

Recours devant le Conseil Constitutionnel sur le projet de loi
“relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits
phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les
betteraves sucrières”

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble du projet de loi *“relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières”* tel qu'adopté le 30 octobre 2020 par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

Les députées et députés, auteures et auteurs de la présente saisine, estiment que cette loi est manifestement contraire à plusieurs principes à valeur constitutionnelle puisqu'elle méconnaît notamment les règles relatives à l'élaboration de l'étude d'impact par le Gouvernement, le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le devoir de toute personne de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, et le principe de prévention obligeant à prévenir ou limiter les conséquences des atteintes à l'environnement. Enfin, elle porte atteinte au principe de non-régression en ce qu'elle prive de garantie légale les exigences constitutionnelles de préservation de l'environnement et de droit à la santé.

I. De l'insuffisance de l'étude d'impact

Les auteures et auteurs de la présente saisine estiment que les exigences fixées par l'article 39 de la Constitution et par les articles 8 et 9 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ont été méconnues par l'étude d'impact déposée par le Gouvernement avec le projet de loi déféré à l'Assemblée nationale le 3 septembre 2020.

Cette irrégularité a été régulièrement évoquée à l'Assemblée nationale, première assemblée saisie. Les co-présidents du groupe Écologie Démocratie Solidarité ont notamment envoyé un courrier au Président de l'Assemblée nationale en date du 8 septembre 2020 pour le signaler. Comme le mentionne son relevé de conclusions¹, la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale du mardi 15 septembre 2020 a rejeté cette constatation, reprenant à son compte l'avis du Conseil d'Etat, lequel a estimé que « *l'étude d'impact du projet répond globalement* » aux exigences de l'article 8 de la loi organique susvisée, tout en souhaitant des compléments².

¹ <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mardi-15-septembre-2020>

² Avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire (NOR : AGRS2021912L)

1) *L'étude d'impact comporte des inexactitudes flagrantes*

Premièrement, concernant les conséquences de la jaunisse transmise par le puceron pour les cultures et la filière économique de la betterave à sucre, l'étude d'impact invoque des pertes de rendement « pour la campagne de 2020 qui peuvent aller de 30 % à 50 %, voire même 70 % dans certains cas »³ qui ne correspondent nullement aux estimations dont disposait le gouvernement à la date du dépôt du projet de loi le 3 septembre 2020, à savoir -15,4% selon les estimations « Agreste » du service de statistique, d'évaluation et de prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en date du 1^{er} septembre 2020⁴. Si des pertes de 30 à 60% peuvent être constatées localement, elles n'atteignent en aucun cas une telle ampleur à l'échelle nationale. Avec une production estimée pour la campagne 2020 à 32,2 millions de tonnes de betteraves à sucre, la récolte s'avère légèrement inférieure à celle de l'année 2015 (33,5 millions de tonnes). De plus, la baisse de production de l'année 2020 est pour partie liée à un recul de 5% des surfaces cultivées de betteraves industrielles⁵. De même, la baisse de rendement en sucre estimée par l'étude d'impact à -12 à -16%⁶ par rapport à la campagne précédente représente une production nationale comparable à celle des années 2012 et 2013. Autrement dit, si les dégâts liés à la jaunisse sont réels, leurs conséquences sur les pertes constatées en 2020 relèvent d'un aléa et non d'une « crise inédite »⁷. A cet égard il convient de souligner que les difficultés constatées en 2020 ne sont en rien spécifiques à cette filière. Les mêmes estimations « Agreste » de septembre 2020 estimaient les baisses de productions en blé dur à -16,7%, en blé tendre à -25,5%, en orge à -20,1%, niveaux supérieurs aux pertes en betterave sucrière⁸.

Deuxièmement, concernant les conséquences de la jaunisse pour l'industrie du sucre, l'étude d'impact affirme à plusieurs reprises qu'elle « met en danger la pérennité de cette filière »⁹, mènerait à ce que « les sucreries se retrouveraient sans autres alternatives économiques à terme que des fermetures »¹⁰ et que ce faisant serait mise à mal « la souveraineté alimentaire de la France pour ces produits »¹¹ ou encore que le projet de loi a pour objectif le « maintien de la souveraineté alimentaire »¹². Or avec une quantité de betteraves en 2020 estimée à 32,2 millions de tonnes¹³, comparable à celle de l'année 2015, alors qu'entre-temps quatre

³ Introduction générale, page 4 de l'étude d'impact

⁴ https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20127/2020_127inforapgdesculturesV2.pdf

⁵ https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu2056/2020_56inforapgdescultures.pdf

⁶ Page 9 de l'étude d'impact

⁷ Page 4 de l'étude d'impact

⁸ https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20127/2020_127inforapgdesculturesV2.pdf

⁹ Page 4 de l'étude d'impact

¹⁰ Page 14 de l'étude d'impact

¹¹ Page 9 de l'étude d'impact

¹² Page 15 de l'étude d'impact

¹³ https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20127/2020_127inforapgdesculturesV2.pdf

sucreries¹⁴ ont fermé en France, un manque de matière disponible pour les outils de transformation ne peut être considéré comme le facteur décisif des difficultés de cette industrie. Surtout, une perte de rendement de 15,4% ne met nullement en cause la « *souveraineté* » de la France en matière de production sucrière, laquelle est très largement excédentaire. En effet, près de la moitié de la production nationale est exportée chaque année. La fin des quotas européens au 1^{er} octobre 2017 a entraîné une augmentation des exportations de sucre par la France, auparavant limitées à 1,35 millions de tonnes par an. Sur les récentes campagnes, la France a exporté 53,7% de sa production sur la campagne 2017-2018 et 31,3% de sa production en 2018-2019¹⁵. La Nation dispose donc de marges de sécurité conséquentes pour être autosuffisante en sucre, contrairement à ce qu'affirme l'étude d'impact.

Troisièmement, concernant le statut juridique de certaines substances néonicotinoïdes, l'étude d'impact comporte une inexactitude en prétendant que l'imidaclopride reste actuellement approuvée « *pour l'enrobage de semences* »¹⁶, alors que l'utilisation d'imidaclopride en enrobage de semences est interdite en Europe depuis 2013 pour certaines cultures directement attractives pour les pollinisateurs telles que le colza, le maïs et le tournesol¹⁷ et depuis décembre 2018 pour toutes les autres cultures. Toute utilisation de l'imidaclopride en enrobage de semences en extérieur est interdite dans l'Union européenne, le seul usage résiduel autorisé ne concernant que des cultures dans une serre permanente tout au long de leur cycle de vie¹⁸. En prétendant que l'usage de semences enrobées d'imidaclopride est encore autorisé en Europe, l'étude d'impact n'est pas sans incidence sur l'éclairage apporté aux parlementaires dans la mesure où le projet de loi entend, par le mécanisme des dérogations, permettre l'utilisation en France de l'imidaclopride en enrobage de semences sur des centaines de milliers d'hectares.

Enfin, quatrièmement, concernant les impacts environnementaux des néonicotinoïdes, l'étude d'impact contient des assertions qui s'avèrent totalement démenties par les connaissances qui font consensus au sein de la communauté scientifique. Elle affirme ainsi à de nombreuses reprises que les risques pour l'environnement seraient limités par l'utilisation des néonicotinoïdes en enrobage de semences et par le fait que les plantes de betteraves sucrières sont récoltées avant floraison : « *Pour limiter les risques de dispersion, il conviendra de ne recourir qu'à des semences enrobées avec des NNI et ne pas permettre de traitements foliaires* »¹⁹ ; « *Seule l'utilisation via l'enrobage des semences pourra être envisagée, et celle par*

¹⁴ Ces fermetures de sucreries concernent Kagny et Aulnat en décembre 2019, Toury en janvier 2020, Epeville en février 2020.

¹⁵ CGB, Rapport Annuel faits & chiffre 2019 <http://www.cgb-france.fr/wp-content/uploads/2019/12/RA2019-Complet-web-bd.pdf>

¹⁶ Page 12 de l'étude d'impact

¹⁷ Règlement d'exécution (UE) no 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013 modifiant le règlement d'exécution (UE) no 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives

¹⁸ Règlement d'exécution (UE) 2018/783 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « imidaclopride »

¹⁹ Page 10 de l'étude d'impact

pulvérisation demeurera interdite, afin de limiter les risques de dispersion du produit, et moins exposer de fait les personnes et les cultures non cibles »²⁰ ; « *restreindre les dérogations à des plantes récoltées avant la floraison (...) permettra de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux NNI* »²¹. Or, lors de l'utilisation de néonicotinoïdes en enrobage de semences, seuls 2 à 20 % de la substance qui entoure les graines sont captés par la plante tandis que 80 à 98% du produit se diffusent dans les sols, les cours d'eau, contaminent les cultures ou la flore environnante, et peuvent ainsi polluer les cultures suivantes et les plantes sauvages, et se retrouver dans leur pollen et nectar²². Les risques spécifiquement liés à l'usage des néonicotinoïdes en enrobage de semences sont connus²³ et reconnus par plusieurs avis de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) qui ont fondé les décisions de retrait des autorisations en enrobage de semences à l'échelle européenne²⁴. Ces risques sont également établis spécifiquement pour l'usage des semences enrobées de néonicotinoïdes pour la culture de betteraves sucrières²⁵. En outre, *a contrario* d'une pulvérisation foliaire ciblée, intervenant une fois que la présence d'un ravageur est constatée — laquelle ne saurait davantage être recommandée au regard des conséquences graves et irréversibles des néonicotinoïdes pour la biodiversité —, les néonicotinoïdes en enrobage de semences conduisent à un usage préventif et systématique, induisant une utilisation généralisée de ces produits, même en l'absence de ravageurs des cultures. Aussi l'utilisation de ces produits en enrobage des semences ne conduit en aucun cas à « *limiter les risques de dispersion* », mais provoque bien au contraire une contamination généralisée des écosystèmes. L'enrobage de semences est d'ailleurs le déterminant qui a contribué à l'usage massif des néonicotinoïdes au niveau national, comme

²⁰ Page 16 de l'étude d'impact

²¹ Page 19 de l'étude d'impact

²² Sur R., Stork A., Uptake, translocation and metabolism of imidacloprid in plants, Bulletin of Insectology, 2003 <http://www.ask-force.org/web/Bees/Sur-Uptake-Translocation-Bulletin-2003.pdf>

²³ Par exemple, après des pluies, les flaques formées dans des parcelles semées avec des graines enrobées renferment des concentrations de néonicotinoïdes parfois supérieures à 2mg/l, exposant les abeilles porteuses d'eau aux effets létaux et sublétaux de ces substances (Samson-Roberts et al., Suivi d'abeilles domestiques et de pollinisateurs indigènes lors des semis de cultures traitées aux néonicotinoïdes, Université de Laval, 2014). De même le nectar et le pollen des cultures suivantes sont contaminés par des néonicotinoïdes, ainsi que des plantes sauvages en bordure de parcelle ou à proximité des champs (Botias et al., Neonicotinoid residues in wildflowers, a potential route of chronic exposure for bees, ACS, 2015).

²⁴ Par exemple le règlement d'exécution (UE) 2008/783 mentionne « *En particulier, en ce qui concerne l'exposition via la poussière, l'Autorité a relevé que les abeilles couraient des risques élevés pour plusieurs utilisations en plein champ. (...) Pour presque toutes les utilisations en plein champ, il a été relevé que les abeilles couraient un risque élevé dans les cultures suivantes. En outre, l'Autorité a relevé un certain nombre de lacunes dans les données.* »

²⁵ L'utilisation de semences de betteraves enrobées conduit à une contamination des eaux de surface par le thiamethoxam voisine de 2,8 µg/l après de fortes pluies (Wettstein et al., Leaching of the Neonicotinoids Thiamethoxam and Imidacloprid from sugar beet seed dressings to subsurface tile drains, ACS publications 2016). Les plants de betteraves sucrières issus de semences enrobées sont soumises au phénomène de guttation et produisent sous certaines conditions météorologiques des gouttelettes d'eau contaminées par des néonicotinoïdes (Wirtz et al., Investigations on neonicotinoids in guttation fluid of seed treated sugarbeet : Frequency, residue levels and discussion of the potential risk to honey bees, Crop Protection, 2018 ; Hauer et al., Neonicotinoids in sugar beet cultivation in Central and Northern Europe : Efficacy and environmental impact of neonicotinoid seed treatments and alternative measures, Crop Protection, 2016).

mondial. C'est encore par inexactitude que l'étude d'impact pêche lorsqu'elle qualifie de « traces »²⁶ les quantités de substances détectées « dans des zones non traitées ». En effet, des études ont démontré d'une part que ces quantités sont importantes²⁷ et surtout qu'il suffit de quantités infinitésimales de résidus de néonicotinoïdes, même à l'état de « traces » pour engendrer des effets massifs et destructeurs pour les colonies d'abeilles et les autres pollinisateurs²⁸. Les voies d'exposition des pollinisateurs aux effets toxiques des néonicotinoïdes par l'utilisation de semences enrobées de néonicotinoïdes pour les cultures non attractives pour les abeilles, telles que la betterave sucrière avant floraison, sont donc notoires et à l'origine d'effets létaux immédiats ou sublétaux et chroniques. Très concrètement la loi aura pour effet de permettre l'utilisation d'environ 30 tonnes²⁹ de substances néonicotinoïdes chaque année pendant trois ans, sur environ 400 000 hectares de surfaces agricoles consacrées à la culture de betteraves sucrières. Ces quantités doivent être rapportées à leurs conséquences : sachant qu'une tonne de néonicotinoïdes a la capacité de tuer 150 000 milliards d'abeilles³⁰, qu'il suffit de 3,7 nanogrammes d'imidaclopride pour tuer seule une abeille³¹, qu'à l'état de traces 0,005 nanogrammes d'imidaclopride par jour dans le miel dont se nourrissent les abeilles suffisent pour multiplier par deux la mortalité des abeilles en 150 jours³², l'atteinte à la biodiversité est massive. Enfin, l'étude d'impact ne semble considérer, en les minorant, que les risques pour les pollinisateurs, tandis que de très nombreuses espèces sont affectées par l'utilisation des néonicotinoïdes en enrobage de semences³³. S'il est fait mention des risques pour les oiseaux « lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI »³⁴, l'étude d'impact ne précise pas que les effets sont dans ce cas létaux et immédiats, et surtout que ce n'est pas la seule voie d'exposition des oiseaux aux néonicotinoïdes (qu'ils soient directs par l'eau bue, les insectes ou les vers de terre consommés, ou indirects par la perte de ressources alimentaires liée à la disparition de populations d'insectes dont ils se nourrissent)³⁵.

²⁶ Page 19 de l'étude d'impact

²⁷ Wintermantel et al., 2019

²⁸ Henry et al., 2012, 2014, 2015 ; Monchanin et al., 2019

²⁹ Calcul à partir des données de l'étude d'impact page 7, appliquant aux surfaces cultivées pour 55% des doses de thiaméthoxame à raison de 60 g/hectare et pour 45% des doses d'imidaclopride – à raison de 90 g/hectare.

³⁰ Calcul d'après « *Et le monde devint silencieux* », Stéphane Foucart (Seuil, août 2019), à partir des données de Simon-Delso et al., Insecticides systémiques (néonicotinoïdes et fipronil) : Tendances, utilisations, mode d'action et métabolites, Environmental Science & Pollution Research, 2014.

³¹ *op. cit.* en note 4 page 19 de l'étude d'impact, PISA et al., Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates, Environmental Science & Pollution Research, 2014.

³² Audition à l'Assemblée nationale de V. Bretagnolle, directeur de recherche au CNRS, 12 janvier 2016

³³ Évaluation mondiale intégrée de l'impact des pesticides systémiques sur la biodiversité et les écosystèmes, Task force on systemic pesticides, 2014,

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs11356-014-3220-1.pdf> mise à jour en 2017 : <http://www.tfsp.info/wp-content/uploads/2017/09/TFSP-Faits-saillants-WIA2-FINALE.pdf>

³⁴ Page 19 de l'étude d'impact

³⁵ David Gibbson et al. Examen des effets directs et indirects des néonicotinoïdes et du fipronil sur la faune des vertébrés, Environmental Science and Pollution Research, 2014

2) *L'étude d'impact est manifestement incomplète*

a) *L'étude d'impact méconnaît les dispositions de l'alinéa 8 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution :*

- *En ce qui concerne l'évaluation de ses conséquences environnementales :*

Premièrement, l'étude d'impact n'expose pas « avec précision » (alinéa 3 de l'article 8 de la loi organique) et ignore des données fondamentales concernant l'évaluation des conséquences environnementales de ce texte, assurément déterminantes pour l'appréciation du législateur. S'agissant d'un projet de loi dont l'objet est d'autoriser l'utilisation de substances ayant des effets environnementaux délétères, totalement interdits par le législateur depuis le 1^{er} juillet 2020 pour cette raison, cette évaluation est nécessairement requise (considérant 15, DC n°2009-579 du 9 avril 2009). Au titre de ces données fondamentales figurent en premier lieu les caractéristiques physico-chimiques des néonicotinoïdes, considérés par l'étude d'impact comme des « insecticides très efficaces »³⁶, dont la toxicité aigüe mérite d'être rappelée, les néonicotinoïdes étant les plus puissants insecticides de synthèse jamais inventés : l'imidaclopride est 7300 fois plus toxique pour les abeilles que le DDT interdit en France en 1971 ; le thiaméthoxame est quant à lui 5 400 fois plus toxique que le DDT et la clothianidine est 10 800 fois plus toxique que le DDT³⁷. De même, leur persistance dans le temps n'est pas précisée alors qu'elle est particulièrement durable : l'imidaclopride a une demi-vie pouvant atteindre 1230 jours, soit 3 ans et quatre mois³⁸; le thiaméthoxame présente une demi-vie allant jusqu'à 1 000 jours soit presque trois ans³⁹ ; la clothianidine quant à elle a une demi-vie pouvant atteindre les 6 831 jours soit presque vingt ans⁴⁰. En outre, certaines de ces substances se dégradent sous des formes encore plus rémanentes et toxiques⁴¹, portant la durée totale de leurs effets au-delà de vingt ans. Si l'étude d'impact mentionne les « risques élevés pour tous les insectes non-cibles »⁴² et la « persistance dans les sols et les milieux aquatiques »⁴³ sans autre précision, elle omet de préciser que, au regard des données scientifiques disponibles sur la rémanence de ces substances, la durée des effets du projet de loi, en autorisant l'usage des

³⁶ Page 7 de l'étude d'impact

³⁷ PISA *et al.*, Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates, Environmental Science & Pollution Research, 2014.

³⁸ Bonmatin *et al.*, Environmental fate and exposure; neonicotinoids and fipronil, Environmental Science & Pollution Research, 2015

³⁹ Bonmatin *et al.*, Environmental fate and exposure; neonicotinoids and fipronil, Environmental Science & Pollution Research, 2015

⁴⁰ Simon-Delso *et al.*, Systemic insecticides (neonicotinoids and fipronil) : Trends, uses, mode of action and metabolites, Environmental Science & Pollution Research, 2014.

⁴¹ C'est le cas du thiametoxam dont un des métabolites (dans le sol, les mammifères, insectes, plantes) est la clothianidine qui a une durée de demie vie près de sept fois supérieure (1 000 contre 6 831) et une toxicité deux fois plus importante (thiametoxam : 5 400 fois plus toxique que le DDT, clothianidine : 10 800 fois plus toxique que le DDT). *Op. cit. en note 32.*

⁴² Page 8 de l'étude d'impact

⁴³ Page 19 de l'étude d'impact

néonicotinoïdes pendant trois ans, sera supérieure à vingt ans pendant lesquels ces produits se répandront et s'accumuleront dans l'environnement, avec des conséquences létales et chroniques pour de très nombreuses espèces. Par conséquent, le législateur est induit en erreur lorsque l'étude d'impact fait état de la durée du dispositif juridique de dérogation qui « *sera restreinte dans le temps* » ou encore « *limité et contrôlé* »⁴⁴, sans faire mention de la durée de ses effets dans l'environnement, lesquels sont durables et incontrôlables. Il convient au demeurant de souligner que cette contamination au long cours des sols, des cours d'eau, des terres, des végétaux, de la faune, n'est pas limitée aux parcelles ayant été cultivées avec des semences enrobées de néonicotinoïdes. Dès lors, « *l'interdiction de planter ensuite des cultures attractives de pollinisateurs pendant une durée à déterminer, afin de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux résidus de produits* »⁴⁵ ne peut tenir lieu de mesure sérieuse pour en réduire l'impact ou maîtriser les effets, ni dans l'espace, ni dans le temps, sauf à supprimer très durablement toutes les cultures attractives pour les pollinisateurs ainsi que les fleurs sauvages dont se nourrissent les pollinisateurs et insectes dans l'ensemble des pratiques agricoles des régions concernées par la mise en culture de betterave sucrière. Outre les risques liés à la contamination des terres et de l'eau, les cultures considérées comme non-attractives pour les pollinisateurs, fréquentes dans les rotations pratiquées classiquement avec la betterave sucrière, sont susceptibles de produire des gouttes de guttation⁴⁶. Enfin, l'interdiction de cultures attractives pour les abeilles et pollinisateurs les années suivantes comporte un effet pervers, également néfaste pour la biodiversité, avec pour conséquence de priver ces espèces domestiques ou sauvages de ressources alimentaires indispensables, or la perte de ressources alimentaires est un autre facteur notoirement connu de l'effondrement de ces populations d'insectes⁴⁷.

Deuxièmement, l'étude d'impact comporte une lacune majeure en ne faisant aucune mention de l'effondrement de la biodiversité « *ordinaire* » constaté en France depuis le début de l'utilisation des néonicotinoïdes dans les années 90. La perte massive de biodiversité était pourtant au centre de l'exposé des motifs de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont l'article 125 a instauré l'interdiction des néonicotinoïdes. Depuis l'adoption de ces dispositions, en 2017, 2018 et 2019, d'importantes publications scientifiques ont porté sur le constat de l'effondrement massif des populations d'insectes en Europe⁴⁸. La communauté scientifique souligne que le taux d'extinction des espèces d'insectes est encore plus rapide que celui des mammifères et envisage leur disparition totale à l'échelle du siècle tant le rythme d'effondrement est totalement inédit

⁴⁴ Page 5 de l'étude d'impact

⁴⁵ Page 16 de l'étude d'impact

⁴⁶ Vidau Cyril, Allier Fabrice, Decourtye Axel "L'utilisation des néonicotinoïdes par enrobage de semences dans les cultures de betteraves sucrières peut-elle conduire à une exposition des abeilles ?" - Note de l'ITSAP-Institut de l'abeille, 30 septembre 2020

⁴⁷ IPBES, "Les pollinisateurs, la pollinisation et la production alimentaire", 2016

⁴⁸ C. A Hallmann et al. More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, Plos One, octobre 2017

<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0185809>

dans l'histoire de la Terre et du vivant⁴⁹. En France, les relevés effectués par la Zone Atelier du CNRS de Chizé ont montré que 85% des populations de carabes, le coléoptère le plus commun, ont disparu en 23 ans⁵⁰. Une autre étude du Muséum d'histoire naturelle et du CNRS a établi que les oiseaux disparaissent à une vitesse vertigineuse, avec une perte moyenne des populations d'oiseaux des champs d'un tiers en 15 ans⁵¹, « concomitante à l'intensification des pratiques agricoles ces 25 dernières années » période qui correspond notamment « à la généralisation des néonicotinoïdes, insecticides neurotoxiques très persistants »⁵². Un appel de 233 scientifiques internationaux publié en juin 2018 dans la revue *Science* indique que les néonicotinoïdes « contribuent à l'actuelle perte massive de biodiversité » et souligne la « nécessité immédiate » de mesures internationales « urgentes » concernant ces substances pour limiter la perte de biodiversité⁵³. Aucune de ces études, ni leurs principales conclusions, ne sont mentionnées par l'étude d'impact.

Troisièmement, l'étude d'impact est manifestement incomplète concernant les effets du changement climatique pour la filière de betteraves sucrières et présente, à tort, le recours aux néonicotinoïdes comme une solution face à ses conséquences. Si elle fait état du lien de causalité existant entre les infestations de pucerons transmettant la jaunisse et l'évolution du climat (« un hiver très doux suivi d'un printemps chaud et lumineux a favorisé une colonisation massive des pucerons »⁵⁴; « suite aux températures hors norme de l'hiver 2019-2020 et du printemps 2020 »⁵⁵), l'étude d'impact n'expose pas précisément les conséquences du changement climatique pour la culture de betteraves sucrières, ni la part que celui-ci occupe dans ses difficultés, conjoncturelles et structurelles. L'étude d'impact cultive une certaine ambiguïté en la matière (« On a pu constater lors de la campagne 2020 que les méthodes alternatives disponibles ne permettent pas de réguler les populations de pucerons dans des conditions climatiques exceptionnelles comme celles rencontrées pour la campagne 2020, conduisant à de fortes baisses de rendement mettant en danger le devenir de la filière de production de la betterave sucrière. Les conditions climatiques très favorables aux infestations massives de pucerons ou d'autres insectes ravageurs sont cependant amenées à devenir de plus en plus fréquentes du fait du dérèglement climatique. »⁵⁶). Or, d'une part les évolutions des pratiques agronomiques liées aux modifications climatiques, par l'avancement de la date

⁴⁹ F. Sanchez Bayo et al., Worldwide decline of the entomofauna : A review of its drivers, *Biological conservation*, 2019

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320718313636?via%3Dihub>

⁵⁰ Bretagnolle V et al. Gaba S., Description of long-term monitoring of farmland biodiversity in a LTSER. *Data in Brief*, 2018 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352340918305316>

⁵¹ Bretagnolle *et al.*, Towards sustainable and multifunctional agriculture in farmland landscapes: Lessons from the integrative approach of a French LTSER platform. *Science of the Total Environment*, Elsevier, 2018, 627, pp.822 - 834.

⁵² CNRS, « Le printemps 2018 s'annonce silencieux dans les campagnes françaises », communiqué du 20 mars 2018 <http://www.cnrs.fr/fr/le-printemps-2018-sannonce-silencieux-dans-les-campagnes-francaises>

⁵³ « Appel pour restreindre les néonicotinoïdes », Dave Goulson et 232 autres scientifiques, revue *Science*, 1^{er} juin 2018 <https://science.sciencemag.org/content/360/6392/973.1>

⁵⁴ Page 7 de l'étude d'impact

⁵⁵ Page 9 de l'étude d'impact

⁵⁶ Pages 13 et 14 de l'étude d'impact

des semis (d'un mois en moyenne par rapport aux années 90), ont contribué à augmenter les risques liés à la jaunisse, les pucerons étant abondants dès la levée des plantules de betteraves alors que les auxiliaires, qui en régulent la population et donc les effets, étaient encore absents. D'autre part, les données font apparaître qu'une part substantielle de la baisse de rendement constatée en 2020 est imputable à la sécheresse, et non aux pucerons. En effet, la différence entre les estimations des rendements pour 2020 comparées aux rendements constatés en 2019, qui était déjà une année de sécheresse, n'est que de 10,5%⁵⁷. Les pertes économiques de la filière betterave à sucre sont, selon les données de la filière industrielle elle-même, bien plus principalement liées à la sécheresse et à la chute des prix du sucre (766 millions d'euros de pertes en 2019 pour trois entreprises⁵⁸), et sans commune mesure avec celles liées à la jaunisse (pertes estimées par l'étude d'impact de 75 à 100 millions d'euros pour l'ensemble de la filière⁵⁹). Aussi le constat de ces difficultés « *dont l'occurrence va devenir de plus en plus élevée* »⁶⁰ et que ces conditions « *d'une ampleur exceptionnelle (...) seront amenées à se répéter de plus en plus souvent* »⁶¹ aurait dû conduire, dans le cadre de l'étude d'impact, à exposer les options possibles pour permettre l'adaptation de la filière au changement climatique. A l'inverse, celle-ci présente le recours aux néonicotinoïdes comme le seul choix possible. De ce fait elle ne s'appuie pas sur la référence que constituent les dispositions de l'accord de Paris pour le climat, ratifié par la France par la loi n° 2016-786 du 15 juin 2016 autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015. L'accord de Paris énonce « *qu'il importe de veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans, et à la protection de la biodiversité (...) dans l'action menée face aux changements climatiques* » ; son article 7 dispose que « *l'action pour l'adaptation* » devrait prendre en considération « *les écosystèmes vulnérables* » et « *tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles* »⁶² et oblige chaque partie à mettre en œuvre « *des mesures* » faisant intervenir « *l'évaluation des effets des changements climatiques et de la vulnérabilité à ces changements en vue de formuler des mesures prioritaires déterminées au niveau national, compte tenu (...) des écosystèmes vulnérables* »⁶³. L'étude d'impact ne tient pas compte du fait que les mesures prises pour faire face aux changements climatiques doivent préserver les écosystèmes vulnérables. Elle occulte, par ailleurs, que le « *contexte climatique marqué par (...) une sécheresse marquée au printemps* » a tout autant entraîné des pertes de production importantes pour d'autres filières agricoles, et parfois bien supérieures à celles subies par la filière de betteraves sucrières, comme évoqué précédemment⁶⁴. Or, le recours aux néonicotinoïdes apparaît manifestement inapproprié face aux changements climatiques qui constituent pourtant le cœur du problème.

⁵⁷ Données Agreste : estimation 2020 : Production : 32,2 Mt sur 423 000 ha soit un rendement de 76,1T/ha au regard d'un rendement de 85,1T/ha en 2019

⁵⁸ CGB Rapport annuel Faits et Chiffres 2019

<http://www.cgb-france.fr/wp-content/uploads/2019/12/RA2019-Complet-web-bd.pdf>

⁵⁹ Page 8 de l'étude d'impact

⁶⁰ Page 14 de l'étude d'impact

⁶¹ Page 15 de l'étude d'impact

⁶² Article 7.5 de l'accord de Paris

⁶³ Article 7.9 c) de l'accord de Paris

⁶⁴https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/IraGcu20127/2020_127inforapgdsculturesV2.pdf

Quatrièmement, l'étude d'impact n'énonce pas les interrogations et alertes existantes concernant les effets des néonicotinoïdes sur la santé humaine, et se contente de ne les aborder que sous l'angle de la comparaison des risques avec ceux liés à l'usage d'autres produits chimiques⁶⁵. Une analyse de la littérature scientifique⁶⁶ publiée en 2017 relève « *des associations avec conséquences développementales ou neurologiques défavorables sur l'être humain* », à savoir une augmentation du risque d'autisme, des troubles de la mémoire, des tremblements, des malformations congénitales du cœur, des anencéphalies. L'avis de l'ANSES relatif à l'impact sur la santé humaine des substances néonicotinoïdes⁶⁷ indique que les données disponibles ne mettent « *pas en évidence de risque inacceptable pour la santé humaine* », mais rapporte que le thiaclopride est classé cancérigène de catégorie 2, toxique pour la reproduction et perturbateur endocrinien, qu'une classification comme cancérigène de catégorie 2 pourrait être proposée pour l'acétamipride « *au vu des données toxicologiques les plus récentes* », et que la clothianidine et le thiaméthoxame sont classés comme perturbateurs endocriniens suspectés dans le rapport de la Commission européenne. Ces données ne sont pas mentionnées par l'étude d'impact, qui par conséquent ne s'interroge pas sur l'application du principe de précaution.

- *en ce qui concerne l'évaluation de ses conséquences économiques, financières et sociales :*

Premièrement, au titre des données économiques essentielles pour évaluer les difficultés de la filière sucrière, l'étude d'impact fait état du « *contexte difficile de chute des prix mondiaux et européens en 2018 et 2019 en raison d'un excédent de sucre [qui] a conduit des groupes à se restructurer et à fermer des sucreries.* » sans mentionner le rôle décisif de la suppression des quotas européens depuis le 1^{er} octobre 2017, lesquels garantissaient un prix minimal de rémunération des producteurs et limitaient la production de sucre en Europe à 13,3Mt/an. Or la suppression des quotas européens a entraîné une surproduction de sucre en France. Les surfaces consacrées à la culture industrielle de betterave ont augmenté très nettement⁶⁸ et la production a augmenté de 33,7%. Dans un contexte mondial de surproduction lié à la dérégulation du marché, les prix du sucre ont chuté, de même que le prix payé au producteur. Il en résulte que l'étude d'impact occulte qu'avec 424 000 hectares de surfaces cultivées en 2020, et même si lors des prochaines campagnes les planteurs devaient encore réduire les surfaces mises en culture, cette évolution est assimilable à un retour à l'état antérieur, avec des surfaces comparables à ce qu'elles étaient avant 2017 (381 000 ha en 2015-2016). L'étude d'impact n'évoque pas davantage la production d'éthanol. Pourtant, 25% de la production

⁶⁵ Page 19 de l'étude d'impact

⁶⁶ Cimino et al., Effets de l'exposition aux pesticides néonicotinoïdes sur la santé humaine : une revue systématique, Environmental Health Perspectives, 2017
<https://ehp.niehs.nih.gov/doi/full/10.1289/EHP515>

⁶⁷ ANSES - avis relatif à l'impact sur la santé humaine des substances néonicotinoïdes autorisées dans les produits phytopharmaceutiques et les produits biocides, Saisine n°2016-SA-0104, 7 novembre 2017
<https://www.anses.fr/fr/system/files/BIOC2016SA0104.pdf>

⁶⁸ Elles sont passées de 381 000 ha pour la campagne 2015-2016 à 485 000 ha pour la campagne 2017-2018 selon la CGB.

nationale de betterave sucrière⁶⁹ est utilisée pour fabriquer ce produit, qui entre dans la composition de certains agro-carburants. Les conséquences pour les marchés pétroliers en 2020 de la pandémie de Covid-19 n'ont pas été sans effets sur les débouchés de la filière de betterave sucrière. Enfin, l'étude d'impact n'expose pas les raisons pour lesquelles les mesures prévues par le gouvernement pour développer des alternatives aux néonicotinoïdes n'ont pas été mises en œuvre auparavant. Elle n'indique pas non plus les raisons pour lesquelles la filière betterave à sucre, contrairement aux autres productions agricoles, ne s'est pas adaptée depuis 2016 à l'entrée en vigueur de l'interdiction des néonicotinoïdes, et demandait déjà des dérogations en 2018 et 2019 avec des arguments comparables à ceux énoncés en 2020⁷⁰, lesquelles avaient alors été rejetés par le gouvernement⁷¹.

Deuxièmement, au titre de l'évaluation des conséquences économiques et des « *impacts sur les entreprises* »⁷², l'étude d'impact ne fait pas mention des tiers qui subiront un préjudice économique résultant de l'utilisation des néonicotinoïdes, notamment l'apiculture alors même que la production de miel en France a été divisée par trois depuis l'autorisation de ces produits dans les années 90 et que désormais plus de 80% des miels consommés en France sont importés⁷³. Les conséquences ne sont pas davantage évaluées pour toutes les cultures dépendantes de la pollinisation, comme les cultures oléagineuses telles que le colza ou le tournesol. Or, ces grandes cultures, comme de nombreuses autres, dépendent pour leurs rendements et leurs marges de la pollinisation (par exemple la marge brute des cultures de colza augmente en moyenne de 15% à 40% avec l'abondance des pollinisateurs⁷⁴, tandis que sans pollinisateurs les pertes de rendements constatées sont de l'ordre de 70% sur le colza et 50% sur le tournesol⁷⁵). Selon une étude publiée en novembre 2016 par l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), la part de la production végétale en France pouvant être attribuée à l'action d'insectes pollinisateurs à une valeur allant de 2,3 à 5,3 milliards d'euros par an⁷⁶. L'étude précise que ces montants représentent 5,2 à 12 % de la valeur totale de la production végétale française et que 72 % des espèces cultivées pour l'alimentation humaine en France sont dépendantes de la pollinisation. De plus, une nouvelle

⁶⁹ CGB, Cultures Sucre - Mémo statistique - sucre et autres débouchés Campagne 2019-2020

⁷⁰ Registre des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique, activités en 2018 et 2019 du Syndicat national des fabricants de sucre, de la Confédération générale des planteurs de betteraves, de l'Association Interprofessionnelle de la Betterave et du Sucre.

⁷¹ Voir la réponse du Ministre de l'Agriculture à la question parlementaire n°9608 <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-9608QE.htm>

⁷² Page 18 de l'étude d'impact

⁷³ <https://www.unaf-apiculture.info/actualites/etiquetage-des-miels-vers-une-plus-grande-transparence-pour-le-consommateur.html>

⁷⁴ Rui Catarino, Vincent Bretagnolle, Thomas Perrot, Fabien Vialloux & Sabrina Gaba, Bee pollination outperforms pesticides for oilseed crop production and profitability, Proceedings of the Royal Society London B - 9 octobre 2019, <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspb.2019.1550>

⁷⁵ Audition à l'Assemblée nationale de V. Bretagnolle, directeur de recherche au CNRS, 12 janvier 2016 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/15-16/c1516026.asp>

⁷⁶ Le service de pollinisation, Evaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE), novembre 2016 <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Efecte%20-%20Le%20service%20de%20pollinisation%20-%20Analyse.pdf>

étude réalisée en Deux-Sèvres et publiée dans *Agriculture, Ecosystems and Environment*⁷⁷ prouve la bioaccumulation d'imidaclopride chez les vers de terre à des taux considérables, et la présence de ce pesticide dans des haies et des terres où cette substance n'a jamais été utilisée lorsqu'elle était autorisée. Au regard des effets létaux et sublétaux de l'imidaclopride⁷⁸ pour les lombrics qui représentent plus de 50% de la biomasse des animaux terrestres en zone tempérée et du rôle de cette espèce pour la fertilité des terres, le projet de loi menace la vitalité des sols dont dépendent l'agriculture et la sécurité alimentaire, bien au-delà des seules parcelles où ils seront utilisés.

Enfin, les coûts engendrés pour les administrations publiques de l'Etat et les collectivités territoriales ne sont pas évalués dans le cadre de l'étude d'impact, notamment en matière de traitement de l'eau⁷⁹, dont l'étude d'impact reconnaît pourtant la contamination importante par les néonicotinoïdes⁸⁰. L'imidaclopride figure à cet égard parmi les principaux pesticides retrouvés dans les cours d'eau en France⁸¹. Exemple de la charge publique liée à ce type de pollution, les habitants de la commune de Tautavel (Pyrénées-Orientales) ont été privés d'accès à l'eau potable du 10 juin au 6 août 2020 du fait d'une contamination - dont l'origine n'est pas encore connue - entraînant le dépassement des seuils réglementaires de l'eau destinée à la consommation humaine pour un néonicotinoïde, le thiaméthoxame, et un autre pesticide. Cette pollution a engendré des coûts importants pour la collectivité pour fournir de l'eau en bouteille aux habitants et déployer une station de traitement mobile au charbon actif.

- b) L'étude d'impact ne respecte que partiellement les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution en ce qui concerne « *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration* » :

L'étude d'impact n'indique pas la nature des substances néonicotinoïdes qui bénéficieront du dispositif de dérogations. Il s'avère, selon les réponses du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation dans le cadre des débats parlementaires à l'Assemblée nationale, qu'il s'agit de l'imidaclopride, du thiaméthoxame et de la clothianidine. Ces trois substances, interdites depuis la loi de 2016 à partir du 1^{er} septembre 2018 et qui n'ont pas bénéficié des dérogations

⁷⁷ C. Pelosi, C. Bertrand, G. Daniele, M. Coeurdassier, P. Benoit, S. Nélieu, F. Lafay, V. Bretagnolle, S. Gaba, E. Vulliet, C. Fritsch, Residues of currently used pesticides in soils and earthworms : A silent threat ?, *Agriculture Ecosystems and Environment* 305, 2020

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167880920303534?via%3Dihub>

⁷⁸ Wang Y, Cang T, Zhao X, Yu R, Chen L, Wu C, Wang Q (2012) Comparative acute toxicity of twenty-four insecticides to earthworm, *Eisenia fetida*. *Ecotoxicol Environ Saf* 79:122–128 et PISA et al. op cit en note 31.

⁷⁹ « *Les coûts des dépenses de traitement pour les services d'eau potable et d'assainissement sont les plus faciles à évaluer* » selon le rapport de l'ANSES « Risques et bénéfices relatifs des alternatives aux produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes » n° 2016-SA-0057 (Tome 3), faisant référence aux rapports du CGDD de 2011 et 2015 évaluant les surcoûts des traitements de potabilisation de l'eau liés aux pesticides à 260 à 360 millions d'euros par an en France.

⁸⁰ Page 8, 19 et 20 de l'étude d'impact

⁸¹ Commissariat général au développement durable, Chiffres et statistiques, « Les pesticides dans les cours d'eau français en 2013 », 2015.

autorisées jusqu'au 1^{er} juillet 2020, ont vu leurs usages interdits au niveau européen en raison du risque inacceptable qu'elles représentent notamment pour les pollinisateurs⁸². Là où l'étude d'impact mentionne que plusieurs Etats membres ont recours à des dérogations au titre de 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 pour utiliser ces substances (« *Au niveau européen, les pertes liées à la présence de pucerons ont pu être limitées par l'octroi de dérogations pour des produits à base de NNI.* »⁸³), elle n'évoque pas le rapport de la Cour des Comptes européenne publié en juillet 2020 qui dénonce la multiplication des autorisations d'urgences octroyées au titre de l'article 53 du règlement européen par certains Etats membres pour contourner l'interdiction des substances néonicotinoïdes décidée à l'échelle européenne⁸⁴, ni le fait que l'Allemagne, deuxième producteur européen de betterave à sucre après la France, n'a pas recours aux trois substances interdites par les règlements européens précédemment mentionnés.

- c) Enfin l'étude d'impact méconnaît les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution selon lesquelles l'étude d'impact doit définir les « *objectifs poursuivis par le projet de loi* » et recenser « *les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles.* » :

Premièrement, en ce qui concerne les objectifs poursuivis, au titre de la « *nécessité de légiférer* »⁸⁵ ou de « *l'objet de l'article* »⁸⁶, l'étude d'impact ne vise que les dérogations pour la filière de betteraves sucrières, et ne fait pas mention de la modification, par l'alinéa 3 de l'article 1^{er} du projet de loi déferé, du premier alinéa du II de l'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime, bien que le Conseil d'Etat dans son avis ait souligné, au sujet de l'étude d'impact que « *il est toutefois souhaitable qu'elle soit complétée afin, d'une part, de préciser le contexte juridique, compte tenu d'un contentieux en cours devant le Conseil d'Etat qui a conduit à poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne susceptible d'interférer avec l'interdiction prévue par le projet de loi* », et au sujet du projet de loi lui-même que « *la nouvelle rédaction du II de l'article L.253-8 renvoie expressément au décret le soin de « préciser » les substances concernées, dans une logique d'examen au cas par cas. Il appartiendra ainsi au pouvoir réglementaire, après information de la Commission européenne*

⁸² Règlement d'exécution (UE) 2018/783 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « imidaclopride », Règlement d'exécution (UE) 2018/784 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine », Règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame ».

⁸³ Page 9 de l'étude d'impact

⁸⁴ Cour des Comptes européenne, Rapport spécial « Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne – Les initiatives de la Commission n'ont pas porté leurs fruits », juillet 2020 (p.41 p.47) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_15/SR_Pollinators_FR.pdf

⁸⁵ Page 13 de l'étude d'impact

⁸⁶ Tableau page 6 de l'étude d'impact

dans les conditions prescrites par l'article 71 du règlement européen, de déterminer, dans le respect des règles de procédure et de fond que celui-ci prévoit et compte-tenu des autorisations en vigueur au niveau européen ainsi que des connaissances scientifiques du moment, quelles substances relevant de la famille des néonicotinoïdes peuvent faire l'objet d'une interdiction nationale. » Or ce n'est qu'incidemment que l'étude d'impact évoque ce bouleversement juridique, dans le dispositif retenu⁸⁷, au sujet des textes d'application⁸⁸, sans en développer les implications. Celles-ci sont pourtant considérables puisqu'elles ont pour effet de permettre au pouvoir réglementaire de réautoriser certaines substances néonicotinoïdes en France, là où le législateur avait précédemment posé un principe d'interdiction générale et absolue.

Deuxièmement, l'étude d'impact indique que le danger lié à la jaunisse de la betterave « *ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables* »⁸⁹ et n'envisage aucune option alternative soit au statu quo, soit au dispositif proposé, au titre de l'examen des « *options envisagées* »⁹⁰. Or, l'étude d'impact écarte et n'étudie pas précisément une option alternative consistant à apporter un soutien économique à la filière de la betterave sucrière, à travers la mobilisation d'aides publiques, des actions visant à agir sur le prix du sucre (structuration en organisations de producteurs, inscription du sucre parmi les produits agricoles bénéficiant de la réforme prévue de l'organisation commune des marchés) ou sur la protection de la filière face à des conditions météorologiques défavorables ou d'infestations de pucerons (mise en place d'un fonds mutualisé pour la filière à travers l'extension de la contribution volontaire obligatoire existante ou le prélèvement d'une contribution exceptionnelle auprès des grandes entreprises de l'agroalimentaire).

Par ailleurs, les données de l'ANSES mentionnées ne portent que sur l'utilisation d'autres pesticides chimiques, dont l'efficacité et les effets sont comparés à celle des néonicotinoïdes. Or des alternatives agronomiques non-chimiques à l'utilisation des néonicotinoïdes pour la culture de betterave sucrière existent et font l'objet de travaux de l'INRAE : semis tardifs, réduction de la taille des parcelles et plantation de haies pour favoriser la présence de prédateurs des pucerons, rotations longues, sélection génétique, biocontrôle, etc. La production de betterave sucrière biologique est certes très minoritaire (0,5% de la surface betteravière française), mais se développe. La mention que ces pratiques agronomiques « *sont encore en cours de développement et doit être encore testées et affinées pour être pleinement opérationnelles* » ne tient pas compte du fait que la production de betteraves sucrières en agriculture biologique est un laboratoire vivant de mise en œuvre de ces pratiques. Les résultats observés à ce titre, sur le terrain, semblent encourageants quant à la résistance à la jaunisse.

Enfin, en ce qui concerne la concurrence déloyale exercée sur la filière française par le fait que plusieurs Etats membres de l'Union européenne contournent les règlements européens de 2018 interdisant l'imidaclopride, le thiaméthoxame et la clothianidine par le mécanisme des dérogations prévu à l'article 53 du règlement, l'étude d'impact n'envisage pas l'option

⁸⁷ Page 15 de l'étude d'impact

⁸⁸ Page 20 de l'étude d'impact

⁸⁹ Page 5 de l'étude d'impact

⁹⁰ Page 15 de l'étude d'impact

consistant à agir à l'échelle européenne pour qu'il soit mis fin dans toute l'Union à ces dérogations, en s'appuyant sur les conclusions du rapport de la Cour des Comptes européennes de juillet 2020 précédemment mentionné, rejoint par les préoccupations exprimées par la Commission européenne en ce sens.

II. Une conciliation manifestement déséquilibrée entre d'une part la liberté d'entreprendre et d'autre part les autres principes constitutionnels et notamment l'objectif de valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » et de la santé

En permettant des dérogations à l'interdiction de l'utilisation des produits à base de néonicotinoïdes, le législateur a clairement fait prévaloir la liberté d'entreprendre face aux autres principes et objectifs de valeur constitutionnelle en cause : les objectifs à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (votre décision n°2019-823 QPC), de protection de la santé, plusieurs principes tirés de la Charte de l'environnement, ainsi que le droit de propriété de toutes les personnes directement concernées par cette décision et singulièrement les apiculteurs.

Une telle mesure dérogatoire - qui sera au demeurant de nature à en justifier d'autres au titre du principe d'égalité puisque d'autres filières végétales peuvent être confrontées à des problématiques similaires - aura des conséquences néfastes sur l'environnement. Ces risques ne sont pas éventuels mais certains ainsi qu'en attestent les études convergentes sur les effets des néonicotinoïdes sur les pollinisateurs, les oiseaux, les vers de terre et de nombreuses autres espèces. Les dommages ainsi causés ne seront pas réparables mais irréversibles. Et ces dommages ne sont pas minimes mais massifs au point de rendre impossible toute quantification exacte. L'ensemble des études disponibles sur le sujet démontrent donc que les dommages ainsi causés à l'environnement sont certains, irréversibles et massifs.

En effet, selon les termes même de l'étude d'impact, bien que parfois inexacts et largement incomplets, *“une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI met en effet en évidence des risques élevés pour les insectes non cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI, les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol. Plusieurs études sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau (acétamipride, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées.”*

Saisi de la question de la conformité de l'interdiction de ces produits en 2016, vous avez estimé que *“le législateur a entendu prévenir les risques susceptibles de résulter pour l'environnement ainsi que pour la santé publique de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes”* avant d'estimer qu'il ne vous

appartenait pas *"de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, l'appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation de ces produits."* Or, ni dans l'étude d'impact, ni à aucun moment des débats parlementaires le législateur n'est intervenu pour présenter une évolution *"des connaissances scientifiques et techniques du moment"* susceptible de remettre en cause l'appréciation faite en 2016 eu égard à la conciliation entre la liberté d'entreprendre et la préservation de l'environnement (cons.38 Décision n°2016-737 DC). Bien au contraire, les nombreuses études scientifiques publiées depuis 2016 attestent des progrès de la connaissance scientifique concernant les effets délétères des néonicotinoïdes qui vont tous dans le sens d'un constat aggravé de leurs impacts.

A la différence de votre décision n°2019-823 QPC du 31 décembre 2020, la question posée ne consiste pas à savoir si les atteintes portées à la liberté d'entreprendre se justifient au regard des exigences constitutionnelles de préservation de l'environnement ou de la santé. Le problème est renversé à la mesure du changement d'appréciation porté par le législateur sur le sujet. Les questions qui doivent être posées dans le cadre de ce recours sont les suivantes : le législateur a-t-il pris une décision qui porte en elle-même une atteinte suffisamment grave et directe à l'objectif de préservation de l'environnement ? Une atteinte si manifeste est-elle susceptible d'être justifiée par le principe de la liberté d'entreprendre ? Ainsi, il vous appartient de répondre à cette question : est-il loisible au législateur de porter à l'objectif de protection de l'environnement une atteinte aussi disproportionnée et ce au nom de la liberté d'entreprendre ?

Au regard de l'extrême gravité de l'atteinte portée à l'objectif de protection de l'environnement c'est ainsi la Charte de l'environnement dans son ensemble qui se trouve manifestement méconnue et tout particulièrement :

- Son article 1er qui proclame que *"chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé."* ;
- son article 2 en vertu duquel *"toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement"* ;
- son article 3 selon lequel *"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"*.
- son article 5 qui 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 »*. Dans le cas des néonicotinoïdes, la réalisation du dommage est certaine concernant la biodiversité, de l'aveu même du Gouvernement si l'on en croit l'étude d'impact. Elle est probable mais encore entourée d'incertitudes au regard des connaissances scientifiques, concernant les effets sur la santé humaine.

Enfin, en opérant une conciliation aussi disproportionnée le législateur a manifestement méconnu l'obligation pesant explicitement sur lui en vertu de l'article 6 de la Charte : *"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."*

Cette conciliation manifestement déséquilibrée au profit de la liberté d'entreprendre se caractérise également par l'atteinte au droit de propriété des apiculteurs et cela alors qu'aucune *"juste et préalable indemnité"* n'a été prévue en raison précisément de l'ampleur du préjudice lié aux dommages qui résulteront de la poursuite de l'utilisation de ces pesticides. Est pareillement méconnu le droit de propriété des personnes vivant dans les "environs" - dont le droit à l'information (article 7 de la Charte) n'est par ailleurs pas présentement garanti - qui ne pourront plus librement profiter des fruits de leurs terres en raison des risques pour la biodiversité.

En outre, il convient de rappeler que la loi de 2016 avait prévu précisément des délais pour concilier la liberté d'entreprendre avec la préservation de l'environnement, avec une entrée en vigueur deux ans après la promulgation de la loi (1^{er} septembre 2018) et des dérogations possibles pendant près de deux ans (jusqu'au 1^{er} juillet 2020). Les filières agricoles se sont toutes adaptées à ces obligations, sauf la filière betteraves sucrières. Reconnaître à cette dernière un droit à bénéficier de dérogations pendant trois ans, alors qu'il ne lui en a pas été accordé lorsque la loi le permettait, ne constituerait pas seulement une remise en cause des délais prévus par la loi de 2016, mais revient à faire prévaloir la liberté d'entreprendre sur les autres intérêts fondamentaux de la Nation dont fait partie la préservation de l'environnement.

Pour ces motifs, les requérants auteurs de la présente saisine vous invitent à censurer l'ensemble de ce projet de loi.

III. Sur l'atteinte particulière au devoir constitutionnel de prévention consacré par l'article 3 de la Charte de l'environnement

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. »* De ce fait, il incombe au législateur de déterminer les modalités par lesquelles les personnes évitent les atteintes à l'environnement ou en limitent leurs conséquences. Ce devoir est manifestement méconnu par le projet de loi déferé.

En premier lieu, l'objet du projet de loi est d'autoriser les personnes à porter une atteinte volontaire à l'environnement, et non de la prévenir. Au regard de la législation en vigueur qui interdit totalement l'usage des néonicotinoïdes, les dispositions de l'article 1^{er} ont pour effet d'une part de donner la faculté juridique à l'exécutif d'autoriser l'utilisation en France de certaines substances néonicotinoïdes (alinéa 3), privant ainsi de garantie légale l'interdiction

de toute cette famille de substances en France, et d'autre part de recourir au mécanisme des dérogations (alinéa 4) pour autoriser par arrêté jusqu'au 1^{er} juillet 2023 l'emploi de semences traitées avec des substances néonicotinoïdes dont l'utilisation est interdite en Europe. Au regard des conséquences des néonicotinoïdes sur les écosystèmes, précédemment exposées, il est indiscutable que l'atteinte à l'environnement n'est pas évitée. Son autorisation est au contraire l'objet même du projet de loi. Une telle législation n'aurait pas d'équivalent dans l'histoire et créerait assurément un précédent. En effet, l'état des connaissances scientifiques concernant les effets des néonicotinoïdes en 2020 n'a rien de comparable avec ce qu'il a pu être lors de l'autorisation de ces substances depuis le début des années 90, et il a même progressé depuis 2016.

En second lieu, les dispositions du projet de loi ne permettent pas, à défaut de les éviter totalement, aux personnes de « *limiter les conséquences* » de l'atteinte ainsi portée à l'environnement. Les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} autorisent la délivrance d'autorisations de mise sur le marché de portée générale. Par la combinaison des articles 1^{er} et 2 du projet de loi déposé, le projet de loi autorise l'utilisation des semences enrobées de néonicotinoïdes pour la filière de betteraves sucrières. A supposer que les arguments du gouvernement justifiant cette rupture d'égalité soient recevables, le droit ainsi reconnu à cette filière ne peut tenir lieu de disposition pour limiter les conséquences de l'atteinte à l'environnement résultant de l'utilisation de néonicotinoïdes. Les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 1^{er} ne constituent pas une garantie, ni une limitation des atteintes à l'environnement, par le fait que les dérogations seront possiblement accordées pour trois ans, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, ni par le fait que ces dérogations devront s'inscrire dans le cadre du règlement européen autorisant une utilisation pour 120 jours. Il s'écoulera entre l'enrobage de la semence, son semis, le développement de la plante de betterave sucrière et sa récolte, bien plus de 120 jours. Surtout, comme précédemment rappelé, les effets des substances néonicotinoïdes dans l'environnement et pour la biodiversité perdureront bien au-delà non seulement de 120 jours, mais aussi des trois ans au cours desquels les dérogations seront autorisées, puisque la rémanence des substances est supérieure à vingt ans.

Quant aux dispositions inscrites dans la loi prétendant limiter les effets sur l'environnement de l'utilisation des néonicotinoïdes par la filière betteraves à sucre bénéficiaire de dérogations, la contestation de l'étude d'impact *supra* a déjà exposé les données démontrant que ni le recours à l'enrobage de semences, ni le fait que la betterave sucrière soit récoltée avant floraison, ni l'interdiction dans les parcelles concernées par cet usage de cultures attractives pour les abeilles les années suivantes (alinéa 5 de l'article 1^{er}) ne sont de nature à prévenir ou limiter les risques pour les écosystèmes, bien au contraire. De plus, rien dans la loi n'empêchera le gouvernement d'accorder des dérogations autorisant le recours à l'utilisation de néonicotinoïdes en enrobage de semences, en raison de leurs caractéristiques systémiques et préventives, lors des trois prochaines campagnes, sur 100% des surfaces cultivées en betteraves sucrières, alors que la jaunisse aurait concerné cette année, à des degrés divers, 45% des surfaces selon les estimations

de la CGB⁹¹. La nature même du traitement par enrobage de semences implique qu'il sera procédé à la décision de dérogation et à la mise en culture de semis de graines enrobées de néonicotinoïdes avant de connaître de façon précise la situation climatique de la saison, son caractère propice ou non aux infestations de pucerons, et de ce fait d'estimer les risques liés à la jaunisse. Le fait que les effets sur les pollinisateurs soient inférieurs à ceux constatés avec des semences de colza enrobées, ne sont pas de nature à rendre le risque plus acceptable pour la betterave sucrière, ni à protéger les écosystèmes et la biodiversité d'une contamination, dont les données ont été précédemment rappelées. En l'état des connaissances scientifiques et des techniques disponibles il n'existe aucun moyen permettant d'évaluer, de contrôler ou de limiter la diffusion des néonicotinoïdes dans les écosystèmes, ni de les dépolluer une fois que les néonicotinoïdes y sont volontairement répandus.

Enfin, la loi est entachée d'incompétence négative dans la mesure où elle ne définit aucune condition d'usage, ni de circonstances agronomiques, ni de lieu, ni de risque économique, qui serait requise pour l'examen des demandes de dérogation. Elle prévoit seulement que le conseil de surveillance créé à l'alinéa 7 de l'article 1er émette un avis sur les dérogations. Outre que cette instance a été créée par la voie d'un amendement parlementaire faisant l'objet d'interrogations au titre des dispositions de l'article 40 de la Constitution⁹², un tel avis ne constitue pas une garantie de nature à assurer le respect des dispositions de l'article 3 de la Charte de l'environnement. S'agissant de la procédure de dérogations, l'instance nouvellement créée se substitue à la procédure précédemment prévue par la loi concernant la délivrance de dérogations jusqu'au 1er juillet 2020, qui ne pouvaient être accordées qu'après un avis public de l'ANSES, comparant les bénéfices et les risques de l'usage des produits, et portant sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole (alinéa 4 et 5 du II de l'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime, dispositions supprimées par le projet de loi déféré). Alors qu'il lui appartient d'assurer le respect du principe de prévention, le législateur ne pouvait ainsi renvoyer au pouvoir réglementaire la compétence d'adopter de telles dérogations sans avoir fixé précisément les conditions requises de nature à garantir le respect des exigences constitutionnelles en cause (voir notamment votre décision 2013-343 QPC, 27 septembre 2013, cons. 5 et 6).

Au demeurant, il convient de souligner une contradiction interne de la loi puisque la délivrance des dérogations par arrêtés conjoints des ministres interviendra après (en janvier 2021 selon les indications données par le gouvernement au cours des débats parlementaires) la campagne d'enrobage des semences de betterave par des substances néonicotinoïdes (à laquelle il sera procédé durant l'automne et l'hiver 2020). Cet état de fait créant une situation illégale résulte de l'objectif du projet de loi, à savoir permettre la mise en culture de semences enrobées de néonicotinoïdes pour la campagne 2021-2022.

⁹¹ Sénat, page 32 du rapport n°60 de Mme Sophie Primas au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi

⁹² Amendement CE63 adopté par la Commission des affaires économiques.

Enfin, il incombe particulièrement au législateur de veiller à la définition des conditions par lesquelles les personnes respectent les dispositions de l'article 3 de la Charte de l'environnement dans un contexte marqué par un effondrement particulièrement massif et rapide de la biodiversité, dont témoigne une littérature scientifique abondante précédemment rappelée.

Pour ces motifs, il apparaît indispensable aux requérants de demander au Conseil constitutionnel de censurer les dispositions de l'article 1er de la loi déférée en ce qu'elles contreviennent au principe de prévention.

IV. Une atteinte au principe de non-régression qui prive par là même 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

Les requérants estiment que la présente loi méconnaît le principe de non-régression, principe directeur du droit de l'environnement depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 a inscrit le principe de non-régression en tête du code de l'environnement, plus précisément à l'article L.110-1 du code de l'environnement, aux côtés des principes de prévention ou de précaution. Il est ainsi défini : « 9° *Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.* »

Dans votre décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 (cons.10) vous avez rappelé que « *la loi a vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* » avant de constater que ce principe de non-régression mentionné à l'article 2 de la loi déférée « *s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire* ». Quant à son application au législateur vous avez simplement rappelé les termes constants de votre jurisprudence : « *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité. Il peut également à cette fin modifier des textes antérieurs ou abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions. Dans l'un et l'autre cas, il ne saurait priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.* »

En outre, l'article 2 de la Charte de l'environnement indique que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Cela signifie explicitement que l'État en tant que personne morale a un devoir d'action en faveur de la préservation de l'environnement. Le terme d'« *amélioration* » peut par ailleurs être interprété comme contenant l'idée de non-régression. Les requérants appellent ainsi le Conseil constitutionnel à considérer que le principe de non-régression est déjà inscrit dans la Constitution, plus précisément à l'article 2 de la Charte de l'environnement.

Or, la même loi du 8 août 2016 a prévu l'interdiction de tous les produits à base de néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits (en prévoyant des dérogations possibles jusqu'au 1er juillet 2020) en raison des effets néfastes sur l'environnement de l'ensemble de cette famille de substances actives, dans son entièreté. Le fait de permettre l'autorisation par décret de certaines substances qui étaient jusqu'ici interdites en France (alinéa 3 de l'article 1er du projet de loi) et d'édicter une dérogation à une interdiction conçue par le législateur lui-même comme un progrès de la protection de l'environnement apparaît manifestement comme une régression. En effet, l'alinéa 4 de l'article premier du présent projet de loi précise ainsi que « *jusqu'au 1^{er} juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code.* » Ces dispositions prolongent jusqu'au 1er juillet 2023 la possibilité de bénéficier d'une dérogation à l'interdiction d'utilisation des néonicotinoïdes. En outre, là où le dispositif dérogatoire ne pouvait antérieurement bénéficier qu'à l'usage de substances autorisées en Europe⁹³, l'objet du projet de loi est d'autoriser des dérogations pour des produits « *dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne* ». Les requérants considèrent que la nouvelle rédaction de l'article L.253-8 et la dérogation prévue par les dispositions déferées constitue une atteinte au principe de non-régression.

Les requérants considèrent que l'atteinte portée au principe de non-régression par les dispositions déferées du présent projet de loi prive par là même 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. En effet, 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* ». Ce « *droit à un environnement sain* », a été confirmé par le Conseil constitutionnel comme « *droit et liberté constitutionnels* » au sens de l'article 61-1 de la Constitution (2011-116 QPC, cons. 5) en ce qu'il pouvait servir de fondement à une question prioritaire de constitutionnalité : « *le respect des droits et des devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* ».

Cette garantie légale prend d'autant plus de sens en matière environnementale que les bouleversements écologiques et climatiques et l'importance d'empêcher toute dégradation supplémentaire de l'environnement sont internationalement constatés. Les requérants considèrent que prolonger de plusieurs années la possibilité de dérogation à cette interdiction en connaissance de cause constitue une atteinte manifeste au principe de non-régression.

⁹³ L'alinéa 4 du II de l'article L.253-8 du code rural et de la pêche maritime en vigueur et applicable jusqu'au 1er juillet 2020 réservait le mécanisme de dérogation aux produits « *considérés autorisés en France* ».

Pour ces motifs, il apparaît indispensable aux requérants de demander au Conseil constitutionnel de censurer les dispositions de la loi déferée en ce qu'elles priveront de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé en méconnaissant le principe de non-régression.

*
* * *

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.