés par la communauté scientifique. Si certaines incertitudes persistent, justifiant la mobilisation du principe de précaution, un grand nombre de ces impacts font désormais l'objet d'un consensus scientifique étayé.

Dans ce contexte, en facilitant ou en aggravant les usages non conformes aux préconisations de ces substances, l'article 1er de la loi déferée méconnaît les exigences découlant de l'article 3 de la Charte de l'environnement, interprété conjointement avec son article 1er. Dès lors, l'article premier de la loi soumise à votre contrôle encourt la censure.

¹³Exemples : Conseil constitutionnel, 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823 QPC, §4 et suivants ; Conseil constitutionnel, 10 décembre 2020, n° 2020-809 DC ;

D. Sur la violation du principe d'égalité devant la loi

Selon l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 :

“La France [...] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.”

Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

“La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité ; et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.”

Selon votre Conseil, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. (Conseil constitutionnel, 9 avril 1996, n° 96-375 DC, § 8).

En l'espèce, l'alinéa 7 de l'article 1er de la loi instaure une différence de traitement entre les producteurs de produits phytopharmaceutiques selon que ces substances soient destinées à être vendues seules ou intégrées à des semences enrobées, car les fabricants de produits phytopharmaceutiques utilisés pour l'enrobage des semences ne sont pas soumis à l'incompatibilité prévue entre les activités de production et de vente de ces produits. Cette dérogation, introduite en commission mixte paritaire, n'est assortie d'aucune justification explicite quant à sa finalité.

Or, l'incompatibilité entre les fonctions de production et de conseil ou de vente de produits phytopharmaceutiques repose sur la nécessité de prévenir les conflits d'intérêts, et notamment le risque que des recommandations soient biaisées afin de favoriser une utilisation accrue de ces substances. Ces risques ne sont pas différents pour les semences prétraitées.

Par ailleurs, les semences enrobées présentent également des risques significatifs pour l'environnement ainsi que pour la santé humaine. Les études scientifiques montrent que les produits phytopharmaceutiques qui enrobent les semences contaminent les différents milieux, comme le sol et les eaux, ainsi que, en fonction des substances, les différentes parties de la plante qui se développera. Il n'existe donc pas nécessairement moins de risques pour l'environnement et pour la santé humaine du fait de l'usage de substances enrobées. La différence de risque existe surtout entre les substances.

Dès lors, les producteurs de produits phytopharmaceutiques ne se trouvent pas, selon qu'ils destinent ces produits à l'enrobage de semences ou non, dans des

situations suffisamment distinctes au regard de l'objet de la loi pour justifier une telle différence de traitement. Cette rupture d'égalité, dépourvue de justification en lien direct avec la finalité poursuivie par le législateur, méconnaît le principe d'égalité devant la loi et appelle, de ce fait, la censure de la disposition contestée.

III. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 2

À titre liminaire,

Il convient de remettre en contexte les modifications apportées par l'article 2 de la loi, objet de la présente saisine, en ce qu'il prévoit la réautorisation de pesticides interdits en France depuis le 1er septembre 2018.

En effet, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹⁴ a modifié l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime en prévoyant notamment que : *« l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018 »*.

Par suite, 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 tous¹⁵ a étendu cette interdiction aux *« produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits »*.

En 2020, 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 sucrières¹⁶ suivie par deux arrêtés ministériels adoptés respectivement les 5 février 2021 et 10 février 2022 ont prévu la réintroduction de pesticides contenant de l'imidaclopride et du thiaméthoxame, deux substances actives de la famille des néonicotinoïdes.

Suite à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne rendue le 19 janvier 2023 dans le cadre d'une question préjudicielle du Conseil d'État, par laquelle la Cour a confirmé qu'un État membre ne pouvait pas - dans le cadre des mesures d'urgence prévues par le règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques¹⁷, autoriser même temporairement

¹⁴[LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages \(1\) - Légifrance](#)

¹⁵[LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous \(1\) - Légifrance](#)

¹⁶[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 \(1\) - Légifrance](#)

¹⁷[RÈGLEMENT \(CE\) No 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](#)

des substances actives ayant été expressément interdites par un règlement d'exécution de la Commission européenne. C'est dans ce contexte que les arrêtés ministériels précités ont été annulés par le Conseil d'État dans une décision rendue le 3 mai 2023¹⁸ et que l'interdiction de l'utilisation de produits contenant de l'imidaclopride et du thiaméthoxame.

Dans cette continuité, le Conseil d'État a, par une décision rendue le 5 juillet 2025¹⁹, confirmé la validité du décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020 qui interdit l'utilisation de l'acétamipride, du sulfoxaflor et du flupyradifurone²⁰.

C'est donc dans ce contexte où l'interdiction, réitérée et confirmée par différentes juridictions, de l'usage de pesticides contenant des substances actives de famille des néonicotinoïdes et ayant des modes d'action similaires que la loi visant à lever les contraintes qui pèsent sur les agriculteurs, s'inscrit.

Exposé des dangers des néonicotinoïdes et substances aux modes d'action identiques pour les insectes pollinisateurs et la biodiversité

La biodiversité et les populations d'insectes connaissent depuis de nombreuses années un déclin accéléré à l'échelle mondiale. C'est notamment ce qu'a démontré une étude publiée en 2019 synthétisant les données de 73 études scientifiques. Il ressort de cette étude que la population mondiale des insectes décline de 1 % chaque année et qu'à ce rythme-là, c'est à minima 40 % des espèces d'insectes qui auront disparu dans les prochaines décennies. Parmi les principaux facteurs de ce déclin alarmant, l'utilisation des pesticides (insecticides, herbicides et fongicides) est considérée comme le facteur le plus important pour des insectes.²¹

La loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur qui vous a été déférée permet notamment de déroger à l'interdiction française d'utiliser des pesticides 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 interdite²².

¹⁸[Décision n° 450155 - Conseil d'État](#)

¹⁹[Décision n° 488338 - Conseil d'État](#)

²⁰[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 - Légifrance](#)

²¹[Francisco Sánchez-Bayo, Kris A.G. Wyckhuys, "Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers", *Biological Conservation*, Volume 232, 2019.](#)

²²[Article L. 253-8, point II, premier alinéa du code rural et de la pêche maritime](#)

Ce sont les substances actives encore autorisées par la Commission européenne, malgré leur dangerosité, qui pourront faire l'objet de dérogations afin de préserver les intérêts économiques de certaines filières agricoles.

Malgré l'existence d'une abondante littérature scientifique attestant de l'extrême dangerosité que ces substances pour les insectes pollinisateurs, on retrouve notamment dans les substances autorisées par l'Union européenne :

- l'**acétamipride** autorisée jusqu'au 28 février 2033²³ ;
- le **flupyradifurone** autorisée jusqu'au 9 décembre 2025²⁴ ;
- le **sulfoxaflor** autorisée jusqu'au 18 août 2025²⁵ pour des usages sous serres²⁶ ;

Bien que les autorisations du flupyradifurone et du sulfoxaflor arrivent bientôt à expiration, des procédures de renouvellement de leurs autorisations sont en cours.

1) Acétamipride et dangers pour les pollinisateurs

De nombreuses études scientifiques démontrent les effets délétères de l'acétamipride sur les pollinisateurs.

Concernant les **abeilles mellifères (*Apis mellifera*)**, l'acétamipride perturbe l'équilibre de ses réactions chimiques neurologiques²⁷ ; a des effets sur leur durée de vie et une altération de la mémoire des abeilles ouvrières²⁸ ; affecte négativement les comportements de butinage et la durée de vie des abeilles ouvrières²⁹, influence le développement et la capacité de survie des abeilles ouvrières du stade larvaire à l'âge adulte³⁰, perturbe le microbiote intestinal des adultes et des larves³¹.

²³[RÈGLEMENT D'EXÉCUTION \(UE\) N° 540/2011 DE LA COMMISSION du 25 mai 2011 portant application du règlement \(CE\) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées](#)

²⁴[RÈGLEMENT D'EXÉCUTION \(UE\) 2015/2084 DE LA COMMISSION du 18 novembre 2015 portant approbation de la substance active flupyradifurone, conformément au règlement \(CE\) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution \(UE\) n° 540/2011 de la Commission](#)

²⁵[RÈGLEMENT D'EXÉCUTION \(UE\) 2015/1295 DE LA COMMISSION du 27 juillet 2015 portant approbation de la substance active « sulfoxaflor », conformément au règlement \(CE\) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution \(UE\) n° 540/2011 de la Commission](#)

²⁶[RÈGLEMENT D'EXÉCUTION \(UE\) 2022/686 DE LA COMMISSION du 28 avril 2022 modifiant les règlements d'exécution \(UE\) 2015/1295 et \(UE\) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « sulfoxaflor »](#)

²⁷[Máté Mackei, Fanni Huber, Csilla Sebők, Júlia Vörösházi, Patrik Tráj, Rege Anna Márton, Evelin Horváth, Zsuzsanna Neogrady & Gábor Mátis, 2024, Unraveling the acute sublethal effects of acetamiprid on honey bee neurological redox equilibrium, Scientific reports - Nature Portfolio, 14:27514.](#)

²⁸[Shi, J., Liao, C., Wang, Z. et al. Effects of sublethal acetamiprid doses on the lifespan and memory-related characteristics of honey bee \(*Apis mellifera*\) workers. *Apidologie* 50, 553–563 \(2019\).](#)

²⁹[Jingliang Shi, Heyan Yang, Longtao Yu, Chunhua Liao, Yao Liu, Mengjie Jin, Weiyu Yan, Xiao Bo Wu, 10 October 2020, Sublethal acetamiprid doses negatively affect the lifespans and foraging behaviors of honey bee \(*Apis mellifera* L.\) workers, Science of The Total Environment, Volume 738, 139924](#)

³⁰[Jingliang Shi, Ruonan Zhang, Yalin Pei, Chunhua Liao, Xiaobo Wu, Exposure to acetamiprid influences the development and survival ability of worker bees \(*Apis mellifera* L.\) from larvae to adults, Environmental Pollution, Volume 266, Part 2, 2020, 115345, ISSN 0269-7491](#)

³¹[Su Y, Shi J, Hu Y, Liu J, Wu X. Acetamiprid Exposure Disrupts Gut Microbiota in Adult and Larval Worker Honeybees \(*Apis mellifera* L.\). *Insects*. 2024; 15\(12\):927.](#)

Concernant les **abeilles de la famille (*Apis cerana*)**, l'acétamipride génère des changements de la composition du microbiote intestinal et altère l'expression des gènes de cette abeille.³²

Concernant les **abeilles solitaires**, l'acétamipride impacte négativement la locomotion chez *Centris analis*³³. Des concentrations d'acétamipride correspondant à la réalité du terrain ont affecté la phototaxie de l'abeille solitaire ***Osmia bicornis*** et ***Osmia tricornis*** qui est la capacité des jeunes individus à se déplacer vers la lumière pour quitter leur nid natal³⁴.

Concernant les **bourdons (*Bombus spp*)**, l'acétamipride présent dans le pollen affecte le développement des colonies³⁵. L'exposition de ***Bombus impatiens*** à un insecticide contenant 30 % d'acétamipride a entraîné la présence d'un nombre significativement plus élevé d'ouvriers de petite taille dans les colonies³⁶.

2) Flupyradifurone et dangers pour les pollinisateurs

Concernant les **abeilles mellifères (*Apis mellifera*)**, le flupyradifurone induit des perturbations du comportement alimentaire en réduisant notamment la sensibilité au saccharose et impacte leur mémoire, génère du stress oxydatif, entraîne des lésions et la mort cellulaire dans les neurones du cerveau et les cellules intestinales des abeilles, modifie l'expression des gènes associés à l'apoptose (mort cellulaire programmée) chez les abeilles³⁷; a des effets cytotoxiques et altère le système immunitaire³⁸; altère l'immunité antivirale et la survie des abeilles ouvrières³⁹ ainsi que l'espérance de vie et le comportement à des doses 101 fois moins importantes

³²[Han,Wensu, Ye, Zheyuan, Gu,Yifan, A Zhong, Yihai Gao, Jinglin, Zhao, Shan, Wang, Shijie, 2023, Gut microbiota composition and gene expression changes induced in the *Apis cerana* exposed to acetamiprid and difenoconazole at environmentally realistic concentrations alone or combined, Frontiers in Physiology, Volume 14 - 2023, 2023.](#)

³³[Rafaela Tadei, Claudia Inês da Silva, Elaine C. Mathias da Silva, Osmar Malaspina, Effects of the insecticide acetamiprid and the fungicide azoxystrobin on locomotion activity and mushroom bodies of solitary bee *Centris analis*, Chemosphere, Volume 364, 2024, 143254, ISSN 0045-6535.](#)

³⁴[Sancho G, Albacete S, Azpiazu C, Sgolastra F, Rodrigo A, Bosch J. A phototaxis assay to measure sublethal effects of pesticides on bees. Sci Rep. 2025 Jul 1;15\(1\):22136. doi: 10.1038/s41598-025-05400-7. PMID : 40596046 ; PMCID : PMC12215864.](#)

³⁵ [Camp, A. A., Batres, M. A., Williams, W. C., Koethe, R. W., Stoner, K. A., & Lehmann, D. M. \(2020\). Effects of the neonicotinoid acetamiprid in pollen on *Bombus impatiens* microcolony development. Environmental toxicology and chemistry, 39\(12\), 2560-2569](#)

³⁶[Alexander J. Chandler, Francis A. Drummond, Judith A. Collins, Jennifer Lund, Gabriel Alnajjar "Exposure of the Common Eastern Bumble Bee, *Bombus impatiens* \(Cresson\), to Sub-lethal Doses of Acetamiprid and Propiconazole in Wild Blueberry," Journal of Agricultural and Urban Entomology, 36\(1\), 1-23, \(22 January 2020\)](#)

³⁷[Jin Chen, Yong-Jun Liu, Qiang Wang, Li Zhang, Sa Yang, Wang-Jiang Feng, Min Shi, Jing Gao, Ping-Li Dai, Yan-Yan Wu, Multiple stresses induced by chronic exposure to flupyradifurone affect honey bee physiological states, Science of The Total Environment, Volume 935, 2024, 173418, ISSN 0048-9697](#)

³⁸[Gao, Jing and Guo, Yi and Chen, Jin and Diao, Qing-Yun and Wang, Qiang and Dai, Ping-Li and Zhang, Li and Li, Wen-Min and Wu, Yan-Yan, Acute oral toxicity, apoptosis, and immune response in nurse bees \(*Apis mellifera*\) induced by flupyradifurone, Frontiers in Physiology, Volume 14 - 2023, 2023.](#)

³⁹[Harwood, Gyan P. and Prayugo, Vincent and Dolezal, Adam G., Butenolide Insecticide Flupyradifurone Affects Honey Bee Worker Antiviral Immunity and Survival}, Frontiers in Insect Science, Volume 2 - 2022, 2022.](#)

que les doses utilisées dans le cadre des évaluations des risques réglementaires⁴⁰; réduit la consommation de nectar et les facultés de butinage⁴¹; réduit la survie et altère l'expression de plusieurs gènes liés à l'immunité et à la détoxification même après de courts épisodes d'exposition sublétales durant le développement des abeilles en ayant des effets plus tard dans la vie⁴²; entraîne des déficiences motrices et perturbe le comportement moteur normal après une seule administration.⁴³

Concernant les **abeilles sans dard (*Melipona spp*)**, le flupyradifurone impacte des fonctions motrices comme la marche et les capacités de décollage.⁴⁴

Concernant les **abeilles solitaires**, le flupyradifurone altère leur comportement sexuel et ainsi que la surface de leur exosquelette (cuticule) des individus de l'espèce ***Heriades truncorum***⁴⁵; a causé la mortalité de 100 % des abeilles de l'espèce ***Osmia lignaria*** relâchées dans des cages traitées au flupyradifurone dans les trois jours suivants l'exposition, contre 0 % dans les parcelles témoins.⁴⁶

Concernant les **bourdons (*Bombus spp*)**, le flupyradifurone limite la sensibilité au saccharose, entraîne des problèmes de mémoire à long terme⁴⁷ et altère l'appétence, l'apprentissage et la mémoire.⁴⁸

3) Sulfoxaflor et dangers pour les pollinisateurs

Concernant les **abeilles mellifères (*Apis mellifera*)**, le sulfoxaflor influence de multiples processus liés au métabolisme et au système nerveux⁴⁹; altère la capacité à retrouver le chemin et regagner la ruche en cas d'exposition à des doses

⁴⁰[Tosi, S., Nieh, J.C., Brandt, A. et al. Long-term field-realistic exposure to a next-generation pesticide, flupyradifurone, impairs honey bee behaviour and survival. *Commun Biol* 4, 805 \(2021\).](#)

⁴¹[Yan-Yan Wu, Patrick Pasberg, Qing-Yun Diao, James C. Nieh, Flupyradifurone reduces nectar consumption and foraging but does not alter honey bee recruitment dancing. *Ecotoxicology and Environmental Safety*, Volume 207, 2021, 111268, ISSN 0147-6513](#)

⁴²[Al Naggar, Y., Baer, B. Consequences of a short time exposure to a sublethal dose of Flupyradifurone \(Sivanto\) pesticide early in life on survival and immunity in the honeybee \(*Apis mellifera*\). *Sci Rep* 9, 19753 \(2019\).](#)

⁴³[Hesselbach, H., Scheiner, R. The novel pesticide flupyradifurone \(Sivanto\) affects honeybee motor abilities. *Ecotoxicology* 28, 354–366 \(2019\).](#)

⁴⁴[Góngora-Gamboa, C., Ruiz-Sánchez, E., Zamora-Bustillos, R. et al. Lethal and sublethal effects of flupyradifurone and cyantraniliprole on two neotropical stingless bee species. *Ecotoxicology* 34, 456–466 \(2025\).](#)

⁴⁵[Adams, K. L., Sawadogo, S.P., Nignan, C., Niang, A., Paton, D.G., Robert Shaw, W. et al. \(2021\) Cuticular hydrocarbons are associated with mating success and insecticide resistance in malaria vectors. *Communications Biology*, 4, 911.](#)

⁴⁶[Harry Siviter, Jennie DeVore, Lily K. Gray, Nicholas A. Ivers, Elizabeth A. Lopez, Ian M. Riddington, Clara Stuligross, Shalene Jha, Felicity Muth, A novel pesticide has lethal consequences for an important pollinator, *Science of The Total Environment*, Volume 952, 2024, 175935, ISSN 0048-9697](#)

⁴⁷[Lily K. Gray, Marcus Hulseley and Harry Siviter, A novel insecticide impairs bumblebee memory and sucrose responsiveness across high and low nutrition, 8 May 2024, Royal Society, Volume 11, Issue 5, ISSN 2054-5703,](#)

⁴⁸[Harry Siviter, Felicity Muth, Exposure to the novel insecticide flupyradifurone impairs bumblebee feeding motivation, learning, and memory retention, *Environmental Pollution*, Volume 307, 2022, 119575, ISSN 0269-7491.](#)

⁴⁹[Shi T, Meng L, Jiang X, Cao H, Yu L. Proteome analysis reveals the molecular basis of honeybee brain and midgut response to sulfoxaflor. *Pestic Biochem Physiol*. 2022;186:105168. doi:10.1016/j.pestbp.2022.105168](#)

sublétales⁵⁰ et réduit le nombre de vols quotidiens⁵¹ ; modifie la capacité des abeilles à produire une réponse immunitaire efficace⁵² ; altère la composition du microbiote, affecte l'immunocompétence et réduit la durée de vie.⁵³

Concernant les **abeilles solitaires**, le sulfoxaflor induit des changements dans les performances de butinage et diminue le taux de survie des populations⁵⁴ ; altère les comportements d'accouplement et la fertilité des mâles⁵⁵ ; réduit considérablement la survie de l'espèce *Osmia bicornis* en cas d'exposition orale chronique et d'une exposition conjointe à un fongicide SDHi.⁵⁶

Concernant les **bourdons (*Bombus spp*)**, le sulfoxaflor réduit la survie, altère la fertilité⁵⁷ et réduit la ponte des œufs⁵⁸

En conclusion, les substances actives de la famille des néonicotinoïdes et celles ayant des modes d'actions identiques à ces substances participent activement au déclin des insectes pollinisateurs et ce, même à des doses inférieures à celles recommandées. Dans la mesure où la loi qui vous a été déférée est exclusivement motivée par la volonté de préserver les intérêts économiques de certaines filières, il convient de citer une étude menée dans différents départements français et publiée le 3 juillet 2025⁵⁹ qui a démontré que 76 % des cultures vivrières européennes et 80 % des plantes sauvages dépendent de la pollinisation et que ce service écosystémique offert par les pollinisateurs rapporte entre 2,3 et 5,3 milliards d'euros par an. Ce sont les filières qui produisent des fruits et des légumes qui sont le plus concernées par les bénéfices de la pollinisation et qui paradoxalement sont susceptibles de demander des dérogations à l'utilisation des néonicotinoïdes.

50 [Capela N, Sarmiento A, Simões S, Azevedo-Pereira HMVS, Sousa JP. Sub-lethal doses of sulfoxaflor impair honey bee homing ability. Sci Total Environ. 2022 ; 837:155710. doi:10.1016/j.scitotenv.2022.155710](#)

51 [Barascou L, Requier F, Sené D, Crauser D, Le Conte Y, Alaux C. Delayed effects of a single dose of a neurotoxic pesticide \(sulfoxaflor\) on honeybee foraging activity. Sci Total Environ. 2022 ; 805:150351. doi:10.1016/j.scitotenv.2021.150351](#)

52 [Al Naggar Y, Paxton RJ. The novel insecticides flupyradifurone and sulfoxaflor do not act synergistically with viral pathogens in reducing honey bee \(*Apis mellifera*\) survival but sulfoxaflor modulates host immunocompetence. Microb Biotechnol. 2021;14\(1\):227-240. doi:10.1111/1751 7915.13673](#)

53 [Castelli L, Branchiccela B, Zunino P, Antúnez K. Insights into the effects of sublethal doses of pesticides glufosinate-ammonium and sulfoxaflor on honey bee health. Sci Total Environ. 2023 ; 868:161331. doi:10.1016/j.scitotenv.2022.161331](#)

54 [Bof S, Scheiner R, Raizer J, Lupi D. Survival rate and changes in foraging performances of solitary bees exposed to a novel insecticide. Ecotoxicol Environ Saf. 2021;211:111869. doi:10.1016/j.ecoenv.2020.111869](#)

55 [Vélez-Trujillo L, Carisio L, Popiela E, Straub L, Tosi S. Romance in peril: A common pesticide impairs mating behaviours and male fertility of solitary bees \(*Osmiabicornis*\). Chemosphere. 2025;377:144335. doi:10.1016/j.chemosphere.2025.144335](#)

56 [Azpiazu C, Bosch J, Martins C, Sgolastra F. Effects of chronic exposure to the new insecticide sulfoxaflor in combination with a SDHI fungicide in a solitary bee. Sci Total Environ. 2022 ; 850:157822. doi:10.1016/j.scitotenv.2022.157822](#)

57 [Linguadoca A, Rizzi C, Villa S, Brown MJF. Sulfoxaflor and nutritional deficiency synergistically reduce survival and fecundity in bumblebees. Sci Total Environ. 2021 ; 795:148680. doi:10.1016/j.scitotenv.2021.148680](#)

58 [Siviter H, Horner J, Brown MJF, Leadbeater E. Sulfoxaflor exposure reduces egg laying in bumblebees *Bombus terrestris*. J Appl Ecol. 2020;57\(1\):160-169. doi:10.1111/1365-2664.13519](#)

59 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5337910

A. Sur la violation de l'article 1 combiné à l'article 2 de la Charte de l'environnement

En droit :

Selon les dispositions de l'article 1 de la Charte de l'environnement, « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

Il ressort de la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, que l'environnement est un patrimoine commun des êtres humains et que sa protection constitue un « *objectif de valeur constitutionnelle* »⁶⁰.

Dans la continuité de ces obligations, l'article 2 de la Charte de l'environnement dispose que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

En l'espèce :

L'alinéa 19 de l'article 2 de la loi déferée prévoit qu'il puisse être dérogé à l'interdiction d'utiliser des pesticides « *contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits* », prévue à l'article L. 253-8, point II, alinéa premier du code rural et de la pêche maritime.

Les alinéas 19, 21 et 22 de l'article 2 mettent en place des conditions cumulatives afin qu'il soit possible de déroger à l'interdiction précitée, à savoir, pour une culture déterminée :

- qu'en cas de « *menace grave compromettant la production agricole* » ;
- que « *les alternatives disponibles à l'utilisation de ces produits soient inexistantes ou manifestement insuffisantes* » ;
- qu'« *il existe un plan de recherche sur les alternatives à leur utilisation* ».

Concernant la durée d'octroi des dérogations, il est prévu à l'alinéa 24 de l'article 2 que « *lorsque le décret mentionné au premier alinéa du présent II ter a été publié, à l'issue d'une période de trois ans puis chaque année, le conseil de surveillance rend un nouvel avis public sur le point de savoir si lesdites conditions demeurent réunies* ».

Concernant les mesures de « protection » des insectes pollinisateurs, l'alinéa 25 de l'article 2 dispose que « *dans des conditions définies par le ministre chargé de l'agriculture, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, pour une culture non-pérenne, après l'emploi de produits contenant les substances mentionnées au II, y compris l'utilisation de semences traitées avec ces produits.* »

⁶⁰[Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes \[Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques\]](#)

Il ressort par ailleurs de votre décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 qui portait sur le contrôle de la constitutionnalité de l'interdiction de la fracturation hydraulique⁶¹, que vous avez déjà été saisi de la question de savoir si une loi était conforme à l'objectif de protection de l'environnement et à l'évaluation du caractère proportionné ou non d'une mesure environnementale restreignant des activités industrielles. Vous avez jugé « *qu'en l'état des connaissances et des techniques (...) la restriction apportée* » ne revêtait pas « *un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi* » de protection de l'environnement⁶².

Dans le cas présent, la question du contrôle de la proportionnalité se pose à l'inverse de la décision n° 2013-346 et il est ici question de déterminer si les atteintes posées par la protection des intérêts économiques de certaines filières agricoles ne sont pas disproportionnées par rapport au respect du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

En effet, comme exposé précédemment, l'interdiction votée en 2016 et les annulations successives de tentatives de dérogations sont le résultat de nombreuses alertes de la communauté scientifique. Par ailleurs, comme en attestent les études scientifiques précédemment citées, il existe un réel péril encouru par les populations d'insectes pollinisateurs en cas de contact avec les substances actives susceptibles d'être ré-approuvées pour des durées minimales de 3 ans.

Dans le contexte d'autorisations de longues durées prévues par le texte, à savoir 3 ans avec de possibles reconductions sans limitation dans le temps ; la mesure relative aux pollinisateurs mise en place par l'alinéa 25 de l'article 2 ne suffit aucunement à atténuer les risques majeurs encourus.

Compte tenu des dangers avérés de ces substances et de la faiblesse de la mesure visant à protéger les pollinisateurs, le dispositif de dérogations qui remplit l'objectif exclusif de soutenir les intérêts des filières en favorisant le retour de pesticides interdits sur la base de critères exclusivement politiques et économiques, ne constitue aucunement une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi au sens de votre décision n° 2013-346.

En 2020, vous avez par ailleurs été saisi de la question de savoir si la loi relative à la dérogation de l'interdiction de l'usage des néonicotinoïdes pour la culture des betteraves sucrières était conforme à la constitution dans le cadre de l'affaire n° 2020-809⁶³.

⁶¹[Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 - Société Schuepbach Energy LLC \[Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures – Abrogation des permis de recherche\]](#)

⁶²[Décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 - Société Schuepbach Energy LLC \[Interdiction de la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures – Abrogation des permis de recherche\]](#) point 12, dernière phrase.

⁶³[Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières](#)

Si à l'occasion du contrôle de la constitutionnalité de cette dérogation, vous avez validé lesdites dérogations aux motifs que « *les dispositions contestées ne permettent de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause qu'à titre transitoire* »⁶⁴, qu'en référence aux conditions prévues par l'article 53 du règlement européen n° 1107/2009 précité « *qui ne permet qu'un "usage limité et contrôlé" des produits en cause, dans le cadre d'une autorisation délivrée pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, à condition que cet usage soit justifié par "des circonstances particulières" et qu'il s'impose "en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables"* »⁶⁵.

Vous aviez conclu que les dérogations, en raison de leur encadrement temporel et quant aux motivations pouvant les justifier, ne privaient pas « *de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1er de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi* »⁶⁶.

Dans le cadre des dérogations prévues aux alinéas 19, 21, 22, 24 et 25 de l'article 2 et contrairement à la dérogation susmentionnée ayant fait l'objet de votre décision n° 2020-809, il doit être souligné que le texte ne met en place aucune limitation dans le temps, car les dérogations sont octroyées pour 3 ans avec possibilité d'extension s'il est estimé que les alternatives existantes ne sont toujours pas satisfaisantes. On ne retrouve donc pas le caractère transitoire essentiel à la catégorisation d'une dérogation. Par ailleurs, ces mesures ne sont pas limitées à une culture spécifique dans la mesure où toutes les filières agricoles peuvent demander à bénéficier d'une telle dérogation.

De par leur ampleur, ces dérogations permettent le retour de pesticides extrêmement dangereux pour les insectes pollinisateurs et la biodiversité en général dans une ampleur temporelle et spatiale qu'elle remet en cause l'essence même des mesures adoptées par les lois de 2016 puis de 2018.

Enfin, il est important de souligner que l'article 2 de la loi est susceptible de constituer une atteinte au principe de non-régression de la protection de l'environnement, tel qu'il est consacré à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Ce principe, bien que d'origine législative, est intrinsèquement lié à l'exigence constitutionnelle de protection de l'environnement découlant des articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement.

⁶⁴[Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières](#), point 21, première phrase.

⁶⁵[Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières](#), point 22, dernière phrase.

⁶⁶[Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières](#), point 24, dernière phrase.

En effet, dans la mesure où le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et le devoir de préserver et d'améliorer cet environnement impliquent qu'une loi ne puisse revenir sur le niveau de protection environnementale précédemment acquis ; le retour de l'usage de molécules extrêmement toxiques pour l'environnement au profit d'intérêts économiques particuliers ne justifie pas les dangers encourus pour le présent, mais aussi l'avenir.

En conclusion

En ce qu'il opère une conciliation manifestement déséquilibrée entre le droit de vivre dans un environnement équilibré et l'obligation de prendre part à la préservation de l'environnement et à son amélioration, l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et les intérêts économiques, l'article 2 prive de base légale les exigences constitutionnelles prévues aux articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement.

Cet article encourt dès lors la censure.

B. Sur la violation des articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement

En droit,

L'article 3 de la Charte de l'environnement dispose que « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.* »

L'article 5 de la Charte de l'environnement dispose que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

En l'espèce,

Il convient tout d'abord de rappeler que contrairement à l'obligation de réaliser une étude d'impact pour les projets de loi conformément à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution⁶⁷, l'impact des propositions de loi n'est pas systématiquement évalué, car rien n'oblige les parlementaires qui proposent des lois à fournir et/ou réaliser des études avant de proposer un texte de loi à l'adoption.

⁶⁷[Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution](#)

Compte tenu de l'historique scientifique et politique de l'interdiction des néonicotinoïdes et des substances actives apparentées ainsi que du nombre important d'études scientifiques anciennes et récentes relatives aux risques avérés de ces substances pour les pollinisateurs ; la question de la conformité du texte avec le respect des exigences constitutionnelles relatives au respect du devoir de prévention et du principe de précaution doit ici se poser.

Ainsi, si d'une part, le devoir de prévention implique que le législateur prévienne les atteintes à l'environnement ou du moins qu'il en limite les conséquences lorsqu'il dispose d'informations attestant de l'existence de risques non négligeables, connus et incontestables pour l'environnement ; le principe de précaution suppose d'autre part qu'en présence d'un faisceau d'indices indiquant la survenance potentielle de dommages graves pour l'environnement et/ou la santé humaine, des mesures soient prises afin d'éviter la survenance desdits dommages.

Comme nous avons pu le voir, de nombreuses études scientifiques attestent de la dangerosité accrue de l'acétamipride, du flupyradifurone et du sulfoxaflor sur les insectes pollinisateurs.

En France, il existe plus de 10 000 espèces de pollinisateurs différentes, mais pour des raisons de praticité évidentes, les études françaises et internationales sont majoritairement réalisées sur des abeilles mellifères (*Apis mellifera*) et dans de rares cas sur le bourdon terrestre (*Bombus terrestris*). Des protocoles existent pour l'abeille rousse (*Osmia bicornis*), mais ne sont pas appliqués. Si toutes les études ont révélé des risques létaux et sublétaux accrus pour les pollinisateurs étudiés, l'étendue des effets de ces molécules sur la majorité des pollinisateurs sauvages - ces derniers ayant des sensibilités aux pesticides différentes de l'abeille domestique - restent inconnue.

Si certaines espèces de pollinisateurs sont généralistes et donc en mesure de polliniser un grand nombre de fleurs, de nombreuses espèces sont spécialisées sur une famille ou même parfois une espèce de plantes. Dans ce cas, la survie de la plante et celle de son pollinisateur sont mutuellement et intimement liées.

En conséquence, il est fondamental pour la pérennité de nos écosystèmes que l'ensemble des pollinisateurs soient préservés de la toxicité et de la dangerosité des néonicotinoïdes.

Dans ce contexte, les dispositions de l'article 2 de la loi qui vous a été déférée permettent la réautorisation de pesticides interdits sur le territoire français depuis 2018. Or, cette mesure est prise sans aucune considération des études scientifiques existantes ni de nombreuses informations manquantes liées à l'absence d'études sur des milliers d'espèces pollinisatrices ainsi que sur les conséquences pour la biodiversité découlant de la toxicité de ces molécules.

Le fait que l'article 2 prévoit - au mépris d'une littérature scientifique abondante et des données encore manquantes concernant l'impact sur des milliers d'espèces occupant un rôle crucial dans l'équilibre des écosystèmes - la réintroduction dans l'environnement de molécules de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques ainsi que des semences traitées ; est d'une part contraire au devoir de prévention de l'article 3 et d'autre part au respect du principe de précaution de l'article 5.

Par ailleurs, le fait que les dérogations ne puissent porter que sur des substances actives actuellement autorisées par un règlement d'exécution de la Commission européenne n'est pas en soi un gage d'absence de risque inacceptable pour l'environnement.

En effet, si l'Autorité européenne de sécurité des aliments délivre les autorisations de ces substances actives, elle ne conduit pas ses propres études scientifiques. Ses conclusions reposent exclusivement sur les données fournies par les demandeurs d'autorisation, à savoir les fabricants eux-mêmes. Cela génère un risque de biais évident, car un volet entier de la littérature scientifique indépendante n'est alors pas pris en compte.

Dans ce contexte, la Cour de justice de l'Union européenne rappelle régulièrement qu'un État membre peut et doit refuser la mise sur le marché d'un pesticide sur son territoire, même si la substance active est autorisée au niveau européen et qu'un autre État membre a validé le produit. Cette faculté est ouverte dès lors que de nouvelles études démontrent l'existence d'un grave danger pour l'environnement.

Ainsi, le rôle des autorités est de maintenir une interdiction inconditionnelle de ces substances. Une telle position représente un progrès fondamental pour la protection de la biodiversité et s'appuie sur la mise en avant systématique des alternatives existantes à l'usage de ces pesticides.

En conclusion,

En ce qu'il omet, d'une part, de tenir compte des risques avérés mis en évidence par les connaissances scientifiques passées et présentes concernant les néonicotinoïdes et substances actives aux modes d'action identiques (violation du principe de prévention) et, d'autre part, de prendre des mesures appropriées face aux incertitudes subsistantes quant à l'étendue et aux conséquences en chaîne de ces risques (violation du principe de précaution), l'article 2 prive de base légale les exigences constitutionnelles prévues aux articles 3 et 5 de la Charte de l'environnement.

Cet article encourt dès lors la censure.

C. Sur la violation de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé humaine

Selon l'alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946 :

"[La Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. [...]"

Selon votre Conseil⁶⁸, il résulte de cet alinéa qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. Votre Conseil l'a rappelé à plusieurs reprises concernant l'impact sur la santé humaine des produits phytopharmaceutiques⁶⁹.

En l'espèce, au surplus de leur impact très important sur l'environnement, notamment les pollinisateurs, les substances actives de la famille des néonicotinoïdes ont également un impact important sur la santé humaine.

En effet, de nombreuses études montrent des effets délétères soit des substances appartenant à la famille des néonicotinoïdes, soit d'une substance particulière, sur la santé humaine. Il ne sera bien évidemment pas ici fait une revue de l'entièreté des connaissances scientifiques en la matière, mais il semble important de relever certaines des études récentes importantes en la matière afin de permettre à votre Conseil de saisir au mieux les enjeux de santé publique associés à ces molécules.

Concernant les néonicotinoïdes dans leur ensemble, on peut par exemple citer une revue systématique⁷⁰ menée en 2021 recense 38 études sur les mammifères qui, dans leur ensemble, montrent que l'exposition aux pesticides contenant des néonicotinoïdes peuvent poser un risque à l'intégrité et au fonctionnement du système nerveux de différentes espèces de mammifères incluant les êtres humains. Les modes d'action de ces substances peuvent affecter différentes régions du cerveau, avec une vulnérabilité particulière de l'hippocampe avec pour résultat des altérations de la motricité, de l'humeur, de l'anxiété, des comportements sociaux ainsi que des déficiences sérieuses des processus cognitifs d'orientation, d'apprentissage et de mémorisation. Selon les conclusions de cette revue systématique, ces altérations peuvent poser un risque clair pour la survie des

⁶⁸Conseil constitutionnel, 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, § 17

⁶⁹Exemples : Conseil constitutionnel, 31 janvier 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, n° 2019-823 QPC, §4 et suivants ; Conseil constitutionnel, 10 décembre 2020, n° 2020-809 DC ;

⁷⁰Costas-Ferreira, C.; Faro, L.R.F. Neurotoxic Effects of Neonicotinoids on Mammals: What Is There beyond the Activation of Nicotinic Acetylcholine Receptors?—A Systematic Review. *Int. J. Mol. Sci.* 2021, 22, 8413. <https://doi.org/10.3390/ijms22168413>

mammifères et la santé des êtres humains même si des études complémentaires sont nécessaires pour comprendre l'étendue de ces impacts négatifs.

Une autre analyse⁷¹ très récente de la littérature scientifique montre que, bien que les données scientifiques demeurent insuffisantes sur les risques pour la santé humaine d'une exposition chronique à ces substances, les études actuelles suggèrent que les néonicotinoïdes posent des risques pour la santé humaine. Ainsi, des études suggèrent que les néonicotinoïdes seraient toxiques pour le système nerveux, le système immunitaire, le fonctionnement du foie, les fonctions rénales ainsi que le système reproducteur. De nouvelles études suggèrent également que l'exposition chronique à ces substances, en particulier chez les enfants, peut entraîner des déficits cognitifs et comportementaux. Par exemple, l'une d'entre elles fait état d'une association significative entre l'exposition prénatale à ces substances et un retard cognitif chez les enfants à l'âge de deux ans. Concernant les impacts sur la reproduction humaine, au-delà de la perturbation potentielle du système hormonal pouvant mener à une diminution de la fertilité, des études⁷² tendent à montrer que l'exposition prénatale à ces substances pourrait être liée à des cardiopathies congénitales chez le nouveau-né et une diminution du poids de naissance.

Les études scientifiques spécifiques étudiant spécifiquement les impacts de certaines des substances néonicotinoïdes sont également inquiétantes. Par exemple, l'acétamipride est fortement suspecté de présenter une neurotoxicité développementale en perturbant le développement du cerveau du fœtus et du très jeune enfant. Ainsi au moins 4 études in vitro démontrent des mécanismes d'action toxique au niveau de cellules neuronales humaines, 7 études in vivo pointent des effets liés à une neurotoxicité développementale sur organisme entier. Une étude récente⁷³ montre qu'un produit de la dégradation de l'acétamipride traverse la barrière hémato-encéphalique et se retrouve dès lors dans le liquide cébrospinal, ou liquide céphalo-rachidien, chez des enfants. Une étude de 2025⁷⁴ suggère des impacts sur le développement du cervelet, qui est l'organe qui contrôle l'ensemble des mouvements volontaires et certaines fonctions cognitives.

71 Song, S.; Yue, Y.; Jiang, Q.; Li, C.; Zhang, H. Perspective on neonicotinoid insecticides in human exposure and risk assessment. *J. Environ. Expo. Assess.* 2025, 4, 4. <http://dx.doi.org/10.20517/jeea.2024.46>

72 Fu, J.; Yao, Y.; Huang, Z.; et al. Prenatal exposure to neonicotinoids and the associations with neonatal birth outcomes and maternal health in South China. *Expo. Health.* 2025, 17, 97-108.

Pan, C.; Yu, J.; Yao, Q.; et al. Prenatal neonicotinoid insecticides exposure, oxidative stress, and birth outcomes. *Environ. Int.* 2022, 163, 107180.

Pan, D.; Lin, M.; Mu, C.; et al. Maternal exposure to neonicotinoid insecticides and fetal growth restriction: a nested case-control study in the Guangxi Zhuang birth cohort. *Chemosphere* 2023, 336, 139217.

73 Laubscher, B., Diezi, M., Renella, R. et al. Multiple neonicotinoids in children's cerebro-spinal fluid, plasma, and urine. *Environ. Health* 21, 10 (2022). <https://doi.org/10.1186/s12940-021-00821-z>

74 Lee CLM, Brabander CJ, Nomura Y, Kanda Y, Yoshida S. Embryonic exposure to acetamiprid insecticide induces CD68-positive microglia and Purkinje cell arrangement abnormalities in the cerebellum of neonatal rats. *Toxicol Appl Pharmacol.* 2025 Feb;495:117215. doi: 10.1016/j.taap.2024.117215. Epub 2024 Dec 22. PMID: 39719252

Ainsi, les données scientifiques nouvelles, tant depuis la loi de 2016 les interdisant que depuis votre décision 2020-809 DC qui s'était déjà penché sur cette question, quant à l'impact des néonicotinoïdes sur la santé humaine conduisent à renforcer les inquiétudes pesant sur ces produits et non à les lever. Il n'existe dès lors pas de changement de situation de faits qui puisse permettre de remettre en cause la nécessité d'une telle interdiction pour la protection de la santé humaine, comme d'ailleurs pour celle de l'environnement.

Dès lors, au regard des données nouvelles et anciennes sur l'impact délétère pour la santé humaine des substances appartenant à la famille des néonicotinoïdes, toute dérogation à leur interdiction conduit à porter atteinte notamment à l'objectif de valeur constitutionnel de protection de la santé humaine. Cette atteinte n'est possible que si elle est liée à des exigences constitutionnelles ou justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi⁷⁵.

En l'espèce, la loi soumise à votre contrôle conduit à permettre de déroger par décret à l'interdiction de ces substances si trois conditions sont réunies : une menace grave compromettant la production agricole, l'absence d'alternatives disponibles ou leur manifeste insuffisance, et l'existence d'un plan de recherche sur les alternatives.

Contrairement à la possibilité de dérogation prévue par la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières de 2020, cette possibilité de dérogation n'est que très peu encadrée. Tout particulièrement elle n'est pas encadrée, de façon effective, dans le temps, ni concernant les cultures concernées. Elle n'est pas non plus limitée à l'usage de semences enrobées. Or ce sont ces limitations qui avaient conduit votre Conseil à considérer, dans sa décision 2020-809 DC, que la possibilité de dérogation à l'interdiction était proportionnée à l'objectif poursuivi.

En raison d'une limitation insuffisante de la possibilité de dérogation ouverte par la loi, l'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnel de protection de la santé n'est dès lors pas proportionnée à l'objectif poursuivi. Dès lors, l'article 2 de la loi contestée encourt la censure.

IV. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 3

L'article 3 de la loi dite "Pour lever les contraintes au métier d'agriculteur" prévoit de modifier l'article L.181-10-1 du Code de l'environnement afin, notamment de créer une dérogation pour les projets destinés à l'élevage de bovins, de porcs ou de

⁷⁵Conseil constitutionnel, 10 décembre 2020, n° 2020-809 DC

volailles soumis à la procédure d'autorisation environnementale en raison des activités d'élevage leur permettant de remplacer les réunions publiques d'ouverture et de fermeture de la consultation par des permanences organisées par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête au lieu d'une réunion publique d'ouverture et de fermeture.

Ce faisant, cet article porte atteinte au principe de participation du public (A), aux articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement (B) ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi ©.

A. Sur la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement

Selon l'article 7 de la Charte de l'environnement :

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

Votre Conseil a reconnu, dans sa décision du 14 octobre 2011 (n° 2011-183/184 QPC), que cette disposition fait partie des droits et libertés que la Constitution garantit. Selon cette décision, le principe de participation garanti par cet article a deux composantes indissociables : le droit à l'information préalable et le droit à une participation effective du public à l'élaboration de la décision. Il existe donc une claire distinction entre ces deux composantes, même si pour participer effectivement le public doit avoir à sa disposition suffisamment d'informations.

Dès lors, la simple information passive sur un projet ne peut être considérée comme une participation. Il est nécessaire de recueillir les avis, mais également les questionnements du public afin de pouvoir y répondre. Les réunions publiques sont pour cela très précieuses, car elles permettent une présentation plus accessible du projet, mais également des échanges entre les porteurs du projet et le public afin d'informer au mieux ce dernier et lui permettre de construire sa propre opinion. Cela permet aussi aux porteurs de projets de mieux comprendre les potentielles réticences du public et les aménagements qui pourraient, parfois, être mis en place pour y répondre.

Or, l'article 4 de la loi contestée porte doublement atteinte à ces échanges. En premier lieu, il prévoit que pour les projets d'élevage bovin, porcin ou avicole soumis à autorisation environnementale, la réunion publique soit remplacée par une simple permanence. En second lieu, il prévoit que le pétitionnaire n'est pas dans l'obligation de répondre aux différents avis qui lui sont transmis.

Dès lors, l'article 4 met en place une procédure qui loin de permettre la participation du public permet uniquement son information, a minima, sans échange entre le porteur de projet et le public dont le rôle est uniquement de poser des questions, et de donner des avis auxquels il pourra ne jamais être répondu.

Aussi, l'article 4 de la loi contestée porte atteinte au principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement et encourt la censure.

De plus, sur le fondement de l'article 7 de la Charte de l'environnement, il est de la compétence du législateur de prévoir la mise en œuvre du principe de participation du public⁷⁶.

Or, en l'espèce, l'article 3 de la loi contestée se contente de prévoir le remplacement de la réunion publique par une simple permanence sans en définir les conditions d'organisation telles que sa durée, la notification du public de sa tenue, et les conditions de recueil des observations et questions du public.

Dès lors, l'article 3 de la loi contestée est entaché d'incompétence négative et encourt la censure.

B. Sur la violation des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement

L'article 1 de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

L'article 2 de la Charte de l'environnement dispose que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

Le Conseil Constitutionnel a confirmé la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs consacrés par la Charte dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*.

La notion d'amélioration constante de l'environnement prévue par l'article 2 de la Charte fait notamment référence au principe de non-régression de l'environnement, reconnu depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité comme un des principes fondamentaux du droit de l'environnement et intégré au 9° du paragraphe II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, qui définit le contenu du principe de non-régression comme prévoyant que « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

L'article 2 de la Charte de l'environnement ayant vu sa valeur constitutionnelle confirmée par la décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, il est possible de considérer que le principe de non-régression de l'environnement doit être apprécié comme ayant une portée constitutionnelle⁷⁷. À titre subsidiaire, même si le Conseil constitutionnel se refusait à reconnaître le principe de non-régression comme ayant une valeur constitutionnelle, ce principe doit être appréhendé comme un mode de

⁷⁶Voir par exemple : Conseil constitutionnel, 23 novembre 2012, 2012-283 QPC

⁷⁷Voir notamment : [Contribution extérieure portée par quinze universitaires dans l'affaire n° 2020-809 DC, p.89](#)

contrôle de l'application de la Charte concernant les lois susceptibles d'avoir un impact pour la protection de l'environnement⁷⁸.

L'article 3 III de la loi dispose que : « *Le principe de non-régression défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ne s'oppose pas, en ce qui concerne les élevages bovins, porcins et avicoles, au relèvement des seuils de la nomenclature mentionnée à l'article L. 511-2 du même code* ». Cet article vise ainsi au relèvement des seuils d'enregistrement et d'autorisation des élevages bovins, porcins et avicoles.

D'une part, cette disposition est contraire au droit de chacun à vivre dans un environnement sain et équilibré, les élevages bovins, porcins et avicoles relevant de l'élevage intensif ayant des conséquences néfastes sur l'environnement et la santé. Ces élevages contribuent d'abord à la pollution de l'eau. En effet, les activités d'élevage génèrent des effluents, notamment de l'azote et du phosphore, qui peuvent participer à l'eutrophisation des cours d'eau et des eaux littorales, par la prolifération d'algues. En France, 25 à 30 % des émissions nationales de nitrate, 80 % des émissions d'ammoniac et 35 à 40 % des émissions de protoxyde d'azote sont dues à l'élevage⁷⁹. Ces phénomènes sont préjudiciables à la vie aquatique et aux activités littorales.

Ces élevages contribuent en outre à la pollution atmosphérique et au réchauffement climatique. Un rapport de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture rappelle que le secteur de l'élevage contribue de manière significative aux changements climatiques, 14,5 % des gaz à effet de serre d'origine anthropique provenant des filières de l'élevage⁸⁰. L'organisation rappelle en outre que l'élevage bovin est le type d'élevage le plus émetteur de gaz à effet de serre.

L'impact des élevages sur la santé humaine est également préoccupant. En effet, la prolifération d'algues liée aux effluents de l'élevage, en plus d'impacter la vie aquatique et l'environnement marin et littoral, affecte la santé humaine. La Cour administrative d'appel de Nantes a ainsi reconnu, dans une décision du 24 juin 2025 n° 23NT00199, la responsabilité de l'État pour le décès d'une personne provoqué par l'inhalation des gaz toxiques dégagés par les algues vertes, dont le développement est particulièrement lié aux pollutions des eaux causées par l'élevage.

⁷⁸Deffairi M., « La portée constitutionnelle des dispositions de la Charte de l'environnement », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Titre VII, N° 8 - avril 2022

⁷⁹INRAE, *Les flux d'azote liés aux élevages*, 2012, in Donnars C, Cellier P., Peyraud J-L, *Nouvelles de la recherche : expertise sur les flux d'azote liés aux élevages*, 2023

⁸⁰Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Élevage et changement climatique*, 2016

Relever les seuils de la nomenclature implique un moindre contrôle de l'autorité publique lors de l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'élevage, notamment concernant les impacts potentiels de ces élevages sur la santé et l'environnement. Cela porterait donc atteinte à l'article 1 de la Charte de l'environnement.

D'autre part, cette disposition de la loi constituerait une régression de la protection de l'environnement, incompatible avec l'obligation d'amélioration constante de l'environnement posée par l'article 2 de la Charte. Les élevages pouvant causer des effets néfastes importants sur l'environnement et la santé, il apparaît indispensable que le contrôle et les préconisations liés à leur installation permettent un accompagnement optimal et une amélioration constante de leur impact sur l'environnement.

Or, l'augmentation des seuils implique un affaiblissement de la réglementation et de l'encadrement de ces activités qui entraîne une augmentation des risques posés par ces types d'élevage sur l'environnement et la santé. L'article 3 de la loi est donc contraire à l'article 2 de la Charte de l'environnement.

Par conséquent, un relèvement des seuils de la nomenclature ICPE des élevages serait contraire au droit de chacun à vivre dans un environnement sain et équilibré, et incompatible avec l'obligation d'amélioration de l'environnement prévue par l'article 2 de la Charte de l'environnement. L'article 3 doit donc être jugé inconstitutionnel.

C. Sur la violation du principe d'égalité devant la loi

Selon l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 :

“La France [...] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.”

Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 :

“La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité ; et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.”

Selon la jurisprudence de votre Conseil, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. (Conseil constitutionnel, 9 avril 1996, n° 96-375 DC, § 8).

L'article 3 de la loi instaure un régime dérogatoire de participation du public

applicable uniquement aux projets d'installations d'élevage de bovins, de porcs ou de volailles soumis à autorisation environnementale. Cette exclusion ciblée ne concerne donc ni les autres formes d'élevage, ni les autres types de projets soumis à cette même procédure d'autorisation.

Les normes concernant la participation du public ont vocation à permettre une meilleure appréhension des impacts environnementaux tout en permettant aux personnes tierces concernées de donner leur avis sur un projet et d'en comprendre les enjeux. Les différences de traitement en la matière pourraient donc être justifiées par un moindre impact sur l'environnement des projets concernés.

En l'espèce, comme énoncé précédemment, les activités d'élevage, et tout particulièrement les élevages intensifs de bovins, de porcs et de volailles, ont un impact très important sur l'environnement. Dès lors, la différence de traitement instauré par l'article 3 de la loi contestée n'est pas en lien avec l'objet des normes concernant la participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Aussi, l'article 3 viole le principe constitutionnel d'égalité devant la loi et encourt la censure.

V. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 5

L'article 5 de la loi vise à favoriser l'installation d'ouvrages de stockage d'eau et les prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines en instaurant deux présomptions.

La première consiste à considérer qu'ils sont d'intérêt général majeur afin de faciliter l'octroi de dérogations au régime de protection de la ressource aquatique, la seconde à considérer qu'ils répondent à une raison impérative d'intérêt public afin majeur afin de faciliter l'octroi de dérogation au régime des espèces protégées et de leurs habitats.

L'instauration de telles présomptions, si elles devaient être interprétées comme irréfragables, violerait plusieurs droits constitutionnellement garantis comme cela est développé ci-après. Il paraît dès lors particulièrement important que votre Conseil précise leur régime juridique, en l'absence d'une détermination par la loi de leur caractère réfragable.

A. Sur la violation de l'article premier de la Charte de l'environnement

Selon l'édition 2024 du Bilan environnemental de la France de 2024, édité par le service des données et études scientifiques des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique :

“L’agriculture est la première activité consommatrice d’eau avec 58 % du total, devant l’eau potable (26 %), le refroidissement des centrales électriques (12 %), et les usages industriels (4 %).”

Favoriser le stockage et le prélèvement de l’eau pour certaines exploitations agricoles est donc une décision particulièrement impactante pour l’environnement, tout particulièrement dans le contexte du changement climatique qui conduira à des changements très importants concernant la disponibilité de cette ressource.

Comme l’énonce le texte de la saisine sénatoriale, les ouvrages de stockage d’eau ainsi que les prélèvements ont des conséquences importantes sur les caractéristiques fonctionnelles des bassins. Une intensification de ces pratiques a des conséquences pour les autres usagers de la ressource, dans un contexte de raréfaction, mais également pour la faune et la flore des milieux aquatiques et des zones humides. Elle s’oppose à une gestion durable de la ressource en eau, permettant une répartition équitable entre les différents usages tout en prenant suffisamment en compte les besoins des espèces et des milieux naturels.

Il apparaît donc particulièrement important que l’intérêt des projets, de stockage et de prélèvement, fasse l’objet d’une étude approfondie afin de s’assurer que seuls ceux nécessaires et n’entraînant pas des conséquences négatives disproportionnées soient autorisés. Une telle appréciation est nécessairement effectuée in concreto et ne peut être présumée sans conduire à augmenter le nombre d’autorisations ayant des impacts sur l’environnement disproportionnés aux avantages.

Dès lors, en prévoyant une présomption d’intérêt général et de raison d’intérêt public majeur pour les projets de stockage et de prélèvement d’eau, l’article 5 porte une atteinte disproportionnée à l’article premier de la Charte de l’environnement. Il encourt donc la censure.

B. Sur la violation du droit au recours effectif

Aux termes de l’article 16 de la Déclaration de 1789 :

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution ».

Selon votre Conseil⁸¹, il résulte de cette disposition qu’il ne doit pas être porté d’atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d’exercer un recours effectif devant une juridiction.

Comme démontré dans la première saisine portée par des députés et dans celle portée par des sénateurs, ces deux présomptions sont de nature à remettre en cause le droit au recours effectif contre les autorisations environnementales qui en

⁸¹Par exemple : Conseil constitutionnel, 27 juillet 2006, n° 2006-540 DC, §11.

découle. En effet, la qualification d'intérêt général majeur ou de raison impérieuse d'intérêt public majeur sont deux critères au cœur de l'évaluation in concreto portée par les magistrats administratifs quand ils ont à connaître de la légalité et de la conventionnalité de ces autorisations environnementales.

Dès lors, l'article 5 de la loi contestée ne respecte pas le droit au recours effectif issu de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et encourt la censure.

C. Sur la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement

Les présomptions ainsi établies privent d'effectivité la participation du public. En effet, il est appelé à participer alors qu'une partie très importante de la décision, à savoir la qualification du projet comme ayant un intérêt général majeur ou relevant d'une raison impérative d'intérêt public majeur, a déjà été établie.

Dès lors, en privant le public de la possibilité d'influer et débattre quant à la qualification d'intérêt général majeur et de raison impérative d'intérêt public majeur, l'article 5 de la loi vide de leur portée les procédures de participation du public. Il méconnaît ainsi l'article 7 de la Charte de l'environnement et encourt la censure.

VI. Sur l'inconstitutionnalité de l'article 6

L'article 6 de la loi modifie l'article L. 172-16 du code de l'environnement, afin que les inspecteurs de l'environnement doivent désormais transmettre leurs procès-verbaux d'infraction non directement au procureur de la République, comme c'était le cas auparavant, mais par l'intermédiaire de leur supérieur hiérarchique, ce dernier en assurant la transmission après signature.

Cet ajout pourrait permettre au supérieur hiérarchique d'exercer un contrôle sur ledit procès-verbal et sa transmission. Il existe donc un risque fort de voir d'autres enjeux que ceux inhérents à l'objectif constitutionnel de recherche des auteurs d'infraction être pris en compte. Si tel devait être le cas, cela conduirait à une violation du principe de séparation des pouvoirs.

Une telle transmission hiérarchique des procès-verbaux existe déjà dans le code forestier, dans une formulation différente en ce qu'elle prévoit que ce soit l'original et non une copie qui soit transmis par cette voie au procureur de la République en cas de délit.

Si, concernant le code forestier, la doctrine⁸² s'accorde sur le fait que cette transmission au supérieur hiérarchique ne lui permet pas d'apprécier l'opportunité de la transmission à l'autorité de poursuite, il serait bien plus protecteur que votre Conseil précise cette interprétation concernant la présente loi.

⁸²Voir notamment : Julien Lagoutte, *Fascicule 20 : ENVIRONNEMENT. – Procédure pénale environnementale*, Lexis Nexis § 50 ; Jacques-Henri Robert, *Fascicule 60 Forêt – Procédure*, Lexis Nexis § 56.