



Agir pour
la biodiversité

Monsieur Richard Ferrand
Président du Conseil constitutionnel
2 rue de Montpensier
75001 Paris

À Paris, le 3 août 2026

Contribution extérieure
Saisines n°2026-914 DC
Loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricole

Il est précisé à titre liminaire que la présente contribution extérieure, établie par plusieurs associations de protection de l'environnement et animale, a pour objectif d'apporter au Conseil constitutionnel des **éléments complémentaires** à ceux développés au sein de l'acte de saisine n°2026-914 DC déposé par les Parlementaires.

Il est renvoyé, pour le surplus, aux saisines susvisées ainsi qu'aux contributions extérieures établies par actes séparés par les autres associations de protection de l'environnement.

Cette note est laissée à l'appréciation souveraine du Conseil constitutionnel afin qu'il en tire toutes les conséquences qu'il jugera utiles¹. Ceci étant précisé, il est développé ce qui suit.

¹ La doctrine considère qu'« [a]ucun doute ne règne : le déclenchement du contrôle est et reste l'apanage des autorités habilitées par l'article 61 de la Constitution. Mais cela n'enlève rien au fait que le Conseil constitutionnel, s'il est tenu de se prononcer sur les articles expressément visés par la saisine et au vu des griefs qu'elle soulève, n'en demeure pas moins habilité à examiner proprio motu la constitutionnalité des dispositions que les parlementaires n'ont pas jugé utile de lui soumettre, et à soulever des motifs d'inconstitutionnalité qu'ils n'ont pas su ou voulu identifier. [...] En toute hypothèse, la Constitution ne s'oppose en rien à ce que le Conseil lise des documents qui lui sont adressés par la société civile et en use souverainement dans l'exercice de pouvoirs qui restent - en tout état de cause - les siens. C'est bien d'une information qu'il s'agit, et elle mérite de n'être traitée que comme telle. C'est d'ailleurs la pratique observée jusqu'à ce jour. »

Source accessible sous ce lien :

<https://think-tank.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2017/02/Club-des-juristes-Notes-Portes-etroites-Fev-2017.pdf>

Par ailleurs, aux termes d'une contribution précédente, il était indiqué : « 1. Pour autant que le sachent les soussignés à l'heure où ces lignes sont écrites, les lettres de saisine parlementaire adressées au Conseil constitutionnel contre la loi de finances pour 2025 ne visent pas son article 96. Le sens de la présente contribution extérieure repose donc sur le postulat selon lequel le Conseil pourrait, d'office, soulever son inconstitutionnalité. Les soussignés ne méconnaissent pas la rareté d'un tel dépassement du périmètre de la saisine, même s'ils observent plusieurs précédents dans la jurisprudence fiscale du Conseil 1. Ils n'en restent pas moins convaincus, ici, de sa nécessité, et ce pour au moins trois raisons. »

Source accessible sous ce lien :

https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2025874dc/2025874dc_contrib.pdf

Sommaire

I- Sur la méconnaissance de l'article 45 alinéa 1 de la Constitution.....	4
II- Analyse de l'inconstitutionnalité de certains articles de la loi.....	6
A) Article 3.....	6
1) Sur la méconnaissance des articles 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, 20, 34 et 37 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.	6
2) Sur la méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution.....	7
3) Sur la méconnaissance des articles 1er, 2 et 5 de la Charte de l'environnement.....	8
B) Article 4.....	9
1) Sur la méconnaissance des articles 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, 20, 34 et 37 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.	9
2) Sur la méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution.....	10
3) Sur la méconnaissance des articles 1, 2 et 5 de la Charte de l'environnement.....	10
4) Sur la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.....	11
C) Article 6.....	12
1) Sur l'interdiction progressive des substances de la famille des néonicotinoïdes en France.....	12
2) Sur les effets délétères de ces substances, notamment de l'acétamipride et du flupyradifurone, sur l'environnement et la santé humaine.....	13
3) Sur la violation du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (articles 1er, 2 et 6 de la Charte de l'environnement).....	15
i) Les dispositions contestées ne sont pas liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général.....	16
ii) Les dispositions contestées sont manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.....	17
4) Sur la violation des principes de prévention (article 3 de la Charte de l'environnement) et de précaution (article 5 de la Charte de l'environnement).....	19
5) Sur la violation de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.....	20
6) Sur la méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution.....	21
D) Article 14.....	23
E) Article 20.....	23
Sur la méconnaissance du domaine de la loi.....	23
F) Article 24.....	24
G) Article 32.....	24
1) Sur la violation des article 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement.....	24
2) Sur la violation du principe d'égalité devant la loi.....	26
H) Article 35.....	27
1) L'atteinte au droit de propriété des riverains de parcelles agricoles.....	27
2) L'atteinte aux articles 1er, 3 et 4 de la Charte de l'environnement.....	29
3) L'atteinte au principe d'égalité.....	30
I) Article 36.....	30
Sur la violation des articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement.....	30
J) Article 39.....	31
1) Sur le caractère réglementaire des dispositions de l'article 39.....	31
2) Sur le manquement à l'objectif de d'accessibilité et d'intelligibilité combiné avec l'exigence de clarté de la loi.....	32
3) Sur l'erreur manifeste du législateur dans sa transposition de la Directive (UE) 2025/1237 du	

Parlement européen et du Conseil.....	34
4) Sur le manquement aux articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement.....	34
5) Sur le manquement au principe d'égalité devant la loi.....	34
K) Article 46.....	35
1) Sur la méconnaissance du principe d'intelligibilité de la loi.....	35
2) Sur la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement.....	36

I- Sur la méconnaissance de l'article 45 alinéa 1 de la Constitution

L'article 45, premier alinéa de la Constitution dispose que « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.* » Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel tend donc à vérifier si les dispositions soumises à son examen, au titre de l'article 61 de la Constitution, présentent un lien, même indirect, avec le texte déposé initialement.

En application de ces dispositions, et selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel s'assure de l'existence d'un lien entre l'objet de dispositions introduites par amendement et celui de l'une au moins des dispositions du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. Si un tel lien, même indirect, ne peut être identifié, le Conseil constitutionnel doit censurer les dispositions introduites sur le fondement de l'article 45 de la Constitution². L'appréciation du lien avec le texte déposé est stricte³.

Le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 8 avril 2026.

L'article 3 de la loi a été adopté par le Sénat en première lecture. Il contraint l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ci-après « Anses ») à accorder la durée maximale de délai de grâce prévue par le règlement (CE) n° 1107/2009 aux produits phytopharmaceutiques retirés du marché qui en remplissent les conditions. Or, le projet de loi initial portait sur les cinq axes suivants : projets territoriaux, concurrence déloyale des acteurs de pays tiers à l'Union européenne, simplification des normes applicables aux exploitants agricoles, position économique des agriculteurs, recours abusifs. En outre, le second axe du texte initial - qui mentionne les produits phytopharmaceutiques - visait exclusivement à protéger le marché national contre les importations de pays tiers ne respectant pas les normes européennes.

Ainsi, l'article 3, qui impose une contrainte de gestion des délais de retrait à l'Anses totalement étrangère à l'ensemble de ces objectifs, ne présente aucun lien, même indirect, avec le texte initial.

L'article 4 de la loi, introduit par le Sénat en première lecture, prévoit que l'Anses respecte les obligations suivantes :

- inviter le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché (ci-après « AMM ») à produire des données complémentaires dans la limite des délais de l'article 37 du règlement (CE) n°1107/2009 et en tenir compte ;
- collaborer pendant l'évaluation et la décision avec le demandeur afin de résoudre rapidement toute question, déterminer d'emblée tout complément d'étude, modifier avec le demandeur les conditions d'utilisation ou la composition du produit afin qu'il soit parfaitement conforme aux dispositions du même règlement ;
- fonder sa décision sur les conclusions de l'État membre rapporteur en cas de reconnaissance mutuelle, sous réserve de motiver son refus dans le délai de 120 jours, prévu par l'article 42 du règlement précité, si des caractéristiques environnementales ou agricoles particulières révèlent un risque inacceptable pour la santé humaine, animale ou l'environnement.

² Cons. const., Décision n° [2025-878](#) DC du 24 avril 2025, considérant 78 ; Cons. const., Décision n° [2025-876](#) DC du 20 mars 2025, considérant 21 ; Cons. const., Décision n° [2019-778](#) DC du 21 mars 2019, considérant 394.

³ Cons. const. Décision n° [2019-794](#) DC du 20 décembre 2019, considérants 55 et s.

Or, les dispositions contestées de l'article 4 imposent des contraintes d'organisation interne et de réécriture de la procédure d'évaluation scientifique à l'Anses totalement étrangères à la simplification administrative agricole et à l'ensemble des objectifs du projet de loi initial visés ci-dessus (cf. paragraphe relatif à l'article 3 de la loi), sans lien, même indirect, avec le texte initial.

L'article 6 de la loi a été introduit suite à l'adoption d'un amendement n° [COM-112 rect.](#) en commission des affaires économiques du Sénat, sa rédaction ayant par la suite été modifiée par la commission mixte paritaire⁴. Cet article a pour objet de permettre à l'Anses d'accorder, après saisine par le ministère chargé de l'agriculture et sous certaines conditions, des dérogations :

- pour l'usage de semences traitées avec des pesticides contenant du flupyradifurone s'agissant de la filière de la betterave sucrière ;
- pour l'usage de pesticides contenant du flupyradifurone s'agissant des filières de la cerise et de la pomme ;
- pour l'usage de pesticides contenant de l'acétamipride s'agissant de la filière de la noisette.

Or, le projet de loi tel que présenté par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale ne contient aucune disposition :

- relative à l'usage, à l'autorisation de mise sur le marché ou à l'interdiction de pesticides ;
- rattachée ou faisant référence au règlement (CE) n° [1107/2009](#) du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Les dispositions de l'article 6 sont donc manifestement dépourvues de tout lien, même indirect, avec les dispositions du texte initial déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

L'article 16 de la loi intègre au code de l'environnement un article L. 181-14-1 qui prévoit :

- d'une part, que l'autorité administrative qui instruit une demande de renouvellement ou de modification d'une autorisation environnementale relative à une installation de pisciculture d'eau douce tient compte de la contribution de cette installation à la souveraineté alimentaire et du respect par l'exploitant des prescriptions applicables aux rejets ;
- d'autre part, que « *l'analyse des incidences et les compléments d'étude exigés sont proportionnés à l'ampleur des modifications envisagées, notamment en matière de débit prélevé et tiennent compte des modifications de droit et de fait intervenus depuis l'installation de la pisciculture* ».

Or, le sujet des installations de pisciculture d'eau douce n'est traité, de manière directe ou indirecte, dans aucune disposition du projet de loi déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

L'article 32 de la loi, introduit par la Commission du Sénat en première lecture, modifie les modalités du décompte des surfaces artificialisées et non artificialisées dans le cadre de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols. Il prévoit de considérer comme non artificialisées, par dérogation les surfaces occupées par des ouvrages, des installations ou aménagements nécessaires à l'exploitation agricole. Or, aucun article du texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ne

⁴ Texte de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, n° [3067-A0](#), déposé le jeudi 16 juillet 2026.

portait sur l'artificialisation des sols, et dès lors aucun ne visait à modifier le régime de la lutte contre l'artificialisation des sols.

L'article 11 de la loi, devenu article 35, dans la version déposée sur le bureau de la première assemblée, visait seulement les orientations d'aménagement et de programmation contenues dans les plans locaux d'urbanisme. Il prévoyait que ces orientations puissent prévoir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé. Ces espaces, même s'ils devaient être pris en compte, ne devaient pas venir exempter les exploitants agricoles de leurs obligations en matière de distanciation des terrains à usage résidentiel. Or, le régime des servitudes, qui repose sur une privation de certains ou de la totalité des usages d'un bien, est d'une nature très différente d'une orientation avec laquelle un permis de construire devra seulement être compatible.

L'article 36 de la loi, introduit par le Sénat en première lecture, porte uniquement sur le régime des haies, sans qu'il soit spécifique aux agriculteurs. Or, aucun article du texte de loi déposé sur le bureau de la première assemblée ne portait sur le régime des haies.

II- Analyse de l'inconstitutionnalité de certains articles de la loi

A) Article 3

1) Sur la méconnaissance des articles 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, 20, 34 et 37 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

En droit, aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (ci-après « DDHC »), « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ». Ces dispositions consacrent le principe de séparation des pouvoirs, duquel découle également l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

En outre, l'article 34 réserve notamment à la loi la « *création de catégories d'établissements publics* », l'article 20 prévoit que le Gouvernement « *dispose de l'administration* », et l'article 37 dispose que « *[l]es matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.* »

En l'espèce, les dispositions contestées de l'article 3 ne relèvent pas du domaine de la loi mais de la compétence réglementaire d'exécution. En régissant directement les modalités de gestion des délais de grâce par l'Anses lorsqu'elle adopte des décisions individuelles, le législateur a méconnu les frontières fixées par les articles 34 et 37 de la Constitution.

D'une part, en fixant l'extension systématique des délais de grâce à leur durée maximale, le législateur s'immisce dans la gestion opérationnelle d'un établissement public et intervient directement dans le domaine du règlement. Cette intrusion dans la gestion des délais de retrait outrepassa la compétence du législateur, empiétant sur les prérogatives d'exécution de la loi et de gestion dévolues au Gouvernement par l'article 20 de la Constitution.

D'autre part, en superposant à des conditions d'octroi européennes d'applicabilité directe des consignes d'exécution nationales rigides et impératives, le législateur crée une insécurité juridique quant aux marges d'appréciation exactes de l'autorité administrative, méconnaissant ainsi l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Dès lors, en substituant ses prescriptions d'exécution rigides à l'action administrative, le législateur méconnaît sa compétence, porte atteinte à l'intelligibilité de la loi et méconnaît la séparation des pouvoirs.

En conséquence, les dispositions de l'article 3 doivent être déclarées inconstitutionnelles.

2) Sur la méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution

En droit, aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « *la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.* »

Selon l'article 55 de la Constitution, « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* »

L'interprétation combinée de ces articles confère sans ambiguïté au droit de l'Union européenne une supériorité normative sur les lois nationales.

S'il appartient en premier lieu aux juridictions administratives et judiciaires d'exercer le contrôle de conventionnalité de la loi, le Conseil constitutionnel n'en demeure pas moins compétent pour veiller au respect de l'exigence constitutionnelle de transposition. Saisi dans les conditions de l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet d'adapter le droit interne au droit de l'Union, il lui incombe de sanctionner la méconnaissance de cette exigence⁵.

Le contrôle du Conseil constitutionnel du respect de l'article 88-1 étant restreint, « *il ne saurait déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ou le règlement auquel elle adapte le droit interne* »⁶.

En l'espèce, le règlement (CE) n°1107/2009 régit de manière exhaustive et directe les délais de grâce applicables aux produits phytopharmaceutiques, sans qu'il y ait besoin d'une réécriture ou de l'adoption de mesures complémentaires par le législateur. Or, l'article 3 rigidifie le cadre du délai de grâce en transformant une faculté ouverte par le règlement européen en une obligation de maintien au plafond maximal pour les produits concernés.

En édictant des règles redondantes et en alourdissant par des contraintes rigides un cadre juridique européen d'applicabilité directe, le législateur entache l'article 3 d'une incompatibilité manifeste avec le règlement (CE) n°1107/2009, en méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, considérants 4 et 5.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, considérant 3.

En conséquence, les dispositions de l'article 3, introduites en méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution, doivent être déclarées inconstitutionnelles.

3) Sur la méconnaissance des articles 1er, 2 et 5 de la Charte de l'environnement

En droit, les articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement (ci-après « la Charte ») disposent respectivement que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

Le Conseil a jugé que les droits et devoirs énoncés par ces articles figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit⁷ et fondent une obligation de vigilance environnementale. Ainsi, lorsqu'il modifie des textes antérieurs, le législateur ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par cet article premier. Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi⁸.

Le Conseil a par ailleurs rappelé, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité concernant l'interdiction d'importation de produits phytopharmaceutiques interdits, que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, ainsi que la protection de la santé, constituent des objectifs de valeur constitutionnelle⁹.

Aux termes de l'article 5 de la Charte : « *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 oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* » Le principe de précaution, garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement, s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif¹⁰.

En l'espèce, l'article 3 de la loi dispose que le délai de grâce prévu par l'article 46 du règlement (CE) n°1107/2009 est fixé, lorsque les conditions sont réunies pour les usages concernés, à la durée maximale autorisée par le règlement, tant pour la vente et la distribution que pour l'élimination, le stockage et l'utilisation des stocks existants.

D'une part, les articles 1er et 2 de la Charte, combinés aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé, consacrent une obligation de vigilance environnementale. Celle-ci exige que l'autorité administrative conserve la faculté d'adapter ses décisions à la survenance de données scientifiques nouvelles. Dès lors, en privant l'Anses de toute marge de modulation des délais de grâce face à de tels risques, le législateur porte une atteinte disproportionnée à l'effectivité de ces exigences constitutionnelles issues de la Charte.

⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, considérant 5.

⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, considérants 13 et 14.

⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, considérants 4 et 5.

¹⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, considérant n° 18.

D'autre part, l'article 5 de la Charte garantit le principe de précaution, qui impose l'adoption de mesures de gestion du risque proportionnées en présence d'un dommage grave mais incertain. En figeant le délai au plafond maximal sans possibilité de dérogation, le législateur transforme une faculté de gestion au cas par cas en une obligation rigide de maintien des produits sur le marché. Il fait ainsi obstacle à ce que l'autorité compétente puisse réduire ce délai face à un risque grave bien qu'encore incertain, rendant la mesure disproportionnée au regard des exigences constitutionnelles de sauvegarde de l'environnement.

En conséquence, ces dispositions de l'article 3, introduites en méconnaissance des articles 1er, 2 et 5 de la Charte de l'environnement, doivent être déclarées inconstitutionnelles.

B) Article 4

1) Sur la méconnaissance des articles 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, 20, 34 et 37 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

En droit, les dispositions des articles 16 DDHC, 20, 34 et 37 de la Constitution ont été exposées ci-dessus, paragraphe II-A-2).

En l'espèce, les dispositions contestées de l'article 4 ne relèvent pas du domaine de la loi mais de la compétence réglementaire d'exécution. En régissant directement les modalités d'évaluation et d'instruction des dossiers par l'Anses lorsqu'elle adopte des décisions individuelles, le législateur a méconnu les frontières fixées par les articles 34 et 37 de la Constitution.

D'une part, en encadrant de manière étroite les modalités d'échanges avec les demandeurs, le législateur s'immisce dans la gestion opérationnelle d'un établissement public et intervient directement dans le domaine du règlement. Cette intrusion dans les modalités de gestion des dossiers outrepassa la compétence du législateur et empiète sur les prérogatives d'exécution de la loi et de gestion dévolues au Gouvernement par l'article 20 de la Constitution.

D'autre part, en imposant à l'Anses de s'aligner sur les conclusions de l'État membre rapporteur, le législateur rigidifie un mécanisme de coopération en une obligation nationale contraignante, privant l'agence de son pouvoir d'appréciation autonome. Cette ingérence dans le processus d'évaluation constitue une atteinte manifeste aux prérogatives dévolues au Gouvernement par l'article 20 de la Constitution.

En outre, en imposant à l'Anses des prescriptions excessivement détaillées, difficilement intelligibles et compromettant ses missions scientifiques, le législateur méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Dès lors, en substituant ses prescriptions d'exécution rigides à l'action administrative, le législateur méconnaît sa compétence, porte atteinte à l'intelligibilité de la loi et méconnaît la séparation des pouvoirs.

En conséquence, les dispositions de l'article 4 doivent être déclarées inconstitutionnelles.

2) Sur la méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution

En droit, nous renvoyons aux développements figurant au paragraphe II-A-2).

En l'espèce, le règlement (CE) n°1107/2009 régit de manière exhaustive et directe l'évaluation et la reconnaissance mutuelle applicables aux produits phytopharmaceutiques, sans qu'il soit besoin d'une réécriture ou de l'adoption de mesures complémentaires par le législateur.

Or, l'instauration par l'article 4 d'un cadre contraignant de collaboration permanente visant à « *résoudre rapidement* » les difficultés d'instruction du dossier s'avère non seulement inutile, mais profondément incohérente avec le droit de l'Union. En créant un mécanisme d'accompagnement procédural complémentaire inexistant dans le règlement européen, l'article 4 vient altérer la logique du règlement (CE) n°1107/2009 et compromettre l'indépendance de l'expertise scientifique.

En édictant des règles redondantes et en alourdissant par des contraintes procédurales nouvelles un cadre juridique européen d'applicabilité directe, le législateur entache les dispositions de l'article 4 d'une incompatibilité manifeste avec le règlement (CE) n°1107/2009, en méconnaissance de des articles 55 et 88-1 de la Constitution.

En conséquence, les dispositions de l'article 4, introduites en méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution, doivent être déclarées inconstitutionnelles.

3) Sur la méconnaissance des articles 1, 2 et 5 de la Charte de l'environnement

En droit, les dispositions des articles 1, 2 et 5 de la Charte de l'environnement ont été exposées ci-dessus, paragraphe II-A-3).

En l'espèce, le paragraphe I de l'article 4 instaure un cadre de collaboration étroite et continue entre l'Anses et les demandeurs d'autorisation de mise sur le marché visant à « *résoudre rapidement* » les difficultés des dossiers, tandis que son paragraphe II restreint le refus de reconnaissance mutuelle aux seuls cas justifiés par des « *caractéristiques environnementales ou agricoles particulières sur le territoire national* ».

Or, d'une part, en altérant l'impartialité de l'évaluation par une obligation d'accompagnement des industriels et en enfermant le pouvoir de refus dans des critères territoriaux stricts, le législateur porte une atteinte manifeste à l'effectivité de l'obligation constitutionnelle de vigilance environnementale, impliquant l'obligation d'adaptation des décisions à la survenance de nouvelles connaissances scientifiques.

D'autre part, en portant atteinte à l'impartialité de l'expertise scientifique lors de la phase d'instruction, et en empêchant l'Anses de fonder un refus sur une incertitude scientifique non liée à des spécificités locales, le législateur impose une gestion des risques qui ne répond plus à l'impératif de protection préventive de l'article 5 de la Charte, faisant obstacle à ce que l'autorité compétente puisse y déroger dès lors que des données scientifiques font apparaître un risque grave mais incertain en l'état des connaissances, rendant la mesure par nature disproportionnée au regard des exigences constitutionnelles de sauvegarde de l'environnement.

En conséquence, ces dispositions de l'article 4, introduites en méconnaissance des articles 1er, 2 et 5 de la Charte de l'environnement, doivent être déclarées inconstitutionnelles.

4) Sur la méconnaissance 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.”

Aux termes de l'article 6 de la DDHC, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ».

Le Conseil a pu rappeler que le principe d'égalité devant la loi « *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*¹¹ ».

Il appartient ainsi au législateur de fonder toute différence de traitement sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec les buts qu'il se propose¹².

Le Conseil a notamment jugé qu'un régime d'exception introduisant une différence de traitement sans rapport direct avec l'objectif de la loi créait une rupture caractérisée d'égalité. Le Conseil a censuré un dispositif dont l'ampleur des dérogations contredisait l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur¹³.

En l'espèce, l'article 4 paragraphe I instaure une obligation de collaboration étroite et continue entre l'Anses et les demandeurs d'autorisation de mise sur le marché. Ce dispositif impose d'une part à l'Anses d'inviter « *à chaque fois que nécessaire le demandeur à produire des données ou des informations complémentaires permettant de finaliser l'évaluation dans la limite des délais prévus* » et d'en tenir compte « *pour la finalisation de ses conclusions d'évaluation* » et d'autre part de collaborer « *avec les demandeurs afin de résoudre rapidement toute question relative au dossier de demande, de déterminer d'emblée tout complément d'étude nécessaire en vue de l'évaluation appropriée de celui-ci, de modifier les conditions d'utilisation du produit phytopharmaceutique ou encore de modifier la nature et la composition de celui-ci de manière à assurer une conformité parfaite avec les exigences du règlement (CE) n° 1107/2009.* »

Ces obligations instaurent un privilège procédural pour une catégorie spécifique de demandeurs d'autorisations, que ne prévoient pas les autres régimes d'évaluation sanitaire et environnementale instruits par le même établissement public, alors même que ces différents secteurs sont également soumis à des exigences de protection de la santé publique et de l'environnement. Cette différence de traitement ne repose sur aucun critère objectif et rationnel en rapport direct avec l'objet de la loi.

¹¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996, considérant 8 ; Conseil constitutionnel, Décision n°2016-745 DC du 26 janvier 2017, considérant n° 126.

¹² Conseil constitutionnel, 29 décembre 2009, n° 2009-599 DC, considérant 15.

¹³ Conseil constitutionnel, décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, considérants 81 et 82.

En effet, cette distinction injustifiée profite exclusivement aux fabricants de produits phytopharmaceutiques, leur octroyant un traitement prioritaire et personnalisé lors de l'instruction de leurs dossiers.

En contraignant l'Anses à mobiliser prioritairement ses ressources humaines et scientifiques pour cet accompagnement renforcé des seuls demandeurs de produits phytopharmaceutiques, la loi entraîne nécessairement un report de charge et un rallongement des délais de traitement au détriment des autres filières sanitaires relevant de la compétence de ce même établissement public. Ce dispositif législatif crée ainsi une rupture caractérisée de l'égalité de traitement entre les demandeurs d'autorisations auprès de l'établissement public chargé de l'expertise sanitaire et environnementale.

En conséquence, ces dispositions, introduites en méconnaissance de l'article 6 de la DDHC, doivent être déclarées inconstitutionnelles.

C) Article 6

1) Sur l'interdiction progressive des substances de la famille des néonicotinoïdes en France

En 2016, le législateur est intervenu pour prévenir les dangers liés à l'usage des néonicotinoïdes en prévoyant leur interdiction complète à partir du 1^{er} septembre 2018¹⁴. Par la suite, le législateur a étendu cette interdiction aux substances ayant un mode d'action identique aux néonicotinoïdes¹⁵. Tel que précisé par un décret n° [2020-1601](#) du 16 décembre 2020¹⁶, cette interdiction vise l'acétamipride, le flupyradifurone et le sulfoxaflor, les autres substances ayant déjà été interdites par la Commission européenne¹⁷.

Malgré cette interdiction, le législateur a confié en 2020 un pouvoir de dérogation au pouvoir réglementaire afin d'autoriser, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, l'usage de semences de betteraves sucrières traitées avec des pesticides composés de néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques¹⁸. Deux dérogations ont ainsi été délivrées par des arrêtés interministériels du 5 février 2021 et du 31 janvier 2022 permettant l'usage de semences traitées avec des pesticides composés d'imidaclopride et de thiaméthoxame. Néanmoins, ces dérogations ont fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat en raison de leur méconnaissance du droit de l'Union européenne, ces deux substances ayant fait l'objet d'une interdiction expresse par un règlement d'exécution de la Commission européenne¹⁹.

Si dans la loi n° [2025-794](#) du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur le législateur a de nouveau adopté des dispositions permettant de déroger à l'interdiction d'utiliser des pesticides (ou des semences traitées avec des pesticides) contenant des

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

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

¹⁶ Par une décision du 15 novembre 2022 (*UIPP et autre*, n° [449776](#)), le Conseil d'Etat a rejeté le recours dirigé contre ce décret. Voir aussi : CE, 5 juin 2025, *Syndicat professionnel Phyteis*, n° [488338](#).

¹⁷ Il s'agit de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride. La Commission européenne a par ailleurs refusé de renouveler l'approbation du thiaclopride en raison de son incidence sur les eaux souterraines et la santé humaine.

¹⁸ 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.

¹⁹ CE, 3 mai 2023, *Association Agir pour l'environnement et autres*, n° [450155](#). Voir aussi : CJUE, 19 janvier 2023, *PAN Europe*, [C-162/21](#).

néonicotinoïdes, ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'elles méconnaissaient le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement²⁰.

Par conséquent, l'article 6 de la présente loi s'inscrit dans un contexte où l'interdiction de l'usage de pesticides contenant des néonicotinoïdes ou des substances ayant un mode d'action identique a été réitérée et confirmée à maintes reprises par différentes juridictions.

2) Sur les effets délétères de ces substances, notamment de l'acétamipride et du flupyradifurone, sur l'environnement et la santé humaine

Les effets négatifs des néonicotinoïdes, substances insecticides agissant sur le système nerveux central des espèces affectées, sont amplement démontrés par la littérature scientifique.

En effet, tel que l'a relevé le Conseil d'Etat dans un avis du 23 mars 2026 sur une proposition de loi contenant des dispositions similaires à celles contestées en l'espèce²¹, la persistance et l'accumulation de ces substances dans l'environnement sur des durées longues, qui peuvent atteindre plusieurs années, a été démontrée, ce qui induit une exposition chronique de nombreuses espèces non ciblées, y compris dans les milieux aquatiques et hors des zones d'utilisation de ces substances. Par ailleurs, de nombreuses études scientifiques mettent en évidence des effets directs délétères et significatifs de ces substances sur de nombreuses espèces non ciblées, telles que les pollinisateurs ou les oiseaux, avec des effets sublétaux variés (perturbations de comportement, de physiologie et de reproduction, renforcement de la vulnérabilité à certaines pathologies ou aux parasites...)²².

Appartenant à la famille des néonicotinoïdes, l'**acétamipride** a été approuvé dans l'Union européenne malgré ses effets négatifs pour l'environnement et la santé humaine. Ainsi, en ce qui concerne les effets sur les pollinisateurs, plusieurs études scientifiques ont documenté des effets sublétaux affectant notamment leur développement²³, leur comportement²⁴ et leur espérance de vie²⁵. Par ailleurs, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (ci-après, « EFSA ») a elle-même reconnu que les études réalisées en champs : « ne permettaient pas de tirer des conclusions

²⁰ Cons. const., décision n° [2025-891](#) DC du 7 août 2025.

²¹ [Proposition de loi](#) déposée le 30 janvier 2026 visant à atténuer la surréglementation relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques pénalisante au regard de la concurrence européenne afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles.

²² CE, Avis n° [410574](#) sur une proposition de loi visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles, 26 mars 2026.

²³ Pour l'abeille domestique (*Apis mellifera*) : Shi J, Yang H, Yu L, Liao C, Liu Y, Jin M, Yan W and Wu XB, [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.

Pour le bourdon (*Bombus spp*) : 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](#).

²⁴ Pour l'abeille domestique (*Apis mellifera*) : Shi J, Yang H, Yu L, Liao C, Liu Y, Jin M, Yan W and Wu XB, 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.

Pour l'abeille solitaire : 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.

²⁵ Pour l'abeille domestique (*Apis mellifera*) Shi J, Yang H, Yu L, Liao C, Liu Y, Jin M, Yan W and Wu XB, 2020a. [Sublethal acetamiprid doses negatively affect the lifespans and foraging behaviors of honey bee \(Apis mellifera L.\) workers](#), [Science of the Total Environment](#).

définitives sur le risque pour les abeilles, en particulier d'exclure tout effet chronique potentiel ou tout effet sur le développement des couvains »²⁶, et que les risques pour les abeilles solitaires et les bourdons n'avaient pas été évalués, alors que ces espèces peuvent être « considérablement » plus sensibles à l'acétamipride que l'abeille domestique²⁷. S'agissant des effets sur la santé humaine, plusieurs études montrent que l'acétamipride peut avoir des effets neurotoxiques, notamment dans le développement du cerveau chez le fœtus et le très jeune enfant²⁸. Sur ce point, l'EFSA a d'ailleurs admis qu'il existe des incertitudes majeures quant aux propriétés neurotoxiques de l'acétamipride²⁹. L'EFSA n'a en outre pas exclu les effets de perturbation endocrinienne de cette substance et a recommandé de mener une évaluation complémentaire pour mesurer ces effets³⁰. Afin d'évaluer les lacunes persistantes dans les données, notamment en ce qui concerne les propriétés neurotoxiques et de perturbation endocrinienne de la substance, la Commission européenne a lancé en 2024 un processus de réexamen de l'approbation de l'acétamipride en application de l'article 21 du règlement (CE) n° 1107/2009.

Le **flupyradifurone**, insecticide de la famille des buténolides approuvé dans l'Union européenne, présente un mode d'action neurotoxique similaire à celui des néonicotinoïdes et comporte des effets sur l'environnement tout aussi préoccupants, conduisant la Commission européenne à engager une procédure de réexamen anticipé comme pour l'acétamipride. Cette substance est considérée comme persistante dans l'environnement, où elle reste présente pendant plusieurs années et se décompose notamment en acide difluoroacétique, un composé chimique qui se dégrade très lentement dans le milieu naturel et qui, d'après l'EFSA, peut être significativement réabsorbé par les cultures les années suivantes. L'autorité européenne a également identifié un domaine de préoccupation critique s'agissant du risque d'infiltration du flupyradifurone dans les eaux souterraines³¹. S'agissant des pollinisateurs, de nombreuses études scientifiques attestent des effets sublétaux de cette substance affectant notamment le développement³², le comportement³³ et l'espérance de vie³⁴ des abeilles. Ainsi, dans un avis rendu en 2022, l'EFSA n'a pas exclu l'existence d'un risque important pour les abeilles, notamment pour l'espèce d'abeille sauvage solitaire *Megachile rotundata*, qui aurait une sensibilité disproportionnée à cette substance³⁵. Surtout, le rapport produit par la Grèce en tant

²⁶ EFSA, [Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance acetamiprid](#). EFSA Journal 2016, p. 14.

²⁷ EFSA PPR Panel, [Statement on the active substance acetamiprid](#). EFSA Journal 2022. Voir aussi : EFSA, [Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance acetamiprid](#). EFSA Journal 2016.

²⁸ 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.

²⁹ EFSA, [Statement on the toxicological properties and maximum residue levels of acetamiprid and its metabolites](#). EFSA Journal 2024.

³⁰ *Ibid.*

³¹ EFSA, [Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance flupyradifurone](#). EFSA Journal 2015.

³² Pour l'abeille domestique (*Apis mellifera*) : 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).

³³ Pour le bourdon (*Bombus spp*) : Harry Siviter, Felicity Muth, [Exposure to the novel insecticide flupyradifurone impairs bumblebee feeding motivation, learning, and memory retention](#), Environmental Pollution, Volume 307, 2022.

³⁴ Pour l'abeille domestique (*Apis mellifera*) : 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).

³⁵ EFSA PPR Panel, [Statement on the active substance flupyradifurone](#). EFSA Journal 2022. Sur les effets sur les abeilles solitaires, voir aussi : 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.

qu'Etat membre rapporteur dans le cadre du réexamen anticipé de cette substance a relevé l'impossibilité, en l'état des éléments de preuve disponibles, de dresser un tableau complet de l'acceptabilité du risque lié à l'utilisation du flupyradifurone, concluant que « *le risque pour les abeilles ne peut être considéré comme acceptable que pour les utilisations de flupyradifurone qui entraînent une exposition négligeable des abeilles* »³⁶.

3) Sur la violation du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (articles 1^{er}, 2 et 6 de la Charte de l'environnement)

En droit, l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose que : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Par ailleurs, son article 2 prévoit que : « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Enfin, aux termes de son article 6 : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.* »

Sur le fondement de ces dispositions, et notamment de l'article 1^{er}, le Conseil constitutionnel a jugé que lorsque le législateur modifie des textes antérieurs, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé³⁷.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a explicitement déduit de l'article 1^{er} de la Charte que le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé impose que soient pris en considération les effets sur le long terme des décisions prises par le législateur pouvant porter gravement atteinte à l'environnement et, donc, à la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins³⁸.

Enfin, le Conseil constitutionnel considère de façon constante³⁹ que les limitations apportées par le législateur à l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé doivent être :

- d'une part, liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général ; et
- d'autre part, proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

Or, en application de la jurisprudence et de la grille de contrôle précitée, il ressort en l'espèce que les dispositions contestées (*i.*) ne sont pas liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et, en tout état de cause, (*ii.*) sont manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

³⁶ CE, 5 juin 2025, *Syndicat professionnel Phyteis*, n° [488338](#), point 14.

³⁷ Cons. const., Décision n° [2020-809](#) DC du 10 décembre 2020, considérant 13 ; Cons. const., Décision n° [2025-891](#) DC du 7 août 2025, considérant 73.

³⁸ Cons. const., Décision n° [2023-1066](#) QPC du 27 octobre 2023, considérant 6.

³⁹ Cons. const., Décision n° [2020-809](#) DC du 10 décembre 2020, paragr. 14 ; Cons. const., Décision n° [2025-891](#) DC du 7 août 2025, considérant 74.

i) Les dispositions contestées ne sont pas liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général

Selon les dispositions de l'article 6 de la loi, l'Anses, saisie par le ministère chargé de l'agriculture, peut accorder, sous certaines conditions, des dérogations :

- pour l'usage de semences traitées avec des pesticides contenant du flupyradifurone s'agissant de la filière de la betterave sucrière ;
- pour l'usage de pesticides contenant du flupyradifurone s'agissant des filières de la cerise et de la pomme ;
- pour l'usage de pesticides contenant de l'acétamipride s'agissant de la filière de la noisette.

Cet article a été introduit suite à l'adoption de l'amendement n° [COM-112 rect.](#) en commission des affaires économiques du Sénat⁴⁰. Dans son exposé des motifs, cet amendement indique qu'il a notamment pour objet de « *libérer l'agriculture de certaines entraves de nature législative* ».

Or, **en premier lieu**, l'usage dérogatoire de pesticides contenant des néonicotinoïdes ne saurait être lié à des exigences constitutionnelles.

En second lieu, et *d'une part*, si l'objet de ces dispositions est de « *libérer l'agriculture de certaines entraves de nature législative* », un tel objectif ne saurait constituer un motif d'intérêt général.

D'autre part, si les mesures destinées à préserver les capacités de production des filières agricoles sont susceptibles de répondre à un motif d'intérêt général, cela ne saurait être le cas des mesures destinées à réautoriser l'usage de pesticides contenant des néonicotinoïdes, alors que l'interdiction de ces substances constitue justement un déclencheur pour la recherche et l'application d'alternatives durables pour préserver les capacités de production⁴¹. En outre, une étude de 2025 menée dans différents départements français démontre que 76 % des cultures vivrières européennes et 80 % des plantes sauvages dépendent de la pollinisation et que ce service écosystémique rapporte entre 2,3 et 5,3 milliards d'euros par an⁴². Ainsi, dans la mesure où il induit des effets délétères sur les pollinisateurs, l'usage de néonicotinoïdes est susceptible de significativement fragiliser les capacités de production des filières qui bénéficient des services écosystémiques offerts par la pollinisation.

Par conséquent, les dispositions contestées ne sont pas liées à une exigence constitutionnelle ou justifiées par un motif d'intérêt général et doivent dès lors être déclarées contraires à la Constitution.

⁴⁰ La rédaction de cet article a par la suite été modifiée en commission mixte paritaire. Voir : Texte de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, n° [3067-AQ](#), déposé le jeudi 16 juillet 2026.

⁴¹ INRAE, « [Alternatives chimiques et non chimiques existantes à l'usage des néonicotinoïdes](#) », octobre 2025, p. 18.

⁴² Blili, Yasmine and Abou Nader, Elie and Pavez, Iciar and Prosperi, Paolo and Harbouze, Rachid and Kyrgiakos, Leonidas Sotirios and Kleisiari, Christina and Vasileiou, Marios and Angelopoulos, Vasileios and Vlontzos, George and Kleftodimos, Georgios, [Assessing the Economic Impact of Insect Pollination on the Agricultural Sector: A Department-Level Case Study in France](#), 3 juillet 2025.

ii) Les dispositions contestées sont manifestement disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi

En tout état de cause, les dispositions de l'article 6 ne sont pas proportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur dans la mesure où elles ont pour effet de priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

En premier lieu, et tel que relevé précédemment, il est manifeste que l'usage de l'acétamipride et du flupyradifurone présente des risques avérés pour l'environnement, notamment pour les pollinisateurs, ainsi que des dangers pour la santé humaine.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a affirmé à plusieurs reprises que ces substances « *ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine* »⁴³. Dans son avis précité du 23 mars 2026, le Conseil d'Etat a lui aussi estimé qu'il résultait de l'état des connaissances sur l'acétamipride et le flupyradifurone que l'usage de produits composés de ces substances présentait des incidences avérées pour l'environnement et des risques pour la santé humaine⁴⁴.

Plus particulièrement, et tel que souligné précédemment, ces substances comportent des dangers avérés pour les pollinisateurs, pourtant indispensables à la souveraineté alimentaire de la France et à la capacité de produire demain. En outre, les composés de ces substances peuvent être extrêmement persistants dans l'environnement, où ils peuvent rester présents et être significativement réabsorbés par les cultures pendant plusieurs années⁴⁵. Concernant le flupyradifurone, il convient par ailleurs de rappeler que d'après les modélisations de l'EFSA, tous les usages évalués de la substance entraînent une contamination des eaux souterraines (dont provient en grande partie l'eau potable) au-delà du seuil réglementaire de qualité⁴⁶.

Dans ces conditions, il ressort que la possibilité de réautoriser, même temporairement, l'usage de pesticides contenant ces substances peut porter gravement atteinte à l'environnement et, donc, à la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

En second lieu, et en tout état de cause, les garanties prévues par les dispositions contestées pour réautoriser ces substances sont manifestement insuffisantes.

En effet, *d'une part*, les usages par pulvérisation des pesticides concernés induisent des risques significatifs liés à la dérive sur les parcelles agricoles voisines et les écosystèmes, d'autant que ces usages sont susceptibles de s'appliquer à des surfaces importantes. Pour les filières des cerises, des noisettes et des pommes concernées par les dérogations prévues aux alinéas 11 et 21 de l'article 6, le Conseil d'Etat a par ailleurs pointé que la pulvérisation haute réalisée dans les vergers présente des risques élevés de dérive particulièrement préjudiciables pour des cultures et des environnements

⁴³ Cons. const., Décision n° [2025-891](#) DC du 7 août 2025, considérant 79 ; Cons. const., Décision n° [2020-809](#) DC du 10 décembre 2020, considérant 19.

⁴⁴ CE, Avis n° [410574](#) sur une proposition de loi visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles, 26 mars 2026.

⁴⁵ Voir **Point 2**.

⁴⁶ EFSA, [Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance flupyradifurone](#). EFSA Journal 2015.

attractifs pour les pollinisateurs⁴⁷. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel s'est notamment fondé sur les « *risques élevés de dispersion des substances* » afférents à la pulvérisation pour censurer les dispositions de la loi n° [2025-794](#) du 11 août 2025 ayant pour objet de réautoriser l'usage des néonicotinoïdes⁴⁸.

Or, si les alinéas 16 et 26 de l'article 6 disposent que les dérogations pour les filières des cerises, des noisettes et des pommes ne peuvent être accordées que lorsqu'elles ne sont pas susceptibles d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement, l'Anses ne dispose que d'un délai de deux mois pour accorder ou non ces dérogations, ce qui est manifestement insuffisant pour correctement évaluer les risques associés à la pulvérisation des pesticides concernés.

D'autre part, outre les risques inhérents à la pulvérisation, les dérogations ne sont aucunement assorties d'une mise en œuvre préalable de mesures de prophylaxie non chimique, de mesures spécifiques de protection des eaux de surface et souterraine, ou de garanties pour la protection des pollinisateurs susceptibles de fréquenter les vergers, malgré les alertes en ce sens formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2026⁴⁹.

Enfin, alors que les situations des différentes filières visées par les dérogations ne sont pas homogènes et que les menaces engendrées par les ravageurs connaissent de fortes variations géographiques, les dispositions contestées ne prévoient aucunement de circonscrire les dérogations à des zones spécifiques où il existerait réellement une menace grave compromettant la production des filières visées. Pourtant, dans son rapport d'octobre 2025, l'INRAE indiquait explicitement qu'en matière de dérogation, l'usage des pesticides pour la filière des betteraves devait être adapté au risque réel, à l'échelle d'une zone de production⁵⁰.

En outre, pour cette filière, l'alinéa 3 conditionne la dérogation relative à l'usage de semences traitées avec des pesticides contenant du flupyradifurone à l'existence d'une menace grave compromettant la production. Or, tel que relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2026, la culture de la betterave sucrière couvre une surface très importante (environ 400 000 hectares) et le recours à des semences traitées repose surtout sur une logique préventive, c'est-à-dire avant la présence réelle de pression phytosanitaire et donc de la possibilité d'identifier des parcelles à risque et de mener un traitement ciblé, ce qui peut se révéler disproportionné par rapport au risque réel occasionné par les ravageurs⁵¹.

Il résulte donc de l'ensemble de ces éléments que le législateur, en adoptant l'article 6 de la loi, a privé de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement. Par conséquent, cet article ne pourra qu'être déclaré contraire à la Constitution et censuré.

⁴⁷ CE, Avis n° [410574](#) sur une proposition de loi visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles, 26 mars 2026.

⁴⁸ Cons. const., Décision n° [2025-891](#) DC du 7 août 2025, considérant 82.

⁴⁹ CE, Avis n° [410574](#) sur une proposition de loi visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles, 26 mars 2026.

⁵⁰ INRAE, « [Alternatives chimiques et non chimiques existantes à l'usage des néonicotinoïdes](#) », octobre 2025, p. 19.

⁵¹ CE, Avis n° [410574](#) sur une proposition de loi visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles, 26 mars 2026.

4) Sur la violation des principes de prévention (article 3 de la Charte de l'environnement) et de précaution (article 5 de la Charte de l'environnement)

En droit, et d'une part, 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* ». Sur le fondement de cet article, qui fixe une obligation générale de prévention des atteintes à l'environnement⁵², le Conseil constitutionnel considère de façon constante qu'il incombe au législateur de déterminer, dans le respect des principes énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions⁵³.

D'autre part, il résulte de l'article 5 de la Charte de l'environnement 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 l'application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Cet article, qui consacre le principe de précaution, s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif. Dans son contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel s'assure ainsi que le législateur ne méconnaît pas ce principe et prend des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques⁵⁴.

En l'espèce, et d'une part, il importe de rappeler que plusieurs substances néonicotinoïdes ont déjà été interdites en Europe en raison de leurs effets délétères sur les pollinisateurs. Par ailleurs, il a été démontré que la persistance et l'accumulation de ces substances dans l'environnement peuvent atteindre plusieurs années, induisant une exposition chronique de nombreuses espèces non ciblées. C'est le cas du flupyradifurone, considéré comme persistant dans l'environnement et entraînant une contamination des eaux souterraines au-delà du seuil réglementaire de qualité⁵⁵. Pour cette substance, l'Etat membre rapporteur en charge de son réexamen anticipé a d'ailleurs relevé que tous ses usages en plein champ conduisaient à un risque inacceptable pour les pollinisateurs⁵⁶.

Dès lors, en prévoyant la possibilité de réautoriser des substances qui présentent des dangers avérés pour l'environnement, le législateur a méconnu le principe de prévention tel qu'il découle de l'article 3 de la Charte de l'environnement.

D'autre part, et en tout état de cause, l'application du principe de précaution s'oppose à ce que ces substances puissent être réautorisées alors qu'elles sont susceptibles de comporter plusieurs risques graves pour l'environnement et la santé humaine. Effectivement, en ce qui concerne l'acétamipride, l'EFSA a expressément reconnu qu'il existait des incertitudes quant aux effets chroniques et sublétaux de cette substance sur les pollinisateurs. L'autorité européenne a également admis qu'il y avait des incertitudes majeures quant aux propriétés neurotoxiques de l'acétamipride, n'excluant pas en outre ses effets de perturbation endocrinienne. La littérature scientifique est abondante concernant les risques associés aux substances acétamipride et flupyradifurone. Néanmoins de nombreuses études scientifiques n'ont pas été prises en compte par les agences européennes

⁵² Cons. const., [Commentaire](#) de la Décision n° [2012-282](#) QPC du 23 novembre 2012, p. 9.

⁵³ Cons. const. Décision n° [2025-896](#) DC du 20 novembre 2025, considérant 4 ; Cons. const., Décision n° [2012-282](#) QPC du 23 novembre 2012, considérant 7.

⁵⁴ Cons. const., Décision n° [2008-564](#) DC du 19 juin 2008, considérant 18.

⁵⁵ Voir **Point 2.**

⁵⁶ *Ibid.*

chargées de l'évaluation et de la classification de ces molécules (l'EFSA et l'Agence européenne des produits chimiques). Concernant l'acétamipride, plusieurs de ces études identifient des effets de toxicité pour la reproduction et le neurodéveloppement⁵⁷. Quant à la substance flupyradifurone, il s'agit d'effets chroniques et sublétaux sur les pollinisateurs⁵⁸. Ces études convergent en identifiant des effets toxiques (pourtant non pris en compte par les agences réglementaires) et confirment le faisceau de preuves déjà existants et appelant à appliquer le principe de précaution.

En adoptant les dispositions contestées alors que l'usage de ces substances est susceptible d'engendrer des risques graves pour l'environnement et la santé humaine, le législateur a donc également méconnu le principe de précaution tel qu'il découle de l'article 5 de la Charte.

Par conséquent, l'article 6 de la loi ne pourra qu'être censuré en ce qu'il est contraire aux articles 3 et 5 de la Charte.

5) Sur la violation de l'article 34 de la Constitution et de l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi

En droit, le Conseil constitutionnel juge que le plein exercice de la compétence du législateur confiée par l'article 34 de la Constitution, ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sans reporter sur des autorités administratives le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi⁵⁹.

⁵⁷ Laubscher, B., Diezi, M., Renella, R., Mitchell, E. A. D., Aebi, A., Mulet, M., & Glauser, G. (2022). [Multiple neonicotinoids in children's cerebro-spinal fluid, plasma, and urine](#). Environmental Health, 21(1), 10 ; 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 ; Lee CLM, Kanda Y, Yoshida S. [Prenatal Acetamiprid Exposure Enhances Microglial Activation in Primary Microglia Culture](#). Biol Pharm Bull. 2025;48(7):1001-1007 ; Li AJ, Si M, Yin R, Qiu R, Li H, Yao F, Yu Y, Liu W, Wang Z, Jiao X. [Detection of Neonicotinoid Insecticides and Their Metabolites in Human Cerebrospinal Fluid](#). Environ Health Perspect. 2022 Dec;130(12):127702 ; Loser, D., Hinojosa, M.G., Blum, J. et al. [Functional alterations by a subgroup of neonicotinoid pesticides in human dopaminergic neurons](#). Arch Toxicol 95, 2081–2107 (2021) ; Pan D, Lin M, Mu C, Yu C, Ye B, Liang J, Sheng Y, Huang D, Liu S, Zeng X, Jennifer Tan HJ, Chongsuvivatwong V, Qiu X. [Maternal exposure to neonicotinoid insecticides and fetal growth restriction: A nested case-control study in the Guangxi Zhuang birth cohort](#). Chemosphere. 2023 Sep;336:139217. ; Si M, Khan MN, Bilal H, Shafiq M, Khan S, Guo X, Wang M, Wu J, Zhen W, Yao F, Li AJ, Jiao X. [Investigation of N-desmethyl-acetamiprid-induced neurotransmitter disturbances in cerebrospinal fluid from leukemia patients](#). Environ Toxicol Pharmacol. 2025 Dec;120:104858. ; Tu J, Bi C, Li Y, Zhang S, An Z, Han Y, Wang Y, Shan A, Xue C, Dong N, Wang J. [Stearoyl-CoA desaturase 1-mediated fatty acid metabolism inhibition drives intestinal injury in offspring exposed to maternal acetamiprid](#). Int J Biol Macromol. 2025 Aug;320(Pt 2):145839. ; Wu B, Tian XY, Ni WS, Gao HX, Wang YW, Zhang LH, Li YB, Lv YL, Song YN, Yan YC, Geng XZ, Li YM, Yang HF, Zhao J. [Acetamiprid mediates cognitive dysfunction through the gut-brain axis: Synaptic damage and immune-mediated blood-brain barrier dysfunction](#). J Hazard Mater. 2025 Sep 15;496:139287 ; Zhou Y, Wang Y, Huang Z, Xiao W, He Y, Guo H, Chen W, Ai S, Hong L, Lu L, Lu J, Li C, Lv Z, Wang Q. [Association Between Neonicotinoids and Neurobehavioral Development in Preschool Children from South China: A Biomonitoring-Based Study](#). Toxics. 2025 Oct 14;13(10):872.

⁵⁸ Azpiazu C, Sgolastra F, Ippolito A, Albacete S, Brandt A, Colli M, Grossar D, Jeker L, Malagnini V, Sancho G, Splitt A, Straub L, Strobl V, Boranski M, Jachula J, Martins C, Medrzycki P, Simon-Delso N, Tosi S, Bosch J. [Chronic oral toxicity protocol for adult solitary bees \(Osmia bicornis L.\): Reduced survival under long-term exposure to a "bee-safe" insecticide](#). Environ Pollut. 2024 Dec 15;363(Pt 1):125129 ; Fischer LR, Ramesh D, Weidenmüller A. [Sub-lethal but potentially devastating - The novel insecticide flupyradifurone impairs collective brood care in bumblebees](#). Sci Total Environ. 2023 Dec 10; 903:166097.

⁵⁹ Décision n° [2025-887](#) DC du 26 juin 2025, considérant 5 ; Décision n° [2021-823](#) DC du 13 août 2021, considérant 52.

Sur ce fondement et en matière de droit des étrangers, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré des dispositions qui ne permettaient pas de déterminer avec suffisamment de précision les comportements justifiant un refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour⁶⁰.

En l'espèce, et d'une part, les alinéas 6, 16 et 26 de l'article 6 prévoient que les dérogations ne peuvent être accordées par l'Anses que lorsque : « *En l'état des connaissances scientifiques les plus récentes et eu égard aux modalités d'utilisation de la substance concernée, la dérogation n'est pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement* ».

Or, en se bornant à indiquer que la dérogation ne doit pas être « *susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement* », il est manifeste que le législateur n'a pas déterminé avec suffisamment de précision le degré de risque pouvant justifier sa délivrance.

Ce faisant, alors qu'il lui incombait d'adopter des dispositions plus précises et qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi doit déterminer les principes fondamentaux « *de la préservation de l'environnement* », le législateur a méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et n'a pas pleinement exercé les compétences qu'il tire de la Constitution.

Par conséquent, l'article 6 de la loi ne pourra qu'être censuré en ce qu'il est contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et à l'article 34 de la Constitution.

6) Sur la méconnaissance des articles 55 et 88-1 de la Constitution

En droit, nous renvoyons aux développements figurant au paragraphe II-A-2).

En outre, l'article 43 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pose une compétence de principe aux institutions européennes, portant sur l'organisation commune des marchés agricoles, ainsi que sur « *les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche.* »

Il sera à cet égard rappelé que le règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, ainsi que des règlements d'exécution de la Commission (UE) 2018/783, (UE) 2018/784 et (UE) 2018/785 du 29 mai 2018 qui concernent l'interdiction de la mise sur le marché et de l'utilisation des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant des substances néonicotinoïdes, s'appliquent aux États membres qui ne disposent pas de la possibilité de s'en écarter.

En l'espèce, l'article 6 de la loi déférée prévoit pourtant que :

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

⁶⁰ Décision n° [2021-823](#) DC du 13 août 2021, considérant 54.

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

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

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

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

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

En premier lieu, ce dispositif permet donc, lorsque les conditions sus-indiquées sont remplies, de pouvoir déroger pendant une durée d'un an, renouvelable deux fois, à l'interdiction d'utiliser de telles substances.

Or, si un tel dispositif dérogatoire est permis par le droit de l'Union, il est strictement encadré et n'offre aucune latitude aux Etats membres pour le modifier ou s'en écarter.

En effet, l'article 53 du règlement n°1107/2009 prévoit que : « *Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, **pour une période n'excédant pas cent vingt jours**, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.* »

La durée de dérogation prévue par l'article déferé contrarie manifestement les dispositions du règlement n°1107/2009, en instaurant une dérogation en vigueur pendant, donc, trois ans.

En second lieu, ce même article déferé prévoit, pour la quatrième et dernière condition devant justifier l'octroi de la dérogation, que « *4° En l'état des connaissances scientifiques les plus récentes et eu égard aux modalités d'utilisation de la substance concernée, la dérogation n'est pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou **d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement.*** »

Il convient de préciser que la réglementation européenne, primant comme rappelé sur le droit national, ne fait nullement mention dans les textes qui encadrent la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques d'un quelconque critère « *d'irréversibilité* » des atteintes à l'environnement justifiant de ne pas délivrer l'autorisation ou la dérogation sollicitée.

En effet, le règlement n° 1107/2009 retient la notion d'« *effets inacceptables sur l'environnement* » comme critère d'appréciation destiné à guider les autorités compétentes dans la délivrance des autorisations. Cette notion requiert une évaluation des risques bien plus large et plus protectrice que le seuil « *d'irréversibilité* » qui est envisagé par l'article litigieux sans que ses contours ne soient,

au demeurant, définis. L'irréversibilité s'inscrit dans un processus de long terme, caractérisé par l'idée d'une disparition et d'une perte définitives du milieu naturel. Une telle conception s'éloigne de l'esprit des textes européens susmentionnés, dont l'objectif est de limiter les incidences environnementales susceptibles d'être causées par les produits phytopharmaceutiques à la lumière de l'état le plus récent des connaissances scientifiques.

En introduisant un critère d'évaluation des risques plus restrictif que celui prévu par le droit de l'Union européenne, le législateur méconnaît ce dernier, dont il ne saurait s'écarter au regard des articles 43 et 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ce faisant, le législateur a excédé l'étendue de sa compétence en intervenant dans un domaine qui échappait à son habilitation.

L'article déféré devra donc être censuré.

D) Article 14

Nous soutenons les mêmes arguments invoqués dans la saisine 2026-914 DC déposée par les groupes parlementaires la France insoumise, Écologiste et social et Gauche Démocrate et Républicaine, et demandons au Conseil constitutionnel de déclarer l'article 14 de la loi contraire au principe de séparation des pouvoirs consacré à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, dès lors qu'il permet à l'administration maintenir pendant trois ans maximum les effets d'une autorisation provisoire de prélèvement d'eau annulée par le juge, pour des motifs particulièrement larges, sans limitation permettant de sauvegarder la protection de règles ou de principes constitutionnels, et alors que la possibilité de différer les effets d'une décision juridictionnelle ne devrait relever que de la compétence du juge.

E) Article 20

Sur la méconnaissance du domaine de la loi

En droit, l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi "*détermine les principes fondamentaux : (...) de la préservation de l'environnement*". Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'en principe, seuls les éléments déterminants d'une règle doivent figurer dans la loi⁶¹.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a censuré partiellement l'article 2 de la loi du 13 juillet 2011 créant une commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux, au motif que les dispositions critiquées relatives à la composition de la commission appartenaient au domaine réglementaire, dès lors qu'elles ne mettent en cause ni les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, ni le droit d'accéder aux informations environnementales, ni aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi⁶².

Au cas présent, l'article 20 précise la composition des commissions locales de l'eau en imposant une répartition minimale des sièges en fonction des personnes représentées et institue une commission technique dédiée au stockage de l'eau dont elle fixe la présidence.

⁶¹ Cons. Const., décision 59-1 L du 27 nov. 1959, *Nature juridique de l'article 2, alinéa 3 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne*.

⁶² Cons. Const. Décision n°2015-256 L du 21 juillet 2015, *Nature juridique de dispositions relatives à divers organismes*, cons. 14.

Or, ces dispositions relèvent du domaine réglementaire, dès lors qu'elles ne déterminent pas les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, ni ne portent sur un principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi.

Par conséquent, l'article 20 doit être déclaré contraire à la Constitution.

F) Article 24

Nous soutenons les mêmes arguments invoqués dans la saisine 2026-914 DC et demandons au Conseil constitutionnel de déclarer l'article 24 contraire à l'article 1er de la Charte de l'environnement ainsi qu'au principe d'égalité et à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

G) Article 32

L'article 101-2 du code de l'urbanisme prévoit les objectifs du développement durable que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit viser à atteindre. Parmi ces objectifs figure celui de la « *lutte contre l'artificialisation, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* ».

Cet objectif est précisé à l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme qui définit notamment la notion d'artificialisation. Aux termes de cet article tel qu'il est actuellement applicable, les objectifs d'artificialisation doivent être fixés et évalués en considérant comme :

« a) *Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;*

b) *Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures. »*

L'article 32 de la loi prévoit d'y ajouter un alinéa selon lequel doit être considéré comme :

« c) *Non artificialisée, par dérogation au a du présent article, une surface occupée par des constructions, des ouvrages, des installations ou des aménagements nécessaires à l'exploitation agricole. »*

1) Sur la violation des article 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement

En droit, résulte de l'article 1er de la Charte de l'environnement que la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif à valeur constitutionnelle⁶³ sur le fondement duquel le législateur peut apporter des restrictions à des droits ou libertés constitutionnels⁶⁴. Les objectifs assignés par la loi à l'action de l'État ne sauraient contrevenir à l'exigence constitutionnelle contenue au sein de cet article premier de la Charte⁶⁵. Lorsqu'il modifie des textes antérieurs, le législateur ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par cet article premier. Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences

⁶³ Conseil constitutionnel, 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes, n° 2019-823 QPC, §4

⁶⁴ *Ibid.* §6.

⁶⁵ Conseil constitutionnel, 20 décembre 2019, n° 2019-794, §36.

constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi⁶⁶.

Par ailleurs, votre Conseil a décidé qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 1er et 2 de la Charte que toute personne, publique ou privée, est tenue à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité⁶⁷.

Enfin, les dispositions de l'article 3 de la Charte et son interprétation ont été développées ci-dessus, au paragraphe II-C-4), auquel nous renvoyons.

En l'espèce, l'article 32 prévoit de lever les freins à l'artificialisation des sols par des ouvrages, installations ou aménagements dès lors qu'ils sont nécessaires à l'exploitation agricole agricole. Ce lien de nécessité n'est pas explicité et dès lors peut être compris largement. Il pourrait s'agir par exemple d'étendre la résidence principale du ou des propriétaires de l'exploitation, de créer des locations touristiques permettant de renforcer la stabilité économique de l'exploitation...

Ce faisant, l'article 32 vient entraver fortement les objectifs de diminution de l'artificialisation des sols et de parvenir à un objectif d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050⁶⁸.

L'impact de l'artificialisation des sols ressort, au moins pour partie, de sa définition même qui est présente à l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme : « [...] *L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.* [...] »

En effet, l'artificialisation des sols a des impacts écologiques multiples : érosion de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation par ruissellement, limitation du stockage de carbone...⁶⁹ Il ressort d'une vaste expertise scientifique collective menée par l'INRA et l'IFSTTAR (devenus INRAE) :

« qu'il s'agisse de biodiversité des organismes du sol, de comportement hydrologique ou d'impact sur les températures, les conséquences sont d'autant plus négatives que le niveau de perturbation du sol et le taux d'imperméabilisation sont élevés. Toutes les études montrent que les sols scellés, qui correspondent aux surfaces bâties, voirie, trottoirs, places, parkings, infrastructures industrielles, logistiques et militaires, aéroports, installations portuaires, sont à la fois les plus pauvres en activité biologique et biodiversité, les plus susceptibles de provoquer du ruissellement des eaux pluviales, et à contribuer à la formation d'îlots de chaleur urbains. La couverture du sol par une surface imperméable a pour effet de déconnecter les quatre écosphères (la géosphère, l'hydrosphère, l'atmosphère et la biosphère). Comme celles-ci constituent l'écosystème de la terre, cette imperméabilisation perturbe tout le fonctionnement de l'écosystème, en termes de cycles

⁶⁶ Conseil constitutionnel, 10 décembre 2020, n°2020-809 DC, §13 et 14.

⁶⁷ Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, Michel Z et autres, n° 2011-116 QPC, §5.

⁶⁸ Article 191 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁶⁹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Zéro Artificialisation Nette, Fascicule 1 : Définir et observer la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, 1er août 2025, p. 4, consultable ici :

https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/fichiers/2025/08/ZAN_FASCICULE_1_44P_v20250801.pdf

atmosphériques, de cycle de l'eau et de cycle des éléments nutritifs. Elle affecte sa capacité de fournir de nombreux services écosystémiques dont la production de biomasse, la régulation de la qualité de l'eau, ou encore la régulation du climat et l'amélioration de la qualité de vie en ville. »⁷⁰

Dès lors, l'article 32 n'est pas conforme à la Constitution en ce qu'il porte atteinte aux articles 1er, 2 et 3 de la Charte de l'environnement en facilitant l'artificialisation des sols.

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

En droit, nous renvoyons, s'agissant du principe d'égalité devant la loi, aux développements figurant ci-dessus au paragraphe II-B-4).

En l'espèce, l'article 32 prévoit que l'artificialisation liée aux activités agricoles, et pas seulement constituée par elles, ne soit pas décomptée comme une artificialisation des sols. Cette différence de traitement entre les activités agricoles et les autres secteurs d'activité économique ainsi que la construction de résidences principales n'est pas en rapport direct avec l'objet de la norme qui est ici de diminuer les impacts environnementaux de l'artificialisation des sols. La construction d'un bâtiment agricole n'a pas moins d'impacts que la construction d'un bâtiment ayant une autre destination.

De plus, cela induit une disparité de traitement entre des bâtiments ou infrastructures ayant le même usage selon qu'ils soient ou non liés à une exploitation agricole, comme les bâtiments résidentiels, des infrastructures de production électrique, les résidences touristiques...

Enfin, cette dérogation à l'égalité n'est pas motivée par une raison d'intérêt général. En effet, les amendements qui ont introduit cet article devant le Sénat mettent en avant soit la volonté de « *favoriser l'installation et la transmission des exploitations* »⁷¹ soit l'objectif d'améliorer le « *dispositif de compensation collective agricole et d'une prise en compte renforcée de l'agriculture et des terres agricoles dans la mise en œuvre de la compensation des atteintes à la biodiversité* »⁷².

Concernant le second objectif, cet article a précisément l'effet inverse puisqu'il conduit à ce que les effets de l'artificialisation des terres cultivées par des bâtiments ou infrastructures liées à une exploitation agricole ne soient plus comptabilisés. Concernant le premier objectif, même en considérant qu'il représente un intérêt général suffisant pour permettre une telle atteinte au principe d'égalité, ce qui n'est pas établi, les sénateurs n'avancent aucune donnée, aucun élément permettant d'établir le lien de causalité entre les normes concernant la limitation de l'artificialisation des terres et l'installation et la transmission des exploitations. De plus, si un tel raisonnement était validé, alors l'ensemble des secteurs économiques pourraient, au nom du développement économique, demander à bénéficier d'une telle dérogation. Il pourrait en être de même pour la construction de bâtiments résidentiels, surtout dans une période de crise du logement. Cela conduirait à priver de tout effet utile les normes visant à réduire l'artificialisation des sols en France.

⁷⁰ INRA et IFSTTAR, Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action, Rapport d'expertise scientifique collective réalisée à la demande des Ministères en charge de l'environnement et de l'agriculture et de l'ADEME, p. 596 et 597, consultable ici :

<https://www.inrae.fr/actualites/sols-artificialises-processus-dartificialisation-sols>

⁷¹ Amendement n° COM-198 rectifié.

⁷² Amendement n° COM-137.

Dès lors, l'article 32 n'est pas conforme à la Constitution en ce qu'il porte atteinte au principe d'égalité.

H) Article 35

Le III de l'article L.253-8 de l'actuel code rural et de la pêche maritime prévoit que lorsque sont utilisés des produits phytopharmaceutiques, qui ne sont pas des produits de biocontrôle, des produits composés uniquement de substances de base ou à faible risque, à proximité de bâtiments habités ou de zones non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments à usage d'habitation, alors doivent être prises des mesures pour protéger les personnes habitant ces lieux.

Si de telles mesures ne sont pas mises en place ou dans l'intérêt de la santé publique, l'autorité administrative peut restreindre ou interdire l'utilisation desdits produits phytopharmaceutiques à proximité de ces zones.

L'article 35 de la loi qui vous est soumise conduit à reporter, pour partie ou dans son entièreté, la zone avec une restriction d'usage sur le fond voisin ayant vocation à accueillir des constructions ou des installations. Cette zone prendra la forme d'une bande d'une largeur maximale de 10 mètres à compter de la limite séparative de la parcelle agricole. Dans cette bande :

- seront interdites toute construction et toute installation,
- seront interdite toute utilisation de produits phytopharmaceutiques,
- l'implantation de haies sera obligatoire sur l'ensemble de la largeur, sauf dans certaines zones exposées aux risques d'incendie,
- l'accès sera restreint, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, notamment en ce qui concerne l'interdiction de toute déambulation et de tout usage récréatif par les occupants ou les propriétaires des constructions riveraines.

L'article prévoit également, en application de l'article L.105-1 du code de l'urbanisme, que cette servitude ne prévoit aucune indemnité.

1) L'atteinte au droit de propriété des riverains de parcelles agricoles

En droit, les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme garantissent le droit de propriété⁷³.

Les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi⁷⁴. La possibilité d'une indemnisation est prise en compte par votre Conseil dans l'analyse de la proportionnalité de l'atteinte⁷⁵.

En l'espèce, la servitude prévue est une atteinte très conséquente au droit de propriété en raison des nombreuses interdictions portant sur l'usage de la bande de terrain concernée. En réalité le seul usage qui devra en être fait est d'y faire pousser une haie, à l'exception d'installations de production

⁷³ Conseil constitutionnel, 10 juin 2010, n° 2010-607 DC, considérant 9.

⁷⁴ Conseil constitutionnel, 13 janvier 2012, n° 2011-208 QPC, considérant 4 ; Conseil constitutionnel, 25 juillet 2025, Société Novagraaf Technologies, n° 2025-1150 QPC, considérant 7.

⁷⁵ Conseil constitutionnel, 14 octobre 2011, Pierre T., n° 2011-182 QPC, considérant 7 ; Conseil constitutionnel, 2 décembre 2011, n° 2011-201 QPC, considérant 8.

d'électricité à partir d'énergie éolienne ou solaire, d'installations de stockage d'électricité, ainsi que d'ouvrages et d'aménagements directement nécessaires à leur fonctionnement.

Cette atteinte n'est pas motivée par un intérêt général. En effet, elle ne vise qu'à dédouaner les exploitants agricoles qui ont fait le choix d'utiliser des produits phytopharmaceutiques conduisant à l'imposition de restriction d'usage à l'abord des parcelles traitées pour la protection de la santé publique, et qui ne mettent pas en place des mesures pour protéger les personnes habitant dans des zones contiguës à la parcelle traitée, ainsi qu'à reporter leur responsabilité de mettre en place des mesures de gestion des risques sur les riverains.

De plus, cette atteinte est particulièrement disproportionnée. Pour examiner la proportionnalité de l'atteinte, il y a lieu de regarder l'impact d'une telle servitude sur un terrain d'une surface médiane en zone rurale acheté aux fins de construction d'une maison individuelle à usage d'habitation.

Selon les données ministérielles⁷⁶, sur la période 2019-2022, en zone dite « détendue »⁷⁷ en matière de marché immobilier, la superficie médiane des terrains achetés pour y construire une maison individuelle à usage d'habitation était de 767 m². On peut donc approximer ce terrain médian comme un carré de 27,7m de côté.

Le projet de loi prévoit la possibilité d'imposer une servitude d'utilité publique conduisant à l'impossibilité de construire et à l'obligation de planter et d'entretenir une haie sur une bande pouvant aller jusqu'à 10 mètres au voisinage direct d'une parcelle agricole.

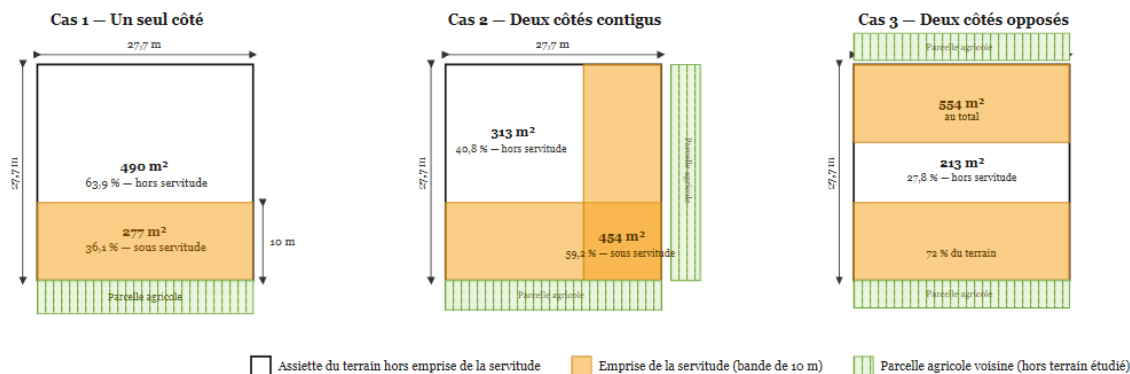
Sur un terrain à la superficie médiane de 767 m² approximé comme un carré de 27,7 m de côtés, si la servitude est de 10 mètres alors elle portera sur 277 m² si un seul côté du terrain n'est au voisinage d'une parcelle agricole, soit **plus de 36 % de sa surface**. Si deux côtés contigus du terrain sont au voisinage d'une parcelle agricole, la surface concernée par la servitude sera de 454 m² soit 59,2 % du terrain. Si deux côtés opposés de ce terrain rural médian sont au voisinage d'une ou de deux parcelles agricoles alors la surface concernée par la servitude sera de 554 m² soit 72 % du terrain.

⁷⁶ *Maisons neuves : une superficie des terrains très variable selon les marchés immobiliers locaux*, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Commissariat général au développement durable, Service des données et études statistiques, sous-direction des statistiques et du logement, juillet 2014, accessible ici : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/7386/download?inline>

⁷⁷ Il s'agit du reste du territoire en dehors des communes les plus tendues, des agglomérations de taille moyenne, des départements et régions d'outre-mer ainsi que des communes aux alentours des grandes agglomérations.

Incidence de la localisation de la servitude de 10 m sur la superficie d'un terrain rural médian

Terrain de 767 m² approximé par un carré de 27,7 m de côté



Si on raisonne sur la surface médiane nationale⁷⁸, les proportions sont encore plus élevées puisque celle-ci est de 670 m².

Dès lors, la servitude introduite par l'article 35 porte une atteinte particulièrement disproportionnée au droit de propriété des riverains en leur interdisant tout usage d'un peu plus d'un tiers d'un terrain médian en zone « détendue » avec seulement un seul côté dudit terrain adjacent à une parcelle agricole.

2) L'atteinte aux articles 1er, 3 et 4 de la Charte de l'environnement

En droit, nous renvoyons, s'agissant de l'article 1er de la Charte, aux développements figurant ci-dessus au paragraphe II-G-1).

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.* », et aux termes de l'article 4 de la Charte, « *[t]oute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.* »

En l'espèce, l'article 35 de la loi fait peser la responsabilité et la charge de la limitation de l'impact de l'usage de ces produits phytopharmaceutiques sur les riverains et non sur leur utilisateur, ce dernier étant également celui qui profitera des gains, par exemple de productivité, permis par l'usage de ces produits.

Dès lors, l'article 35 entre en contradiction avec l'obligation de vigilance fondée sur les articles 1^{er} et 2^e de la Charte de l'environnement, cette obligation devant peser sur la personne dont l'activité peut causer des dommages à l'environnement, en l'espèce les exploitants agricoles et non les riverains des parcelles agricoles.

⁷⁸ On peut approximer ce terrain médian à l'échelle nationale à un carré de 25,9 m de côtés. Dès lors, sur un tel terrain serait concerné par une servitude de 10 mètres :

- si un seul côté du terrain est voisin d'une parcelle agricole : 259 m² soit 38,6 % du terrain
- si deux côtés contigus du terrain sont voisins d'une parcelle agricole : 418 m² soit 62,4 % du terrain
- si deux côtés opposés du terrain sont voisins d'une parcelle agricole : 518 m² soit 77,3 % du terrain.

De même, cet article entre en contradiction avec les articles 3 et 4 de la Charte en prévoyant que ce ne soit pas la personne qui cause l'atteinte à l'environnement qui ait la charge d'en limiter les conséquences en plantant et entretenant une haie ainsi qu'en laissant inoccupée une partie de son terrain.

3) L'atteinte au principe d'égalité

En droit, nous renvoyons, s'agissant du principe d'égalité devant la loi, aux développements figurant ci-dessus au paragraphe II-B-4).

En l'espèce, l'article 35 prévoit que l'imposition d'une telle servitude n'est qu'une possibilité donnée aux préfets de département, sans que des critères objectifs ne soient établis. Dès lors, cet article induira une inégalité de traitement entre les riverains et entre les exploitants agricoles de parcelles agricoles selon que le préfet de département ait ou non institué une telle servitude. Dans certains territoires, la responsabilité et la charge des mesures visant à diminuer les risques pour la santé humaines inhérents à l'usage de certains produits phytopharmaceutiques reposera sur les exploitants agricoles, et dans d'autres sur les riverains des parcelles traitées sans qu'un critère lié à l'objet de cet article ne soit établi pour justifier cette rupture d'égalité.

Ainsi, l'article 35 méconnaît le principe d'égalité protégé par l'article 1er de la Constitution et par l'article 6 de la DDHC.

I) Article 36

L'article 36 de la loi qui vous est soumise vise à diminuer les obligations en matière de participation du public concernant les décisions d'autorisation environnementale unique pour la destruction d'une haie, lorsque celle-ci est requise.

Il vise également à permettre qu'il soit dérogé à la période d'interdiction de travaux sur les haies, prévues à l'article L. 421-27 du code de l'environnement pour la préservation des espèces à enjeux locaux, "*pour tenir compte des conséquences de circonstances exceptionnelles sur la situation du demandeur*". Un décret en Conseil d'Etat doit déterminer les conditions d'application de cette dérogation.

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

L'article 36 vise à favoriser les atteintes aux haies par les propriétaires des terrains sur lesquels elles sont situées. Or, les haies sont des réservoirs très importants de biodiversité. Elles permettent également de limiter la pollution des eaux et l'appauvrissement des sols agricoles. L'article prévoit notamment que les haies pourraient être détruites pendant les périodes où cela est normalement interdit pour tenir compte des périodes sensibles pour les espèces à enjeux locaux au regard des périodes de nidification ainsi que des spécificités et des conditions climatiques et pédologiques du département.

Ainsi, l'article 36 de la loi déferée porte atteinte à l'article 1er de la Charte ainsi qu'au principe de vigilance fondé sur ce même article et sur l'article 2 de la Charte.

J) Article 39

L'article 39 de la loi vise à modifier le code de l'environnement afin de simplifier les procédures destinées à protéger les cultures et les troupeaux face au loup. Ces dispositions ont pour objet de modifier les articles L. 411-1 et L. 427-6 du code de l'environnement et pour effet de réglementer précisément les modalités de gestion du loup lorsque celui-ci est susceptible d'occasionner des dommages aux cultures et aux troupeaux.

1) Sur le caractère réglementaire des dispositions de l'article 39

Il résulte des articles 34 et 37 de la Constitution que le domaine de compétence du législateur est limité à la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement, tandis que les activités agricoles et d'élevage relèvent du pouvoir réglementaire.

Si votre Conseil avait admis, en 2005, qu'il pouvait contrôler le caractère réglementaire de dispositions législatives lorsqu'il était saisi par soixante députés ou soixante sénateurs⁷⁹, comme c'est le cas en l'espèce, sa jurisprudence semble avoir, depuis lors, réservé cette possibilité à la seule saisine du Premier ministre⁸⁰. Nous vous demandons donc de revenir à votre jurisprudence de 2005 et de procéder au déclassement des dispositions de l'article 39 de la loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles.

D'une part, ces dispositions trouvent leur origine dans la directive 92/43/CEE, dite directive « Habitats », dont votre Conseil ne contrôle que de manière limitée la transposition⁸¹.

D'autre part, le Conseil d'État reconnaît la possibilité d'enjoindre au Premier ministre d'engager la procédure de délégalisation prévue au deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution⁸². Or, dans son avis n° 410698 du 2 avril 2026 relatif au projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles, il a déclaré que :

“Les dispositions proposées, qui ne relèvent pas du niveau de la loi, ne sont pas nécessaires pour lui permettre d’atteindre l’objectif poursuivi par le projet de loi. [...] Pour l’ensemble des raisons qui viennent d’être indiquées, le Conseil d’Etat propose de ne pas retenir les dispositions, spécifiques au loup, prévues par le projet de loi, qui ne sont ni nécessaires, ni opportunes. ”

L'article 39 ne se borne pas à déterminer un régime général, qui pourrait être celui applicable à la faune sauvage susceptible de causer des dommages aux cultures et aux troupeaux, ou encore un cadre applicable aux espèces protégées pouvant faire l'objet de mesures de gestion, telles que les espèces mentionnées à l'annexe V de la directive 92/43/CEE. Il précise notamment des détails de certaines obligations qui incombent au pouvoir réglementaire.

En outre, l'article L. 411-2 du code de l'environnement reconnaît déjà la compétence du pouvoir réglementaire pour déterminer les modalités de gestion des espèces mentionnées à l'article L. 411-1 du même code.

⁷⁹ Cons. const., Décision n° 2005-512 DC du 21 avr. 2005.

⁸⁰ Cons. const., Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012.

⁸¹ Cons. const., Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975.

⁸² CE, 3 déc. 1999, n°s 199622 et 200124.

Plusieurs arrêtés réglementent d'ores et déjà les modes de destruction, les procédures applicables en fonction des lieux dans lesquels elles sont mises en œuvre, les pouvoirs des représentants de l'État dans le département en la matière ainsi que le quota maximal de loups pouvant être détruits (voir à cet égard l'arrêté du 23 février 2026 définissant le statut de protection du loup (*Canis lupus*) et fixant les conditions et les limites de sa destruction, ainsi que l'arrêté ministériel du 23 février 2026 modifiant l'arrêté du 23 octobre 2020 fixant le nombre maximal de spécimens de loups (*Canis lupus*) dont la destruction pourra être autorisée chaque année).

Par conséquent, l'article 39 méconnaît la répartition des compétences prévue par les articles 34 et 37 de la Constitution et relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Ces dispositions doivent dès lors être déclassées.

2) Sur le manquement à l'objectif de d'accessibilité et d'intelligibilité combiné avec l'exigence de clarté de la loi

En droit, votre Conseil déduit des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁸³. De cet objectif, combiné à l'article 34 de la Constitution, découle également le principe de clarté de la loi⁸⁴.

Sur ce fondement, vous avez admis que puissent être déclarées contraires à la Constitution les dispositions insuffisamment claires, trop imprécises ou présentant une complexité inutile⁸⁵.

Vous censurez également les dispositions dépourvues de toute portée normative⁸⁶.

En outre, vous censurez, sur le même fondement, les dispositions qui, en raison de leur redondance, portent atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁸⁷.

Vous censurez enfin, toujours sur ce fondement, des dispositions contradictoires entre elles⁸⁸.

En l'espèce, les dispositions de l'article litigieux sont contraires à cet objectif, d'une part, en ce qu'elles sont redondantes avec les règles existantes et donc dépourvues d'effet utile, d'autre part, en ce qu'elles se contredisent s'agissant des quotas et des dérogations qu'elles autorisent et, enfin, dans la mesure où elles reposent sur des affirmations inexactes et dépourvues de justification.

En premier lieu, l'article 39 prévoit qu'un certain nombre de règles applicables au loup feront l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture. Ces règles sont non seulement redondantes avec celles prévues aux articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement, mais elles sont également dépourvues d'effet utile.

Ainsi, l'arrêté susmentionné devra fixer les règles relatives :

- Aux modalités de gestion du loup ;

⁸³ Cons. const., Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, considérant 37.

⁸⁴ Cons. const., Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, considérant 9.

⁸⁵ Cons. const., Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, considérants 52 et 53.

⁸⁶ Cons. const., Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, considérant 8.

⁸⁷ Cons. const., Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.

⁸⁸ Cons. const., Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, considérant 40.

- Au nombre maximal de loups pouvant être détruits à l'échelle nationale, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles ce plafond peut être dépassé ;
- Aux conditions d'exercice des tirs de prélèvement et aux pouvoirs du préfet en la matière ;
- Aux modalités de collecte des informations relatives aux dommages imputables au loup, à la détermination des zones ne pouvant être protégées et aux conditions de délivrance des récépissés de déclaration préalable ;
- Aux missions et aux modalités d'intervention des lieutenants de louveterie ;
- Aux modalités de destruction des loups dans les parcs nationaux, les réserves naturelles et les sites inscrits ou classés.

Or, plusieurs dispositions du code de l'environnement autorisent déjà le pouvoir réglementaire à prendre les mesures de gestion détaillées à l'article 39 : l'article L. 411-2 et les articles R. 411-1 et suivants du code de l'environnement.

Par conséquent, l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les dispositions réglementaires prises pour son application permettent déjà la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de l'article 39, à l'exception de celles relatives aux actions des lieutenants de louveterie. En d'autres termes, cette disposition est redondante avec celle de l'article L. 411-2 et dépourvue de portée normative⁸⁹.

Nous soutenons le même argument développé dans la saisine 2026-914 DC tenant au fait que l'ensemble des dispositions de l'article de la loi est déjà compris dans deux arrêtés ministériels du 23 février 2026.

En deuxième lieu, l'alinéa 7 de l'article 39 contesté prévoit que le nombre maximal de loups pouvant être prélevés chaque année est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture. Ce nombre maximal de loups pouvant être détruits *« correspond à la différence entre la population lupine observée et ce nombre minimal de loups »*, ce dernier étant défini comme le nombre minimal d'individus nécessaire pour garantir le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable.

Or, l'alinéa 9 prévoit, quant à lui, qu'une dérogation peut être accordée *« dans la limite d'un seuil assurant le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable »*.

En d'autres termes, l'alinéa 7 détermine le nombre maximal de loups pouvant être détruits à partir du nombre minimal d'individus nécessaire au maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable, tandis que l'alinéa 9 autorise à déroger à ce plafond dans la limite d'un seuil défini selon le même critère. Ces deux dispositions apparaissent ainsi redondantes, voire contradictoires, dès lors que la dérogation est elle-même encadrée par le seuil qui sert déjà à déterminer le plafond auquel il est permis de déroger.

⁸⁹ Cela est a été signalé par le Conseil d'État dans son avis n° 410698 du 2 avril 2026 relatif au projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles (considérant 22) : *“Toutefois, le Conseil d'Etat relève que la loi permet déjà, nonobstant l'absence de distinction entre les deux régimes de protection prévus par la directive « habitats », de tirer par arrêté les conséquences du retrait du loup de l'annexe IV de cette directive et de son inscription à l'annexe V. Il en déduit que les dispositions proposées, qui ne relèvent pas du niveau de la loi, ne sont pas nécessaires pour lui permettre d'atteindre l'objectif poursuivi par le projet de loi. [...] le Conseil d'Etat propose de ne pas retenir les dispositions, spécifiques au loup, prévues par le projet de loi, qui ne sont ni nécessaires, ni opportunes”*.

Ces dispositions méconnaissent, par conséquent, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ainsi que l'exigence de clarté de celle-ci.

3) Sur l'erreur manifeste du législateur dans sa transposition de la Directive (UE) 2025/1237 du Parlement européen et du Conseil

Nous soutenons les mêmes arguments développés dans la saisine 2026-914 DC et demandons au Conseil constitutionnel de déclarer l'article 39 de la loi contraire à l'article 88-1 de la Constitution, dès lors qu'il a pour effet de prévoir une dérogation au seuil de prélèvement maximal du loup, lui-même basé sur le seuil minimal de population permettant de garantir l'état de conservation favorable du loup, en violation manifeste des dispositions de la directive Habitats.

4) Sur le manquement aux articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement

L'article 39 de la loi prévoit notamment que « *Les tirs d'effarouchement et de défense sont autorisés pour prévenir des dommages importants à l'élevage dans les espaces protégés mentionnés aux articles L. 331-1, L. 332-1 et L. 341-1 du code de l'environnement. Par dérogation, les tirs d'effarouchement et de défense sont interdits dans les cœurs de parcs nationaux définis à l'article L.331-2 du même code, sauf si le décret de création du parc y autorise la chasse.* »

En autorisant les tirs de défense dans les espaces protégés, sans prévoir de garanties particulières tenant à la conservation de l'espèce ou aux objectifs propres à ces espaces, le législateur porte une atteinte disproportionnée au droit consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement.

En effet, s'il existe un intérêt général tenant à la protection des élevages, celui-ci ne nécessite pas que des loups puissent être abattus dans les espaces faisant l'objet des protections environnementales les plus fortes, alors que des solutions alternatives moins attentatoires à la conservation de l'espèce peuvent être mises en œuvre.

Dès lors, en permettant la destruction de loups dans ces espaces sans s'assurer ni de la nécessité ni de la proportionnalité de ces mesures, le législateur a porté une atteinte disproportionnée au droit à vivre dans un environnement sain.

5) Sur le manquement au principe d'égalité devant la loi

En droit, nous renvoyons, s'agissant du principe d'égalité devant la loi, aux développements figurant ci-dessus au paragraphe II-B-4).

En l'espèce, l'alinéa 4 de l'article 39 prévoit de faciliter l'intervention des lieutenants de louveterie afin d'effectuer des tirs de prélèvement, y compris dans les élevages non protégés, après une décision prise au cas par cas au regard des conditions particulières de chaque élevage. Les éleveurs doivent alors formuler une demande de reconnaissance de la non-protégeabilité de leur élevage en fournissant un dossier justifiant cette situation au regard des critères définis par voie réglementaire.

L'alinéa 4 précise ensuite que « *Les troupeaux de bovins, d'équins et d'asins sont reconnus comme ne pouvant être protégés* ». En conséquence de la reconnaissance de la non-protégeabilité de ces troupeaux, les éleveurs de bovins, d'équins ou d'asins n'ont aucune formalité à accomplir pour obtenir la réalisation de tirs de prélèvement.

Or, la reconnaissance législative de la non-protégeabilité des troupeaux de bovins, d'équins et d'asins ne repose sur aucune différence de situation établie avec les troupeaux d'ovins ou de caprins.

S'agissant en particulier des bovins, la mission conjointe du CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) et de l'IGEDD (Inspection générale de l'environnement et du développement durable), intitulée « *Parangonnage sur la politique publique du loup* », s'est penchée sur la non-protégeabilité de ces troupeaux dans son rapport n° 22127. Sa recommandation n° 6 aux ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie est la suivante : « *abandonner la disposition relative à la “non-protégeabilité” des bovins dans le prochain plan loup en cours de préparation.* »⁹⁰

Ainsi, le traitement différencié prévu à l'article 39 ne repose ni sur une différence de situation susceptible de justifier une différence de traitement, ni sur un motif d'intérêt général. Partant, la disposition contestée est contraire au principe d'égalité devant la loi.

K) Article 46

Propos liminaires

Cette partie de la note vise à démontrer le caractère inconstitutionnel de l'ancien article 17 du Projet de loi d'urgence agricole (**ci-après désigné « PJLUA »**), renuméroté article 46 à l'issue du vote final par le Sénat du 21.07.2026.

Pour mémoire, la présente note se **cantonne** aux seuls arguments **n'ayant pas fait l'objet de développement au sein de la saisine n°2026-914 DC**. Dès lors, **il ne sera pas fait mention** des atteintes portées par l'article 46 du PJLUA :

- aux articles 1 et 3 de la Charte de l'environnement consacrant notamment le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que les principes de prévention et de précaution,
- aux articles 1 de la Constitution du 04.10.1958 ainsi qu'à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) consacrant le principe d'égalité,
- à l'article 16 de la DDHC consacrant le principe de séparation des pouvoirs.

Concernant la méconnaissance du texte à l'article 7 de la charte de l'environnement, des compléments d'analyse à la saisine **n°2026-914 DC** seront abordés ci-après.

Ceci étant précisé, il est développé ce qui suit.

1) Sur la méconnaissance du principe d'intelligibilité de la loi

En droit, l'article 38 de la Constitution autorise le Parlement à habilitier le Gouvernement, à sa demande, à prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

⁹⁰ Cette recommandation est notamment justifiée par le fait qu'il n'y a pas de fondement technique à la notion de "non-protégeabilité" et qu'aucun élevage n'est non-protégeable selon l'Etat suisse, la présence d'un berger formé et d'un chien éduqué étant les meilleurs moyens de protection d'un troupeau, étant entendu que le risque nul n'existe pas.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer **avec précision** au Parlement la **finalité** des mesures qu'il se propose de prendre par ordonnance ainsi que leur **domaine d'intervention**⁹¹.

En l'espèce, les habilitations à légiférer prévues par l'article 46 du PJLUA relatif à l'élevage ont une portée très large. Le Gouvernement pourra modifier en profondeur les règles applicables aux exploitations. Ce dernier aura toute latitude pour redéfinir les règles en matière d'autorisation environnementale, de contrôle des installations d'élevage, de sanctions (y compris pénales) et de recours contre ces projets ainsi que les modalités d'information et de participation du public.

Néanmoins, la **finalité** des mesures projetées demeure **inconnue**.

En effet, si l'article 46 annonce la création d'un « *régime juridique spécifique aux élevages* », distinct de celui des installations classées pour la protection de l'environnement, il ne précise ni les catégories d'élevages concernées, ni l'étendue des modifications susceptibles d'être apportées, ni les garanties appelées à être maintenues au profit de la protection de l'environnement et de la participation du public ou celles qui sont susceptibles d'être supprimées, ni l'articulation prévue avec la réglementation des ICPE. On ignore si le Gouvernement entend faire uniquement des retouches légistiques ou s'il souhaite toucher à l'économie générale de la réglementation applicable aux élevages.

Par ailleurs, dans l'analyse d'impact présentée à l'appui du PJLUA, le Gouvernement insistait à deux reprises (p. 323 et 324) sur le besoin de construire un « *cadre juridique global* », mais sans préciser en quoi le nouveau régime juridique des élevages exige aussi de repenser le dispositif de supervision de ces installations. Il ne précisait pas non plus les orientations qu'il entend suivre en la matière.

L'exécutif se borne à justifier cette demande d'habilitation par la nécessité de "simplifier" les procédures et d'éviter une supposée "surtransposition" de la directive européenne sur les émissions industrielles (IED) du 24 avril 2024. **Pourtant, aucun élément ne démontre que la réglementation française en vigueur serait incompatible avec cette directive.** Celle-ci introduit la possibilité d'un régime d'enregistrement (déjà existant en France), tout en **laissant explicitement** aux États membres la **possibilité de conserver leurs dispositifs préexistants afin d'éviter toute complexité administrative**. Loin de simplifier le droit, cette réforme créerait un nouveau régime spécifique à l'élevage, au prix d'une complexification réglementaire supplémentaire.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement n'apporte pas les justifications nécessaires à l'appui de sa demande d'habilitation.

En conséquence, l'article 46 du PJLUA méconnaît les dispositions consacrées à l'article 38 de la Constitution.

2) Sur la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement

En droit, l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que :

⁹¹ Cons. const., Décision n° 76-72 du 12 janvier 1977 ; Décision n° 86-207 des 25 et 26 juin 1986 ; Décision n° 86-208 DC des 1er et 2 juillet 1986 ; Décision n°2025-876 DC du 25 mars 2025.

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

En l'espèce, l'alinéa 4 de l'article 46 du PJLUA habilite le Gouvernement à créer par voie d'ordonnance *“les procédures applicables en matière d'information et de participation du public, en réservant cette participation aux personnes justifiant d'un intérêt à agir au regard du projet concerné, notamment par leur proximité géographique ou leur qualité de riverain.”*

En application de cet alinéa, l'information et la participation du public, sera réservée aux seules personnes *« justifiant d'un intérêt à agir au regard du projet concerné, notamment par leur proximité géographique ou leur qualité de riverain. »*

Une telle restriction, aucunement justifiée, est contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement, lequel garantit ce droit à **toute personne**.

La Constitution confère une **portée générale** aux droits précités, qui ne saurait être réduite aux seuls individus directement affectés par un projet.

Non seulement l'environnement est **bien commun** dont la protection intéresse l'ensemble des citoyens (qu'il s'agisse de la qualité de l'air, de l'eau, de la biodiversité ou de la santé publique) mais les atteintes à l'environnement dépassent fréquemment le cadre local et peuvent concerner des intérêts collectifs et nationaux, justifiant que toute personne puisse être informée et participer au processus décisionnel.

Par ailleurs, étendre l'information à tous les citoyens favorise la **transparence** dans la prise de décision concernant la prévention des atteintes à l'environnement dans la perspective d'une meilleure prise en compte des intérêts collectifs et des générations futures.

Enfin, en subordonnant l'exercice de ces droits à la démonstration préalable d'un intérêt particulier lié notamment à la proximité géographique ou à la qualité de riverain, le législateur substituerait à la notion constitutionnelle de « public » une conception restrictive assimilable aux conditions de recevabilité du recours contentieux.

Une telle limitation méconnaîtrait l'objectif poursuivi par l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui tend précisément à garantir une participation effective de tous les citoyens aux décisions environnementales, sous réserve des seules limitations justifiées et proportionnées fixées par la loi (ce qui n'est pas le cas en l'espèce).