

N° 410574

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

AVIS

PROPOSITION DE LOI
visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits
phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles

1. Saisi le 4 février 2026 par le président du Sénat sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de la proposition de loi, déposée le 30 janvier 2026 par MM. Laurent Duplomb, Franck Menonville, Vincent Louault, Bernard Buis et Henri Cabanel, visant à atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin d'éviter la disparition de certaines filières agricoles, le Conseil d'Etat, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.

2. La proposition de loi comporte trois articles qui visent à insérer respectivement un II *ter*, un II *quater* et un II *quinquies* au sein de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime. Ils ont pour objet de permettre au pouvoir réglementaire d'accorder, par décret, des dérogations à l'interdiction d'usage des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. Ces différents décrets permettraient de lever temporairement l'interdiction des substances sans toutefois autoriser directement l'usage des produits qui les contiennent, lequel ne peut être admis qu'après délivrance d'une autorisation de mise sur le marché ou d'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'article 1^{er} prévoit qu'un décret peut, à titre exceptionnel, pour faire face à une menace grave compromettant la production de betteraves sucrières et après avis public du conseil de surveillance mentionné au II *bis* de l'article L. 253-8, permettre de déroger à l'interdiction d'enrobage de semences par des produits composés de flupyradifurone pour une durée de trois ans non renouvelable, lorsque les solutions alternatives mentionnées à l'article L. 253-1 A sont inexistantes ou manifestement insuffisantes et qu'il existe un plan de recherche sur les alternatives à l'utilisation de ces produits. Le décret doit par ailleurs encadrer le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de produits contenant cette substance. L'avis public doit être actualisé annuellement et le décret doit être abrogé si l'une des conditions n'est plus remplie.

L'article 2 dispose qu'un décret peut, à titre exceptionnel, pour faire face à une situation d'impasse technique avérée consécutive à une indisponibilité nouvelle d'un produit

phytopharmaceutique menaçant gravement la production de betteraves sucrières et après avis public du conseil de surveillance, permettre de déroger à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques composés d'acétamipride et de flupyradifurone pour une durée d'un an non renouvelable. Plusieurs conditions devraient être réunies pour qu'un tel décret puisse être pris : les solutions alternatives doivent être inexistantes ou manifestement insuffisantes, il doit exister un plan de recherche sur les alternatives à l'utilisation de ces produits, l'usage de ces produits doit respecter l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive des substances hors de la zone traitée lors de la pulvérisation et un avis public relatif aux meilleures conditions d'usage possible du produit doit être sollicité auprès de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Le décret doit également encadrer le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de produits contenant ces substances.

Enfin, l'article 3 prévoit qu'un décret peut, à titre exceptionnel, pour faire face à une menace grave compromettant la production de cerises, de pommes et de noisettes et après avis public du conseil de surveillance, permettre de déroger à l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant de l'acétamipride et du flupyradifurone pour une durée de trois ans non renouvelable. Ce décret pourrait être pris à condition que les solutions alternatives soient inexistantes ou manifestement insuffisantes, qu'il existe un plan de recherche sur ces alternatives et que l'usage de ces produits respecte l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive. L'avis public devrait être actualisé annuellement et le décret devrait être abrogé si l'une des conditions n'était plus remplie.

Sur le contexte et le cadre juridique de la proposition de loi

3. Le Conseil d'Etat relève que la législation relative aux produits phytosanitaires s'inscrit dans un cadre européen principalement défini par 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. Ce règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur par l'harmonisation des règles concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, tout en améliorant la production agricole. D'après son article 1^{er}, ses dispositions « *se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement* ».

Ce règlement organise une procédure distinguant l'autorisation d'une substance, qui relève de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur la base d'un rapport produit par l'Etat membre ayant reçu la demande d'autorisation, et l'autorisation des produits utilisant cette substance, qui appartient aux autorités nationales. Afin d'autoriser une substance, l'EFSA conduit une évaluation du risque attaché à cette substance et la confronte aux critères d'approbation définis par le règlement, lesquels doivent permettre d'exclure les substances ayant des effets néfastes avérés ou probables sur la santé humaine ou des effets défavorables sur l'environnement, notamment en raison de leur persistance, de leur effet de perturbation endocrinienne sur les organismes non ciblés ou de leur incidence sur les populations apicoles. L'EFSA présente ses conclusions à la Commission européenne, à laquelle il revient de rejeter ou d'approuver la substance pour une durée limitée, le cas échéant en faisant état de points d'attention à destination des Etats-membres. Les autorisations

des substances peuvent être renouvelées à la demande de leurs exploitants.

Lorsqu'une substance a été inscrite sur la liste des substances autorisées, les produits phytosanitaires qui l'utilisent doivent faire l'objet d'une autorisation dans chaque Etat membre selon les critères définis à l'article 29 du règlement. La composition précise du produit est alors examinée, comprenant sa substance active principale ainsi que ses substances annexes (phytoprotecteurs, synergistes, coformulants) contribuant à l'efficacité du produit mais susceptibles de présenter des effets toxiques distincts ou cumulatifs. Les autorisations de mise sur le marché, délivrées en France par le directeur général de l'ANSES, doivent indiquer les usages autorisés pour chaque produit et les conditions d'emploi à respecter. Ces autorisations des produits sont délivrées pour une durée limitée, correspondant à la durée d'approbation de la substance au niveau européen. L'article 53 du règlement permet en outre aux Etats membres d'accorder des autorisations temporaires à des produits qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché, pour une durée limitée et à la condition qu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables. En France, ces autorisations temporaires, dites « autorisations 120 jours », sont délivrées par le ministre chargé de l'agriculture qui peut, au préalable, solliciter l'avis de l'ANSES. La Commission européenne peut intervenir pour modifier ou retirer les autorisations temporaires ainsi délivrées. Les autorisations temporaires ne peuvent toutefois pas conduire à autoriser des produits contenant des substances ayant fait l'objet d'une interdiction expresse par un règlement européen (voir CJUE, 19 janvier 2023, *Pesticide Action Network Europe ASBL et autre c. Etat belge*, C-162/21).

L'article 69 du règlement cité précédemment permet en outre à la Commission européenne d'adopter des mesures d'urgence visant à restreindre ou interdire l'utilisation ou la vente d'une substance ou d'un produit, lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance ou un produit phytopharmaceutique autorisé en application du règlement est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante au moyen des mesures prises par les Etats membres concernés. En application de l'article 71, les Etats membres peuvent informer la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence et peuvent, en cas d'absence d'adoption de telles dispositions, arrêter des mesures conservatoires provisoires. La Commission peut modifier ou abroger les mesures conservatoires provisoires prises au niveau national, lesquelles peuvent, dans le cas contraire, demeurer en vigueur jusqu'à l'adoption de dispositions communautaires.

En ce qui concerne les substances de la famille des néonicotinoïdes et leur statut réglementaire

4. Le Conseil d'Etat note que la proposition de loi porte sur une substance de la famille des néonicotinoïdes (l'acétamipride) et sur une substance n'appartenant pas à cette famille mais présentant un mode d'action semblable (le flupyradifurone). En se fondant, comme le lui imposent les principes constitutionnels applicables et le règlement du 21 octobre 2009 précité, sur l'état actuel des connaissances scientifiques tel qu'il résulte notamment des rapports de l'EFSA et de l'ANSES ainsi que des études dont il a eu connaissance, le Conseil d'Etat formule les observations suivantes.

Il note tout d'abord que la famille des néonicotinoïdes rassemble plusieurs substances aux propriétés insecticides mises sur le marché à partir des années 1990 qui agissent sur le système nerveux central des espèces touchées. Elles peuvent être employées sous diverses

formes (semences traitées, granulés, pulvérisation) et présentent plusieurs caractéristiques leur conférant une forte efficacité : les substances néonicotinoïdes présentent un niveau de toxicité élevé, elles ont une action systémique, le principe actif se diffusant dans toute la plante pour assurer sa protection contre les ravageurs, et de longue durée grâce à la persistance des substances.

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

Le Conseil d'Etat rappelle que l'accumulation des données sur les incidences défavorables de ces substances a conduit la Commission européenne, sur recommandations de l'EFSA, à restreindre progressivement l'usage des néonicotinoïdes. En 2013, l'utilisation de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride a ainsi fait l'objet de premières interdictions d'utilisation pour un certain nombre de cultures attractives pour les pollinisateurs, avant une interdiction générale de leur usage en extérieur en 2018. 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.

Le Conseil d'Etat constate que l'acétamipride constitue à ce jour la seule substance de la famille des néonicotinoïdes qui demeure approuvée au niveau européen. S'y ajoutent deux autres substances présentant un mode d'action similaire, le flupyradifurone et le sulfoxaflor, ce dernier faisant toutefois désormais également l'objet d'une interdiction d'utilisation en extérieur en raison de ses effets sur les pollinisateurs. La plupart des substances néonicotinoïdes ont ainsi fait l'objet d'une attention croissante des scientifiques, conduisant à une mise en évidence progressive de leurs effets défavorables aboutissant quelques années plus tard à des restrictions d'usage, puis à la fin de leur approbation, compensée par les substances qui restent ou apparaissent sur le marché dans l'intervalle.

5. Le Conseil d'Etat observe que la loi est intervenue pour prévenir les risques et les dommages liés à l'usage des substances néonicotinoïdes, sur le fondement de l'article 71 du règlement n° 1107/2009 cité précédemment, en prévoyant leur interdiction complète à compter du 1^{er} septembre 2018 au II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime (loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages). Il rappelle que le Conseil Constitutionnel a rejeté le recours présenté contre cette interdiction (Conseil constitutionnel, décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, points 33

à 40), complétée en 2018 par l'interdiction des substances au mode d'action identique (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). L'article D. 253-46-1 du code rural et de la pêche maritime, modifié en dernier lieu par le décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020, définit désormais l'interdiction comme visant l'acétamipride, le flupyradifurone et le sulfoxaflor, les autres substances étant désormais interdites en extérieur par le droit de l'Union européenne lui-même comme évoqué au point précédent. Le Conseil d'Etat statuant au contentieux a rejeté le recours dirigé contre le décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020 (15 novembre 2022, *UIPP et autre*, n^{os} 449776, 449786).

Le Conseil d'Etat note également qu'après l'entrée en vigueur de l'interdiction en 2016, un pouvoir de dérogation a été confié par le législateur au pouvoir réglementaire afin de faire face aux situations d'impasse technique dans l'attente de l'émergence d'alternatives, d'abord jusqu'au 1^{er} juillet 2020, puis jusqu'au 1^{er} juillet 2023, uniquement pour les semences traitées. Deux dérogations ont été délivrées par des arrêtés interministériels du 5 février 2021 et du 31 janvier 2022 permettant l'usage de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits composés d'imidaclopride et de thiamétoxame, mais elles ont fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat statuant au contentieux en raison de leur méconnaissance du droit de l'Union européenne, ces deux substances ayant fait l'objet d'une interdiction expresse de leur usage en extérieur au niveau communautaire (3 mai 2023, *Association Agir pour l'environnement et autres*, n^{os} 450155, 450287, 450932, 450933, 451271, 451272, 451380, 461199 ; voir également CJUE, 19 janvier 2023, *Pesticide Action Network Europe ASBL et autre c. Etat belge*, C-162/21).

Le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi s'inscrit dans le prolongement des précédentes dérogations ouvertes par le législateur dont elle reproduit la logique, consistant à permettre un assouplissement temporaire de l'interdiction dans l'attente de l'émergence de solutions alternatives pour diverses filières aujourd'hui encore en situation d'impasse technique. Elle précise à cet effet les dispositions de la loi n° 2025-794 du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025), lesquelles créaient un pouvoir général de dérogation pour le pouvoir réglementaire conditionné à l'existence d'une menace grave compromettant la production agricole.

En ce qui concerne les effets spécifiques des substances visées par la proposition de loi

6. Le Conseil d'Etat rappelle que la proposition de loi concerne deux substances : l'acétamipride, appartenant à la famille des néonicotinoïdes, et le flupyradifurone, un insecticide de la famille des buténolides présentant un mode d'action neurotoxique similaire à celui des néonicotinoïdes. Le Conseil d'Etat note que l'acétamipride est approuvée au niveau européen depuis 2004 et jusqu'en 2033. S'agissant du flupyradifurone, le Conseil d'Etat relève que cette substance a été approuvée pour la première fois en 2014 au niveau européen et qu'elle l'est jusqu'en 2029. L'utilisation de ces substances est autorisée dans la plupart des Etats membres pour certaines cultures, ces autorisations étant toutefois parfois assorties de restrictions sur les usages et les modes d'application.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux a relevé que ces deux substances présentaient des risques pour l'environnement et la santé humaine justifiant des recherches complémentaires (5 juin 2025, *Syndicat professionnel Phyteis*, n°488338). Au-delà des éléments relatifs à la famille des néonicotinoïdes exposés au point 4, le Conseil d'Etat

formule, au regard des connaissances disponibles auxquelles il a pu avoir accès à la date du présent avis, les observations suivantes sur les incidences propres à ces deux substances.

S'agissant des effets de l'acétamipride sur l'environnement et la santé humaine

Le Conseil d'Etat observe que l'acétamipride a une incidence environnementale avérée, bien que réputée moins grave à certains égards que celle des autres néonicotinoïdes. L'Agence européenne des produits chimiques classe cette substance comme très toxique pour la vie aquatique. Le Conseil d'Etat note que cette substance n'est pas considérée comme persistante dans l'environnement par l'EFSA, à l'exception de l'un de ses métabolites, et qu'elle peut intégrer le cycle de l'eau^[1]. Si, après avoir relevé de multiples lacunes dans les données persistant jusqu'à ce jour, l'EFSA a dans un premier temps retenu un risque faible pour les pollinisateurs, elle a ensuite nuancé sa position en retenant la possibilité d'une plus grande sensibilité à l'acétamipride de certaines espèces d'abeilles, en comparaison de celle relevée antérieurement pour l'abeille domestique^[2]. Différentes études ont documenté des effets sublétaux pour diverses espèces de pollinisateurs, affectant notamment leur développement, leur comportement et leur espérance de vie, y compris dans le cadre d'expériences conduites en milieu ouvert, même si cet effet pourrait être plus limité que certains insecticides de la famille des pyréthrinoïdes. Des incidences potentielles sur d'autres espèces d'arthropodes et d'oiseaux sont également envisagées^[3].

S'agissant des risques pour la santé humaine identifiés à ce jour, le Conseil d'Etat constate que l'acétamipride est suspectée d'être reprotoxique mais n'est pas reconnue comme génotoxique ou cancérigène. L'exposition à cette substance, et sa capacité à franchir les barrières corporelles sont cependant avérées, sa présence ayant été décelée dans le liquide céphalo-rachidien, le plasma et l'urine d'enfants. En raison de préoccupations persistantes concernant, d'une part, les effets de perturbation endocrinienne de cette substance, non exclus par l'EFSA à ce stade bien que jugés d'une probabilité faible, et d'autre part, ses incidences sur le développement du système nerveux^[4], la Commission européenne a significativement abaissé les valeurs de référence admises dans les produits proposés à la consommation et a initié un réexamen anticipé de l'approbation de la substance sur le fondement de l'article 21 du règlement (CE) n° 1107/2009. Malgré le relèvement ponctuel ultérieur de certaines limites maximales de résidus (miel), ces nouvelles normes de référence prudentielles ont entraîné la disparition de certains usages d'acétamipride qui ne permettaient pas d'assurer le respect des limites maximales de résidus dans certains produits de consommation.

S'agissant des effets du flupyradifurone sur l'environnement et la santé humaine

En ce qui concerne le flupyradifurone, le Conseil d'Etat relève que cette substance est considérée comme persistante dans l'environnement, où elle reste présente pendant plusieurs années et se dégrade notamment en acide difluoroacétique (DFA), un composé chimique appartenant à la famille des substances perfluoroalkylées (PFAS) qui ne se dégradent que très lentement dans le milieu naturel et peut être significativement réabsorbé par les cultures des années suivantes d'après l'EFSA^[5]. L'évaluation des incidences environnementales de cette substance a conduit à l'identification d'une préoccupation majeure s'agissant du risque d'infiltration dans les eaux souterraines^[6] et au classement de cette substance comme très toxique pour la vie aquatique avec des effets de long-terme par l'Agence européenne des produits chimiques. S'agissant des pollinisateurs, après avoir initialement conclu à un risque faible sur les abeilles domestiques et les autres arthropodes, l'EFSA a relevé en 2022 la possibilité d'un risque plus élevé pour l'abeille domestique et une sensibilité disproportionnée

pour certaines espèces de pollinisateurs sauvages, reconnue par plusieurs études ^[7]. Comme l'a déjà noté le Conseil d'Etat statuant au contentieux, le rapport produit par la Grèce dans le cadre du réexamen anticipé de la substance engagé par la Commission européenne relève 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, conclut à ce stade que « *le risque pour les abeilles ne peut être considéré comme acceptable que pour les utilisations de flupyradifurone qui entraînent une exposition négligeable des abeilles* » et propose que soient menées des études complémentaires (5 juin 2025, Syndicat professionnel Phyteis, n°488338).

S'agissant de la santé humaine, à ce jour et malgré des lacunes dans les données justifiant des recherches complémentaires pour lever toutes les incertitudes, l'EFSA considère que le flupyradifurone ne doit être regardé ni comme cancérigène, ni comme génotoxique, ni comme reprotoxique^[8].

Sur la conformité de la proposition de loi à la Constitution

7. Le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de l'état des connaissances sur l'acétamipride et le flupyradifurone rappelé au point précédent que l'usage de produits composés de ces substances présente des incidences avérées pour l'environnement et des risques pour la santé humaine et qu'il est en outre susceptible d'engendrer des dommages dont la réalisation, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement. Il en déduit qu'eu égard à l'objet de la proposition de loi, tendant à réautoriser l'usage de tels produits à titre transitoire, ses dispositions doivent être confrontées, d'une part, aux exigences combinées du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1^{er} de la Charte de l'environnement), du devoir de prévention des atteintes à l'environnement (article 3 de la Charte de l'environnement) et du droit à la protection de la santé découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et, d'autre part, aux exigences du principe de précaution défini par l'article 5 de la Charte de l'environnement.

En ce qui concerne le respect des exigences liées au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, au devoir de prévention des atteintes à l'environnement et au droit à la protection de la santé

8. 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* ». Le Conseil d'Etat rappelle que s'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement (Conseil constitutionnel, décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020). Il découle en outre de ces dispositions, éclairées par le septième alinéa du préambule de la Charte que, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur doit veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard. Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023).

9. Le Conseil d'Etat relève que dans sa décision du 7 août 2025 citée précédemment, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en adoptant les dispositions ouvrant la possibilité d'une dérogation à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ou autres substances assimilées et des semences traitées avec ces produits sans limiter ces dérogations aux filières pour lesquelles le législateur aurait identifié une menace particulière dont la gravité compromettrait la production agricole, sans imposer que la dérogation soit accordée à titre transitoire pour une période déterminée et sans encadrer les modalités d'usage de ces produits, le législateur 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. Le Conseil d'Etat souligne que ce faisant, le Conseil constitutionnel s'est borné à relever l'insuffisance des garanties légales prévues par le texte qui lui était soumis et ne s'est pas prononcé sur le caractère proportionné à l'objectif poursuivi des limitations apportées par le législateur au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Par ailleurs, 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* ». Enfin, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé (...)* ». Le Conseil d'Etat rappelle, comme au point 8, qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles de protection de la santé (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010).

10. Le Conseil d'Etat relève qu'il résulte de ce qui a été dit au point 6 que, à l'instar des dispositions de la loi du 11 août 2025 déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel, les dispositions de la proposition de loi visent à permettre l'usage dérogatoire de produits composés de substances ayant des incidences sur la biodiversité, la qualité de l'eau et des sols et induisant des risques pour la santé humaine. Le Conseil d'Etat en déduit qu'une intervention du législateur telle que celle qui est envisagée par la proposition de loi aurait nécessairement pour effet d'apporter des limitations à l'exercice du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

Le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi se distingue des dispositions censurées de la loi du 11 août 2025 en ce qu'elle mentionne les filières pour lesquelles une menace particulière compromettant la production agricole est identifiée, les substances susceptibles d'être visées par les dérogations et la durée de celles-ci.

S'agissant de l'existence d'un motif d'intérêt général

11. Les auteurs de la proposition de loi soulignent que l'excédent commercial agroalimentaire français connaît ces dernières années une érosion marquée, documentée par plusieurs rapports sénatoriaux (voir notamment L. Duplomb, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques visant à actualiser les chiffres, notamment relatifs à notre dépendance aux importations et à la compétitivité de la « ferme France », du rapport d'information n° 528 (2018-2019) : « La France, un champion agricole mondial : pour

combien de temps encore ? », 2026), résultant de multiples facteurs affaiblissant la compétitivité des produits agricoles français (coût du travail, structure des exploitations, réglementations environnementales, manque d'intégration des filières, inadéquation de certaines productions à la demande internationale). L'interdiction des néonicotinoïdes et des substances assimilées pourrait constituer l'un de ces facteurs en ce qu'il engendre une distorsion de concurrence en imposant aux agriculteurs français une contrainte à laquelle ne sont pas soumis leurs concurrents européens et internationaux, sans que les conditions d'importations des denrées agricoles sur le marché français fassent l'objet de restrictions excluant la présence de celles produites à l'aide de telles substances. Cette interdiction a contraint les filières agricoles qui les utilisaient à une adaptation rapide en recourant à des alternatives à l'efficacité variable. Le Conseil d'Etat relève que des rapports de l'ANSES (notamment ANSES, « Risques et bénéfices des produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et de leurs alternatives », mai 2018) et de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE, « Alternatives chimiques et non chimiques existantes à l'usage des néonicotinoïdes », octobre 2025), constatent que si des alternatives chimiques et non-chimiques satisfaisantes existent pour la majorité des usages, quelques filières sont confrontées à des situations d'impasse technique temporaires et d'autres sont exposées à un risque dans un futur proche en cas de retrait du marché de certaines des alternatives chimiques aux néonicotinoïdes aujourd'hui largement utilisées.

12. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 7 août 2025, le Conseil d'Etat estime qu'en permettant à certaines filières agricoles de faire face aux graves dangers qui menacent leurs cultures, afin de préserver leurs capacités de production et de les prémunir de distorsions de concurrence au niveau européen, le législateur poursuit un objectif d'intérêt général. Il relève cependant que les situations des différentes filières visées par les dérogations ne sont pas homogènes, tant d'un point de vue économique qu'agronomique, et en particulier que la nécessité de recourir à des produits composés d'acétamipride ou de flupyradifurone ne présente pas un caractère systématique. Il estime que, dans la mesure où, ainsi qu'il a été dit au point 8, les limitations apportées par le législateur à l'exercice du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi, cette hétérogénéité doit conduire le législateur à retenir sur ce point une appréciation propre à chaque filière et adaptée à chaque contexte local particulier. Il ajoute qu'il incombera de même au pouvoir réglementaire, s'il accorde une dérogation sur le fondement de telles dispositions législatives, de justifier de la nécessité de recourir à ces substances pour faire face aux menaces identifiées pour la filière concernée.

S'agissant de l'encadrement des dérogations dans le temps

13. Le Conseil d'Etat observe que les modalités d'encadrement temporel de la dérogation diffèrent de celles retenues antérieurement par le législateur dans les lois du 8 août 2016 et du 14 décembre 2020 citées précédemment. Alors que ces dernières introduisaient une date au-delà de laquelle les dérogations ne pouvaient plus être accordées, la proposition de loi entend permettre l'adoption de décrets pour une durée limitée et non renouvelable. Alors même que les dérogations envisagées visent à accompagner la transition vers des solutions alternatives qui ne sont pas encore disponibles, les modalités d'encadrement temporel retenues pourraient conduire, si le pouvoir réglementaire n'en fait pas application immédiatement, à permettre indéfiniment la mise en œuvre d'une telle dérogation, sous réserve que ses autres conditions soient réunies.

Le Conseil d'Etat observe également que les dispositions des articles 1^{er} et 3 visent à

autoriser le pouvoir réglementaire à adopter une dérogation pour une durée de trois ans tout en le contraignant à l'abroger si ses conditions ne sont plus réunies. En imposant que les décrets ne soient pas renouvelables tout en exigeant que la dérogation prenne fin si ses conditions ne sont plus réunies, notamment en cas de disparition de la menace pour la production agricole pour une année donnée, la proposition de loi pourrait ainsi conduire le pouvoir réglementaire à devoir abroger une dérogation avant son terme et à ne pas pouvoir la reprendre alors même que la menace pour la production agricole est susceptible de réapparaître avant le terme initial de la dérogation.

14. Le Conseil d'Etat recommande donc de privilégier une voie consistant à programmer l'expiration des dispositions du II *ter*, II *quater* et II *quinquies* trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, ce qui permettrait d'atteindre les objectifs qu'elle poursuit et semble plus conforme à l'exigence exprimée par le Conseil constitutionnel tenant à ce que les dérogations ne puissent être accordées qu'à titre transitoire, pour une durée déterminée. Cet ajustement permettrait également au pouvoir réglementaire de reprendre une dérogation au cours de la période y compris si un premier décret a dû être abrogé car ses conditions n'étaient plus réunies. Le Conseil d'Etat souligne également qu'il serait envisageable, eu égard à la très grande variabilité annuelle des menaces, d'opter pour des dérogations d'une durée d'un an renouvelable deux fois, plutôt que pour des dérogations pluriannuelles. Le réexamen annuel de chaque dérogation permettrait d'améliorer la prise en compte du rapport du conseil de surveillance mentionné aux derniers alinéas des articles 1^{er} et 3 qui doit notamment décrire les conséquences environnementales et économiques de la dérogation observées au cours de l'année écoulée, et renforcerait la sécurité juridique des exploitants qui se trouveraient ainsi assurés que la dérogation est accordée pour une nouvelle campagne, plutôt que d'être exposés à une incertitude quant à son éventuelle abrogation.

S'agissant de la condition tenant à l'absence de solution alternative

15. Le Conseil d'Etat note que les trois articles de la proposition de loi prévoient des conditions communes tenant à ce que les solutions alternatives à l'utilisation des substances visées par les dérogations soient inexistantes ou manifestement insuffisantes et à ce qu'il existe un plan de recherche sur les alternatives à l'utilisation de ces produits. Il observe que la proposition de loi propose de se fonder sur la définition des solutions alternatives inscrite dans les dispositions programmatiques de l'article L. 253-1 A du code rural et de la pêche maritime selon lesquelles : « *Constitue une solution alternative une solution techniquement fiable, en tant que la protection des récoltes et des cultures qu'elle procure est semblable à celle obtenue avec un produit interdit, et financièrement acceptable, en tant que son coût pour l'exploitant n'est pas sensiblement plus élevé que celui engendré par l'utilisation du produit interdit* ».

Le Conseil d'Etat souligne qu'il ressort de nombreuses publications et notamment du rapport de l'INRAE d'octobre 2025 mentionné au point 11 que l'efficacité des solutions alternatives repose sur le recours à des pratiques combinant plusieurs moyens de protection et que la comparaison des alternatives ne peut s'effectuer qu'au regard de l'ensemble des solutions disponibles et de la possibilité de les combiner. Cette approche, qui s'inscrit dans le développement de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures promue par la directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, apparaît de nature à favoriser l'exercice du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé et est favorisée par les plans de

recherche sur les alternatives dont l'existence conditionne l'octroi des dérogations. Le Conseil d'Etat considère que la proposition de loi pourrait utilement s'y référer afin de préciser le cadre d'examen des solutions alternatives qui conditionne la possibilité d'octroyer la dérogation et sa conformité avec les exigences constitutionnelles et conventionnelles.

S'agissant de l'encadrement du champ d'application géographique des dérogations

16. Le Conseil d'Etat observe que d'après le rapport de l'INRAE publié en octobre 2025, les menaces engendrées par les ravageurs contre lesquels l'acétamipride et le flupyradifurone doivent permettre de lutter connaissent de fortes variations géographiques, particulièrement dans le cas de la filière de la betterave sucrière. Pour cette culture, qui couvre environ 400 000 hectares, la proposition de loi envisage d'autoriser l'usage de semences enrobées reposant sur une logique prophylactique qui implique, à la différence du traitement par pulvérisation, un usage généralisé de la substance indépendamment du risque réel occasionné localement par les pucerons lors d'une campagne donnée.

Le Conseil d'Etat estime qu'afin de limiter les atteintes portées à l'environnement et à la santé humaine, la loi pourrait prescrire au pouvoir réglementaire de déterminer, le cas échéant, les zones géographiques dans lesquelles s'applique la dérogation envisagée à l'article 1^{er}, toutes n'étant pas uniformément exposées aux risques engendrés par la jaunisse de la betterave. En tout état de cause, il considère que même dans le silence de la loi, la légalité de la dérogation réglementaire dépendra de l'existence d'une menace grave pour la production qui devra nécessairement être appréciée dans sa dimension locale, ce qui imposera au pouvoir réglementaire, soit dans le décret prévu par la proposition de loi, soit, le cas échéant, dans le cadre de l'autorisation temporaire délivrée par le ministre de l'agriculture, de prévoir les restrictions géographiques nécessaires pour que le champ d'application de la dérogation coïncide avec celui de la menace anticipée.

S'agissant de la proportionnalité des atteintes aux principes constitutionnels résultant spécifiquement des articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi

17. Le Conseil d'Etat observe que les dérogations envisagées pour la filière de la betterave sucrière s'inscrivent dans le prolongement de celles accordées en 2021 et 2022, qui avaient déjà pour objet de sécuriser les cultures pendant une période transitoire, et visent à faire face à la menace engendrée par la jaunisse véhiculée par deux espèces de pucerons. D'après le rapport de l'INRAE publié en octobre 2025 cité précédemment, cette filière qui alimente un tissu industriel national et est exposée à la concurrence des opérateurs issus de plusieurs Etats membres de l'Union européenne, est confrontée chaque année à des épisodes très hétérogènes dans leur intensité marqués en outre, ainsi qu'il a été dit, par de fortes variations géographiques. Les alternatives chimiques aux néonicotinoïdes apparaissent insuffisantes en cas de forte épidémie et reposent sur deux substances dont l'avenir n'est pas assuré, l'une d'entre elles n'étant plus approuvée au niveau européen, et qui présentent en outre des incidences environnementales et sanitaires avérées.

Le Conseil d'Etat note que ces deux dérogations seraient susceptibles de s'appliquer à des surfaces importantes, et qu'elles présentent des incidences environnementales et sanitaires distinctes. Si l'application de produits composés d'acétamipride et de flupyradifurone par pulvérisation mentionnée à l'article 2 induit des risques spécifiques liés à la dérive sur les parcelles agricoles voisines et les écosystèmes, l'enrobage des semences par le

flupyradifurone proposé par l'article 1^{er} n'exclut pas la dissémination dans l'environnement, notamment par migration et présence rémanente d'une partie de la substance dans les sols et les milieux aquatiques. L'utilisation de semences enrobées repose en outre, ainsi qu'il a été dit au point précédent, sur une logique préventive fondée sur des indicateurs de risque, qui peut induire un usage généralisé de la substance excédant le risque réel occasionné par les pucerons lors d'une campagne donnée.

Le Conseil d'Etat constate que les articles 1^{er} et 2 prévoient des mesures susceptibles d'atténuer les incidences environnementales et sanitaires résultant de la mise en œuvre des dérogations. En particulier, ces dispositions imposent au pouvoir réglementaire d'interdire le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi d'acétamipride ou de flupyradifurone, ce qui est de nature à diminuer le risque de les exposer aux substances. S'agissant de l'article 2, la dérogation est en outre conditionnée par l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive, ce qui renvoie à des référentiels permettant d'identifier les matériels performants et respectant les normes assurant des réductions de dérive allant jusqu'à 95 %, qui pourront seuls être employés. Le Conseil d'Etat note en outre que les conditions permettant l'octroi de la dérogation prévues à l'article 2 sont nettement plus restrictives que celles des articles 1^{er} et 3 dès lors qu'elles limitent la durée de la dérogation à une période d'un an non renouvelable et qu'elles impliquent que la dérogation ne peut être accordée qu'à la condition que le retrait du marché d'un produit phytopharmaceutique engendre une menace grave sur la production.

Si ces dispositions sont de nature à limiter les restrictions apportées au droit résultant de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, le Conseil d'Etat souligne que d'autres garanties auraient pu être envisagées, telles que la mise en œuvre préalable de mesures de prophylaxie non chimique ou des mesures spécifiques de protection des eaux de surface et souterraine. Le Conseil d'Etat estime donc que la conformité à la Constitution de la proposition de loi serait mieux assurée par l'ajout d'une garantie légale supplémentaire prescrivant au pouvoir réglementaire d'encadrer plus précisément les conditions dans lesquelles la dérogation doit être mise en œuvre pour qu'elle n'engendre pas de risque grave pour l'environnement ou la santé humaine, en tenant compte des recommandations formulées par l'avis scientifique préalable mentionné au point 24.

18. Sous réserve de la prise en considération des points 14, 16, 17, ainsi que des points 24 et 25 ci-après, et des garanties qui en résulteraient pour la sauvegarde des principes constitutionnels, le Conseil d'Etat estime que l'objectif d'intérêt général poursuivi pourrait justifier les atteintes portées par les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, au devoir de prévention et au droit à la protection de la santé, lesquelles seraient ainsi suffisamment encadrées par le législateur pour être regardées comme proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le Conseil d'Etat souligne toutefois qu'il incombera également au pouvoir réglementaire, s'il accorde une dérogation, de veiller au caractère proportionné des atteintes résultant de cette dérogation, lequel devra être apprécié au cas par cas, en fonction des circonstances locales et pour chaque période concernée.

S'agissant de la proportionnalité des atteintes à ces principes constitutionnels résultant spécifiquement de l'article 3 de la proposition de loi au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi

19. Le Conseil d'Etat note que l'article 3 de la proposition de loi vise à autoriser la pulvérisation de produits composés d'acétamipride et de flupyradifurone sur des noisetiers, des pommiers, et des cerisiers. Ces trois filières sont exposées à des pressions de ravageurs distincts, pour certains invasifs, et se trouvent placées dans des situations relativement hétérogènes. Ainsi, il ressort du rapport de l'INRAE de 2025 que la filière de la noisette est exposée au balanin et à la punaise diabolique dont elle était antérieurement relativement bien protégée par les néonicotinoïdes, et qu'elle se trouve aujourd'hui dans une situation fortement dégradée en raison de graves pertes de production ces dernières années. S'agissant de la filière de la pomme, l'INRAE juge l'itinéraire actuel de protection trop peu sécurisé car reposant sur des substances dont l'avenir est incertain et dont l'usage génère l'apparition de résistances conduisant à une maîtrise insuffisante des ravageurs. Enfin, s'agissant de la cerise, le Conseil d'Etat note qu'il ressort des travaux auxquels il a pu avoir accès que la filière est exposée à deux ravageurs qui peuvent être contrôlés par des techniques non chimiques ou chimiques, ces dernières étant ici également exposées à un risque de retrait du marché à court-terme. Cette diminution du nombre de produits disponibles pourrait entraîner une intensification des usages de certaines substances, augmentant le risque d'apparition de résistances et les incidences environnementales liées aux applications répétées. Le rapport de l'INRAE constate toutefois que les néonicotinoïdes ne présentent qu'une efficacité limitée pour faire face aux ravageurs de la cerise identifiés, inférieure aux produits actuellement disponibles, ce qui relativise la nécessité de recourir à la dérogation. Le Conseil d'Etat relève en outre que ces trois filières sont exposées à la concurrence d'opérateurs d'Etats membres qui autorisent sous certaines conditions l'usage de produits composés d'acétamipride et de flupyradifurone.

Le Conseil d'Etat note que la pulvérisation haute réalisée dans les vergers présente, par nature, des risques plus élevés de dérive, particulièrement préjudiciables pour des cultures et des environnements attractifs pour les pollinisateurs. L'incidence de la dérogation serait néanmoins tempérée par la superficie limitée des trois filières visées (40 000 hectares pour la pomme, moins de 7 000 hectares pour la cerise et la noisette) et par son mode d'usage, qui n'implique une application qu'en cas de manifestation de la menace. Le Conseil d'Etat constate que cette dérogation serait conditionnée à l'emploi des meilleures techniques disponibles en matière de réduction ou de suppression de la dérive, ce qui constitue une garantie substantielle, ainsi qu'il a été dit au point 17.

En revanche, le Conseil d'Etat observe que d'autres garanties auraient pu être envisagées, notamment pour la protection des pollinisateurs susceptibles de fréquenter les vergers ou leurs abords ou la maîtrise des incidences sur l'eau. Eu égard aux risques engendrés par les substances et les modes d'application visés par cette dérogation, il lui paraît nécessaire que le législateur confie au pouvoir réglementaire la responsabilité de préciser davantage les modalités selon lesquelles ces dérogations pourront être accordées pour qu'elles n'engendrent pas de risque grave pour l'environnement ou la santé humaine, en tenant compte des recommandations formulées par l'avis scientifique préalable mentionné au point 24.

20. Sous réserve de la prise en considération des points 14, 16, 19, ainsi que des 24 et 25 ci-après, et des garanties qui en résulteraient pour la sauvegarde des principes constitutionnels, le Conseil d'Etat estime que l'objectif d'intérêt général poursuivi pourrait justifier les atteintes portées par l'article 3 de la proposition de loi au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, au devoir de prévention et au droit à la

protection de la santé, lesquelles seraient ainsi suffisamment encadrées par le législateur pour être regardées comme proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le Conseil d'Etat souligne toutefois que, là encore, il incombera également au pouvoir réglementaire, s'il accorde une dérogation, de veiller au caractère proportionné des atteintes résultant de cette dérogation, lequel devra être apprécié au cas par cas, en fonction des circonstances locales, pour chaque période concernée et pour chaque filière visée par le décret.

En ce qui concerne le respect des exigences liées au principe de précaution

21. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 5 de la Charte de l'environnement dispose que : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Ces dispositions s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs et le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, s'assure que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008).

22. Le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé que le principe de précaution garanti par les stipulations de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « *a une portée garantissant l'effectivité du respect du principe de valeur constitutionnelle* » (3 octobre 2016, *Confédération paysanne et autres*, n°388649, Rec.). Le Conseil d'Etat note que le règlement (CE) n° 1107/2009 précité se fonde également sur ce principe, ainsi qu'il a été dit au point 4. Il dispose en son article 1^{er} que « *les Etats membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire* ».

Il résulte à cet égard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de son arrêt du 1^{er} octobre 2019, *Mathieu Blaise et autres* (C-616/17), qu'une application correcte du principe de précaution dans le domaine couvert par le règlement présuppose, en premier lieu, l'identification des conséquences potentiellement négatives pour la santé de l'utilisation des substances actives et des produits phytopharmaceutiques relevant de son champ d'application et, en second lieu, une évaluation globale du risque pour la santé fondée sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale. Il résulte également de son arrêt du 25 avril 2024, *Pesticide Action Network Europe* (C-309/22 et C-310/22), que l'application de ce principe implique que, « *en cas d'apparition d'éléments établissant qu'une substance active ou qu'un produit phytopharmaceutique présente un effet nocif sur la santé humaine ou animale ou un effet inacceptable sur l'environnement, la Commission et/ou les Etats membres peuvent être contraints de retirer l'approbation de cette substance active ou l'autorisation de mise sur le marché de ce produit phytopharmaceutique ainsi que, le cas échéant, de prendre des mesures d'urgence* ».

Le Conseil d'Etat relève en outre que dans l'hypothèse où les documents d'orientation

des évaluations réglementaires adoptés au niveau européen se révéleraient inadaptés pour l'évaluation de certaines incidences, ainsi que l'a relevé le conseil scientifique de l'EFSA dès 2012 s'agissant des effets sur les pollinisateurs^[9], il résulte également de l'arrêt du 25 avril 2024, *Pesticide Action Network Europe (C-308/22)*, que l'Etat membre saisi d'une demande d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique ne doit pas « *se limiter à fonder son évaluation des risques sur les seuls documents d'orientation disponibles, lorsqu'il estime que ces documents ne reflètent pas suffisamment l'état actuel de ces connaissances scientifiques et techniques à la lumière desquelles il doit effectuer son évaluation* » et qu'il ne peut décider d'écarter, pour cette évaluation, certaines catégories de connaissances scientifiques ou techniques, mais qu'il doit tenir compte des données scientifiques disponibles les plus fiables ainsi que des résultats les plus récents de la recherche internationale, ainsi que l'a d'ailleurs retenu récemment la cour administrative d'appel de Paris en condamnant l'Etat pour faute en raison de carences dans l'évaluation des risques présentés par les produits phytopharmaceutiques dans la procédure d'autorisation de mise sur le marché (3 septembre 2025, *Association Notre affaire à tous et autres*, n^{os} 23PA03881, 23PA03883, 23PA03895).

23. Le Conseil d'Etat relève que la proposition de loi envisage d'assouplir l'interdiction édictée en 2016 et étendue en 2018 en autorisant l'usage de substances dont les risques et incidences ne sont que partiellement connus. En effet, comme le relève l'EFSA, des lacunes de données persistantes sont identifiées, pour la santé humaine comme pour les incidences environnementales des deux substances visées^[10], notamment s'agissant des effets sublétaux, des impacts liés aux expositions chroniques, de long-terme, ainsi que des effets résultant d'interactions et de synergies avec d'autres substances biocides. Il résulte de ce qui a été dit aux points 21 et 22 qu'il appartient au législateur de respecter le principe de précaution et de prendre les mesures propres à garantir le respect de ce principe par les autres autorités publiques ce qui implique, dans un tel contexte, d'une part, de veiller à la mise en œuvre d'une évaluation adéquate des risques et, d'autre part, d'adopter des mesures provisoires et proportionnées permettant de parer à la réalisation du dommage.

24. Le Conseil d'Etat note que les différents articles de la proposition de loi prévoient des garanties, qui sont, pour certaines, communes, pour d'autres spécifiques à chaque dérogation envisagée. Ces garanties visent notamment à limiter les incidences environnementales et sanitaires potentielles des substances lors de leur application. En revanche, le Conseil d'Etat observe qu'aucun dispositif ne permet d'assurer la bonne évaluation des risques avant que les dérogations ne soient accordées, particulièrement pour les articles 1^{er} et 3. Il note que le décret doit seulement être précédé de la consultation obligatoire du conseil de surveillance mentionné au II *bis* de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits contenant des néonicotinoïdes ou des substances assimilées, composé de députés, de sénateurs, de représentants des ministères chargés de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, de la profession agricole, des associations de protection de l'environnement et des établissements de recherche. Le Conseil d'Etat constate, d'une part, qu'eu égard à l'objet et à la composition de ce conseil, définis dans la loi, son avis ne saurait être regardé comme susceptible de constituer une évaluation scientifique des risques, et, d'autre part, qu'aucune autre disposition ne prévoit par ailleurs une telle évaluation systématique, alors même que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant de l'acétamipride et du flupyradifurone pourrait être autorisée, après publication du décret, par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture, lequel ne serait alors pas non plus tenu de consulter l'ANSES au préalable.

Le Conseil d'Etat estime donc que, faute d'organiser une évaluation des risques appropriée avant la délivrance des dérogations prévues aux articles 1^{er} et 3, la proposition de loi ne met pas les autorités publiques en mesure d'agir dans le respect du principe de précaution. Il recommande de compléter ces articles en prévoyant un avis scientifique préalable à la délivrance des dérogations, lequel pourrait être confié à l'ANSES ou bien à un comité scientifique *ad hoc*, composé de personnalités scientifiques compétentes dans les domaines concernés, afin de mettre le pouvoir réglementaire en mesure d'apprécier le risque attaché à la réautorisation temporaire de l'acétamipride et du flupyradifurone et de prendre les mesures appropriées pour parer à la réalisation des dommages susceptibles de survenir. Ces garanties devraient être harmonisées, le cas échéant, avec celles déjà prévues au 4^o de l'article 2.

25. Par ailleurs, le Conseil d'Etat observe que l'octroi de la dérogation n'est pas soumis à une condition de fond tenant à ce qu'elle ne soit pas susceptible d'engendrer des risques significatifs pour la santé humaine ou d'affecter de manière grave et irréversible l'environnement. L'absence d'une telle garantie légale permettrait au pouvoir réglementaire d'accorder la dérogation indépendamment du niveau de risque qu'elle implique pour l'environnement ou la santé humaine et de la maintenir y compris dans le cas où de nouvelles études scientifiques conduiraient à réévaluer le niveau de risque à la hausse voire à établir l'existence d'effets néfastes significatifs pour la santé humaine ou l'environnement. De surcroît, le Conseil d'Etat souligne que si les autorisations de mise sur le marché de produits phytosanitaires délivrées par l'ANSES sont conditionnés par le respect de critères tenant à leur incidence sur l'environnement et aux risques sanitaires qu'ils suscitent, il n'en va pas de même des autorisations temporaires et dérogatoires délivrées par le ministre chargé de l'agriculture en application de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009, ce dernier n'en subordonnant l'octroi qu'à la justification de circonstances particulières et d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables et imposant seulement à l'Etat membre concerné d'informer les autres Etats membres et la Commission de la mesure adoptée et de fournir des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

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

26. Le Conseil d'Etat souligne en outre que les recommandations formulées aux points 24 et 25 favoriseraient également le respect des exigences résultant des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement, ainsi que celles découlant du droit à la protection de la santé.

Sur la compatibilité de la proposition de loi avec le droit de l'Union européenne

27. Le Conseil d'Etat relève que les mesures législatives et réglementaires d'interdiction des néonicotinoïdes et des substances assimilées ont été prises sur le fondement de l'article 71 du règlement (CE) n° 1107/2009 cité précédemment, qui dispose notamment que : « *L'Etat membre peut maintenir ses mesures conservatoires provisoires au niveau national jusqu'à l'adoption de mesures communautaires* ». Sans préjudice des devoirs qui lui incombent au

titre du principe de précaution mentionné aux points 21 à 25, ces dispositions ne paraissent pas faire obstacle, en principe, à ce que l'Etat membre apporte des modifications à ses mesures conservatoires, *a fortiori* lorsque ces modifications conduisent à réautoriser de façon dérogatoire des substances approuvées par la Commission européenne. Le Conseil d'Etat estime en revanche qu'il appartiendrait à la France de renouveler l'information adressée à la Commission et aux Etats membres si elle devait modifier ces mesures. Une telle modification ne devrait toutefois intervenir qu'au stade du décret, la proposition de loi se bornant à rendre cette modification possible.

28. Le Conseil d'Etat rappelle que le régime d'interdiction générale des néonicotinoïdes et substances assimilées adopté par la France en 2016 sur le fondement de l'article 71 du règlement n° 1107/2009 est justifié par la suspicion qu'une substance pourrait constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement qui ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante. A cet égard, il relève que l'introduction des dérogations contenues dans la proposition de loi est sans incidence sur la compatibilité de ce régime d'interdiction générale avec le droit de l'Union européenne dès lors que, ainsi qu'il l'a jugé au contentieux, la délivrance de telles dérogations limitées et temporaires n'est pas de nature à remettre en cause les données scientifiques attestant de risques liés à l'utilisation des substances visées par l'interdiction (12 juillet 2021, *UIPP et autres*, n^{os} 424617, 424621, 424625, 424632, 424633, Rec. ; 15 novembre 2022, *UIPP et société Bayer*, n^{os} 449776, 449786).

Sur les recommandations de nature à renforcer la clarté de la proposition de loi

29. Le Conseil d'Etat formule enfin quelques recommandations de rédaction de nature à renforcer la clarté de la proposition de loi.

Le Conseil d'Etat note que le titre de la proposition de loi indique qu'elle vise à « *atténuer une surtransposition relative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques* ». Dès lors que l'interdiction des substances néonicotinoïdes et des substances assimilées ne s'inscrit pas dans le prolongement d'une mesure de transposition mais résulte de la volonté du législateur de mettre en œuvre les mesures d'urgence prévues par l'article 71 du règlement (CE) n° 1107/2009, le Conseil d'Etat relève que le terme de « surtransposition » ne paraît pas qualifier de manière exacte la nature de la législation nationale à laquelle la proposition de loi souhaite permettre de déroger. Il relève de surcroît que ce règlement étant d'application directe, il n'a pas à être transposé.

Le Conseil d'Etat observe par ailleurs que la définition de la menace susceptible de justifier la dérogation n'est pas identique aux articles 1^{er}, 2 et 3 et pourrait être harmonisée. Le Conseil d'Etat note également que certaines conditions fixées aux dérogations sont énumérées, au sein, de chaque article, dans une liste numérotée, tandis que d'autres sont définies ailleurs dans le texte. Il estime que ces conditions pourraient toutes être intégrées aux listes numérotées afin de clarifier la nécessité, pour le pouvoir réglementaire, de veiller à ce que l'intégralité de ces conditions soient et demeurent remplies.

Le Conseil d'Etat relève également que la proposition de loi prévoit que le décret peut « *déroger* » dans ses premiers alinéas, mais qu'elle évoque ensuite une « *autorisation* » dans les quatrièmes alinéas des articles 1^{er} et 3. Il suggère de retenir le terme de « *dérogation* », plus à même de marquer la différence avec les autorisations de mise sur le marché délivrées par l'ANSES.

Le Conseil note que la proposition de loi mentionne que l'autorisation est « *retirée* » si ces conditions ne sont plus réunies, mais un tel retrait emporterait des effets rétroactifs incompatibles avec les impératifs de la sécurité juridique. Il recommande en conséquence de substituer dans ce cas la notion d'abrogation à celle de retrait.

Le Conseil d'Etat suggère, enfin, de clarifier les derniers alinéas des II *ter*, *quater* et *quinquies* afin de préciser la mission du conseil de surveillance s'agissant du déploiement des solutions alternatives, qu'un tel conseil ne saurait que recommander et non organiser.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 26 mars 2026.

[1] EFSA PPR Panel, « Peer review of the pesticide risk assessment of the active substance acetamiprid », *EFSA Journal*, 2016 ; EFSA, « Statement on the toxicological properties and maximum residue levels of acetamiprid and its metabolites », *EFSA Journal*, 2024

[2] EFSA PPR Panel, « Statement on the active substance acetamiprid », *EFSA Journal*, 2022

[3] Ibid., EFSA PPR Panel, 2022

[4] Ibid. EFSA PPR Panel, 2022 ; Op. cit. EFSA, 2024

[5] EFSA, « Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment of the active substance flupyradifurone », 2016 ; EFSA, « Modification of the existing maximum residue levels and setting of import tolerances for flupyradifurone and DFA in various crops and animal commodities », *EFSA Journal*, 2023

[6] Ibid. EFSA, 2016

[7] EFSA, « Statement on the active substance flupyradifurone », *EFSA Journal*, 2022

[8] Op. cit., EFSA, 2016 ; EFSA, 2022

[9] EFSA PPR Panel, « Scientific opinion on the science behind the development of risk assessment of plant protection products on bees », *EFSA Journal*, 2012

[10] Ibid., EFSA PPR Panel, 2012 ; Op. cit. EFSA, 2022 ; EFSA, 2024