

Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Contribution extérieure de la Ligue des droits de l'homme à la saisine du Conseil constitutionnel n°2020-809

À l'attention de Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel

Le 13 novembre 2020,

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Conseillers,

La Ligue française de défense des droits de l'Homme, « LDH », association de la Loi de 1901, regroupe les femmes et les hommes de tous horizons et toutes conditions, qui choisissent librement de s'associer afin de réfléchir, discuter, agir pour la défense des droits et libertés, de toutes et de tous. Elle intervient sur l'ensemble du territoire à travers ses sections locales.

La Ligue des droits de l'Homme est « *destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...)* » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, des statuts de l'association).

La LDH agit pour la défense de la dimension environnementale des droits de l'homme, en soutenant la prise en compte progressive des exigences environnementales dans les textes et la jurisprudence constitutionnels.

L'exercice des droits garantis par les textes dont la Ligue des droits de l'Homme défend les principes peut en effet être compromis par la dégradation de l'environnement et l'exposition à des risques environnementaux.

En outre, en tant qu'elle concourt au fonctionnement de la démocratie, la Ligue des droits de l'Homme entend se saisir du droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, reconnu à toute personne dans la Charte de l'environnement en son article 7.

La Ligue des Droits de l'Homme s'était réjouie de l'interdiction des néonicotinoïdes à partir de 2018. En effet, la loi n°2016-1096 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité a introduit la disposition suivante à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime : « *II. - L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1^{er} septembre 2018. (...) Des dérogations à l'interdiction mentionnée aux premier et deuxième alinéas du présent II peuvent être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.* »

L'exposé sommaire de l'amendement n°CD556 déposé le 25 février 2016 à l'occasion des débats relatifs à ce projet de loi et ayant contribué aux dispositions précitées, était justifié en ce sens :

« Plusieurs centaines d'études scientifiques, réalisées dans le monde entier, démontrent l'impact des molécules néonicotinoïdes sur les abeilles et les pollinisateurs sauvages mais aussi les invertébrés aquatiques et terrestres, les poissons, les amphibiens, les oiseaux et au final l'être humain. L'avis publié le 7 janvier 2016 par l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) valide et confirme ces éléments. Il ne fait plus aucun doute que ces produits sont néfastes pour notre environnement et les premiers signaux d'alarme apparaissent sur la santé humaine. Économiquement, au-delà de la survie de la filière apicole, ce sont les services écosystémiques vitaux rendus par les pollinisateurs domestiques et sauvages et par les organismes des milieux aquatiques et des sols, qui sont en jeu.

Le législateur doit donc prendre ses responsabilités et ne peut renvoyer à un simple arrêté ministériel les conclusions à tirer de l'avis de l'ANSES.

Les conséquences de l'usage des néonicotinoïdes sont encore plus brutales que celles des autres insecticides : la toxicité (5000 à 10 000 fois supérieure à celle du DDT), la systémie (l'insecticide est transporté dans l'ensemble des tissus de la plante, qui devient une plante pesticide), la persistance dans les sols (de quelques mois à quelques années) et la dissémination dans l'eau (l'imidaclopride est ainsi passé du 50^{ème} au 12^{ème} rang des pesticides les plus retrouvés dans les cours d'eau français en 2013), combinées à une utilisation sur des millions d'hectares et sur de nombreuses cultures, conduisent à une contamination généralisée de tout l'environnement et ce tout au long de l'année. »

Pourtant, alors même que la filière des betteraves sucrières n'a pas sollicité la mise en œuvre de la dérogation prévue par l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime précité, le Parlement a adopté la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

Ce faisant, le législateur est revenu sur l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes, dont les effets sur l'environnement et la santé humaine sont avérés de manière grave et irréversible.

La LDH a pris connaissance de la saisine du Conseil constitutionnel par plus de soixante députés en date du 10 novembre 2020 et par plus de soixante sénateurs en date du 12 novembre 2020, ainsi que des contributions extérieures du Syndicat national des apiculteurs et de la Fondation Intérêt à agir.

La LDH entend apporter à ces observations des motivations complémentaires quant à l'inconstitutionnalité de la loi au regard de l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité (I), quant au droit à un environnement sain et équilibré inscrit à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 (II) et quant à l'inconstitutionnalité de la loi au

regard de la préservation des droits acquis et des attentes légitimes issues de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (III).

I. Sur l'inconstitutionnalité de la loi au regard du déséquilibre manifeste opéré entre l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité, inscrit au Préambule de la Charte de l'environnement au profit de la liberté d'entreprendre

Le Préambule de la Charte de l'environnement issue de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 énonce que :

- « *L'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;*
- « *L'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* »,
- « *L'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;* »
- « *La diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* »
- « *La préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation* »,
- « *Afin d'assurer un développement durable* », et « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Par sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (*Union des industries de la protection des plantes [Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques, §4)*, le Conseil constitutionnel a considéré que « ***la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle*** ».

I.1. Sur les reculs opérés par la loi

En l'espèce, il est établi que l'utilisation de semences traitées aux néonicotinoïdes porte des atteintes particulièrement graves et irréversibles à l'environnement, notamment par la destruction de plusieurs espèces de pollinisateurs et d'oiseaux communs des champs, et par un empoisonnement durable des sols et *a fortiori* des eaux.

Les conclusions de l'ANSES dans son avis du 7 janvier 2016 relatif aux risques que présentent les insecticides à base de substances de la famille des pour les abeilles et les autres pollinisateurs dans le cadre des usages autorisés de produits phytopharmaceutiques, étaient sans appel : « *En l'absence de mesures de gestion adaptées, l'utilisation des néonicotinoïdes entraîne de sévères effets négatifs sur les espèces non-cibles qui fournissent des services écosystémiques incluant la pollinisation et la lutte intégrée. Ils entraînent notamment des effets sublétaux lorsque les espèces non-cibles sont exposées à des doses d'exposition faibles pendant de longues périodes* ».

La connaissance de ces effets particulièrement graves et irréversibles a conduit le législateur à interdire, à compter du 1^{er} septembre 2018, l'utilisation de ces substances par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, à l'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime.

Dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 (Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages), le Conseil avait considéré qu'en interdisant d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits à compter du 1^{er} septembre 2018, le législateur avait « *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* ».

Il avait également jugé que si le législateur avait « fixé la date d'interdiction de l'usage de ces produits et des semences traitées avec ces produits au 1er septembre 2018, il [avait] toutefois aménagé des possibilités de dérogation à l'interdiction pendant une durée de vingt-deux mois à compter de cette date », de sorte qu'il avait « porté à la liberté d'entreprendre des personnes commercialisant ces produits et ces semences et à celle de

leurs usagers une atteinte qui n'[était] pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique poursuivis. »

Le Conseil constitutionnel avait donc considéré qu'en fixant au 1^{er} septembre 2018 la date d'interdiction d'utiliser les néonicotinoïdes, avec une possibilité de dérogation pendant une durée de vingt-deux mois, de manière à permettre aux différentes filières agricoles concernées de mettre en place des solutions alternatives, le législateur avait opéré une conciliation équilibrée entre l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique et la liberté d'entreprendre des acteurs de ces différentes filières agricoles.

En repoussant encore de trois ans supplémentaires la date de fin de la dérogation possible à l'emploi des néonicotinoïdes, soit cinq ans après la date d'interdiction de principe, le législateur a rompu l'équilibre constaté par le Conseil constitutionnel dans cette décision entre la protection de l'environnement et de la santé, d'une part, et la liberté d'entreprendre, d'autre part.

La conciliation entre ces principes dans la loi déferée doit être regardée comme manifestement déséquilibrée en faveur de la liberté d'entreprendre et au détriment de la protection de l'environnement et de la santé.

Plus encore, la réintroduction des néonicotinoïdes entre en contradiction totale avec le principe de non-régression environnementale dégagé par la même loi pour la reconquête de la biodiversité, désormais inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement (« 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* ») et auquel l'article 2 de la Charte de l'environnement (« *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à **l'amélioration de l'environnement*** ») fait écho.

A cet égard, comme le proposaient les auteurs du rapport « Dix ans de QPC en environnement : quelle (r)évolution ? » : « *Le constat de l'interdépendance entre les trois*

droits fondamentaux inclus dans l'art. 1 de la Charte¹ pourrait servir de base à des décisions du Conseil constitutionnel en utilisant la méthode de combinaison des droits en cause à l'occasion de QPC invoquant le principe de non régression afin de contester la constitutionnalité d'une loi »².

La présente contribution démontre l'imbrication des dispositions constitutionnelles et leur nécessaire combinaison pour préserver et promouvoir la protection de l'environnement.

La saisine du Conseil sur la loi déferée est l'occasion de consacrer constitutionnellement le principe de non-régression environnementale.

I.2. Sur l'urgence à protéger l'environnement

On observera en outre que l'urgence à protéger l'environnement n'est pas moindre en 2020 qu'en 2018 : elle est même accrue au regard de la chute accélérée des populations d'abeilles et d'insectes pollinisateurs. Elle le sera encore plus en 2023, au terme de cette nouvelle période dérogatoire.

Il y a peu de temps encore, le gouvernement proclamait l'urgence à renforcer encore le cadre réglementaire de la protection des insectes pollinisateurs en réduisant leur exposition aux produits phytosanitaires :

« Le 15 juin 2018, les deux ministères avaient demandé à l'Anses de formuler des propositions sur l'évolution du cadre réglementaire assurant la protection des pollinisateurs vis-à-vis des utilisations de produits phytopharmaceutiques. L'agence a présenté ce jour le résultat de son expertise, accompagné d'une série de recommandations pour réduire l'exposition des abeilles et des autres insectes pollinisateurs aux produits phytopharmaceutiques. Un groupe de travail va être mis en place très prochainement par les ministères de l'agriculture et de l'alimentation, et de la transition écologique et solidaire. Il associera l'ensemble

¹ Droit de vivre, droit de vivre dans un environnement équilibré, droit à un environnement respectueux de la santé.

² E. CHEVALIER, J. MAKOWIAK et a. : « Dix ans de QPC en matière d'environnement : quelle (r)évolution ? », janvier 2020, p. 85 et s.

*des parties prenantes, et visera à définir les mesures permettant de limiter les risques liés aux produits phytosanitaires pour les pollinisateurs, tout en prenant en compte les contraintes techniques pour les agriculteurs. Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement des initiatives déjà prises par le Gouvernement français en faveur de la protection des pollinisateurs et de la lutte contre le déclin des colonies d'abeilles domestiques et des pollinisateurs sauvages. **Alors que près de 80 % des espèces de plantes dépendent des insectes pollinisateurs dont les abeilles, on observe en effet depuis plusieurs années un déclin et un affaiblissement des colonies d'abeilles. D'après une enquête réalisée par le ministère chargé de l'agriculture, le taux moyen de mortalité durant l'hiver 2017-2018 avait atteint près de 29,4 % (contre un taux naturel de 10%). Cette mortalité s'explique par une pluralité de phénomènes, dont le recours aux produits phytopharmaceutiques ou le parasite varroa. Ainsi, la France a interdit l'utilisation de tous les produits phytopharmaceutiques de la famille des néonicotinoïdes depuis le 1er septembre 2018, en raison des risques qu'ils font courir aux populations d'insectes pollinisateurs. Cette interdiction va être étendue, en application de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018, aux substances insecticides possédant un mode d'action identique à celui des substances de la famille des néonicotinoïdes. De plus, la France va renouveler sa demande à la Commission européenne d'actualiser dans les meilleurs délais les méthodologies d'évaluation des risques pour les pollinisateurs qui sont mises en œuvre au niveau européen pour approuver les substances actives. Au-delà de la toxicité aiguë, la toxicité chronique pour les abeilles doit être mieux prise en compte pour améliorer le niveau de protection des pollinisateurs, dès lors que les méthodes analytiques le permettent.*** » (Communiqué de presse du 5 février 2019 François de Rugy, Ministre d'État, Ministre de la Transition écologique et solidaire, et Didier Guillaume, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation : *Protection des abeilles et autres insectes pollinisateurs : le Gouvernement met en place un groupe de travail pour renforcer son cadre réglementaire*).

L'étude d'impact du projet de la loi déferée a aussi rappelé la gravité des effets environnementaux sur de nombreuses espèces mais aussi les sols et les milieux

aquatiques : « une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI met 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 (acétamirpide, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidie, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées » (étude d'impact, p. 19).

La loi déferée vient donc en contradiction totale avec le constat antérieur du gouvernement de l'urgence à restreindre encore les possibilités d'emploi des produits phytosanitaires au-delà du 1^{er} septembre 2018, afin de tenter d'enrayer le déclin des insectes pollinisateurs, et ce alors même qu'une telle urgence n'a fait que croître en 2020 et qu'elle sera encore accrue d'ici à 2023.

Il n'est d'ailleurs aucunement démontré par les documents préparatoires au projet de loi en quoi les analyses faites en 2016 et renouvelées en 2019, qui ont abouti aux périodes transitoires fixées, seraient désormais contredites en 2020 pour justifier l'emploi des mêmes produits. L'étude d'impact confirme au contraire leur dangerosité grave et durable pour l'environnement.

La loi déferée crée donc une disproportion manifeste au profit de la liberté d'entreprendre de quelques agriculteurs de la filière de la betterave, au détriment du principe de protection de l'environnement comme du reste de la liberté d'entreprendre de tous les autres agriculteurs dépendant de l'action des abeilles et des autres insectes pollinisateurs et fait régresser la protection de l'environnement.

I.3. Sur le caractère infondé d'une nouvelle période dérogatoire

On observera qu'alors que l'atteinte au principe de protection de l'environnement par cette nouvelle prolongation de l'emploi des néonicotinoïdes est certaine et lourde de conséquences, la nécessité d'une nouvelle période dérogatoire pour la mise en place de solutions alternatives par la filière de la betterave n'est absolument pas démontrée.

En effet, d'abord, elle se fonde sur une situation exceptionnelle constatée à l'été 2020 et dont rien ne garantit qu'elle se reproduira tout au long de la nouvelle période dérogatoire.

Ensuite, aucune garantie n'est fournie par le législateur que l'usage de cette nouvelle période dérogatoire sera mieux mise à profit par les producteurs de betterave que la précédente période dérogatoire pour mettre en place les solutions alternatives d'ici à 2023.

La mise en place du conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux néonicotinoïdes prévu par le 2° du I de l'article 1^{er} de la loi ne saurait garantir qu'en 2023 une solution alternative considérée comme suffisante par les représentants de la filière des producteurs de betteraves soit mise en place.

A cet égard, à l'occasion des débats parlementaires, aucun projet de développement de solutions alternatives n'a été proposé. Il s'agit donc d'un vœu pieux : il est espéré qu'une solution alternative leur agréera dans le futur.

Aucune garantie n'est donc fournie par le législateur que l'atteinte certaine à l'environnement aura comme contrepartie certaine la mise en place de solutions alternatives efficaces à l'emploi de néonicotinoïdes par les producteurs de betteraves.

Le législateur aura aggravé pour rien la situation dramatique des insectes pollinisateurs et des abeilles et de tous ceux qui directement ou indirectement en dépendent, soit la totalité de la population, alors même que le gouvernement avait démontré l'urgence absolue à renforcer leur protection.

L'atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité, est ainsi manifeste sans qu'elle soit justifiée par une conciliation équilibrée avec la nécessité de garantir la liberté d'entreprendre des producteurs de betterave.

II. Sur l'inconstitutionnalité de la loi au regard du droit à un environnement sain et équilibré inscrit à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et de l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé garanti par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946

Le droit de chacun de vivre dans un environnement sain et équilibré, est issu de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement qui énonce que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ».

L'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé est proclamé par l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé* » (Décision n°2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

Tous deux sont également compromis par l'article 1^{er} du texte critiqué.

En l'espèce, l'ANSES, dans le même avis de 2016 indiquait que : « *Il est à noter que le thiaclopride a récemment fait l'objet d'une proposition de **classification cancérigène** de catégorie 2 et **reprotoxique** de catégorie 2 par l'ECHA. Ce classement conduit, dans l'attente de l'adoption de critères au niveau européen, à considérer la substance comme ayant des effets **perturbateurs endocriniens**.* » (p. 13 et s.)

Les auteurs et contributeurs du rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité exprimaient également avec inquiétude les risques pour la santé des agriculteurs et des citoyens³.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, il apparaît que la réintroduction des néonicotinoïdes pendant une période dérogatoire de 3 ans supplémentaires sera nécessairement de nature à porter atteinte au droit à un environnement sain et équilibré et à la santé humaine.

³ Rapport AN n°3564 du 9 mars 2016, p. 390 et 426.

En regard, les supposés bénéfiques apportés à la filière des betteraves sucrières sont non seulement insuffisamment démontrés par l'étude d'impact mais sont surtout revendiqués au prisme de la seule année 2020 pour laquelle les alternatives aux néonicotinoïdes n'auraient pas suffi, ce qui n'est pas davantage démontré.

Par conséquent, il apparaît que la décision du législateur de déroger à l'interdiction des néonicotinoïdes est manifestement inadéquate à la mise en œuvre des objectifs à valeur constitutionnelle de protection de la santé et du droit à vivre dans un environnement sain et équilibré.

III. Sur l'inconstitutionnalité de la loi au regard de la préservation des droits acquis et des attentes légitimes issues de l'article 16 de la DDHC

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

Cette disposition essentielle sur laquelle repose le principe de sécurité juridique⁴ a permis de dégager deux théories jurisprudentielles, l'une relative à la rétroactivité des lois (qui ne sera pas développée ici, la rétroactivité n'étant pas prévue par le projet de loi) et l'autre relative à la protection des situations légalement acquises et des attentes légitimes.

Dans sa décision n°2019-781 DC du 16 mai 2019 sur la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, le Conseil constitutionnel a rappelé sa position de principe sur la protection des situations légalement acquises et des attentes légitimes : « *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. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, il ne saurait, sans motif d'intérêt général*

⁴ « *La sécurité juridique peut être définie par la trilogie : clarté, stabilité et prévisibilité du droit* », A.-L. CASSARD-VALEMBOIS, L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français : « je t'aime, moi non plus... », Les cahiers du Conseil constitutionnel, n°5, octobre 2020.

suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises, ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations. » (v. également : Alain C., n°2010-4/17 QPC considérant n°15 ; Décision Fédération bancaire française, n°2017-685 QPC considérant n°9).

Si ce considérant de principe est issu de décisions rendues en matière fiscale et que les applications qui en ont été faites l'ont été dans le même domaine, il n'y a aucune raison de ne pas étendre la solution à la protection des situations légalement acquises en matière environnementale. C'est d'ailleurs le sens de votre analyse dans la décision n°2012-282 QPC du 23 novembre 2012, considérant 17.

La protection des situations légalement acquises en matière environnementale n'est pas moins légitime que la protection des situations légalement acquises en matière fiscale.

Or, en l'espèce, en prévoyant une interdiction des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018, et en fixant au 1^{er} juillet 2020 la limite de la période pendant laquelle des dérogations à cette interdiction pouvaient être accordées par l'autorité administrative, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a permis le développement des situations légalement acquises pour toutes celles et ceux dont l'autorisation de mise sur le marché et d'emploi des néonicotinoïdes portait atteinte à un droit constitutionnellement protégé.

L'interdiction des néonicotinoïdes par la loi du 8 août 2016 répondait en effet à l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement et à l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé publique comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016.

Comme il a été rappelé plus haut, le Préambule de la Charte de l'environnement énonce que « *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* » (Préambule, considérant 3) et que « *la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles* » (Préambule, considérant 5).

Dans la décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020 (Union des industries de la protection des plantes le Conseil a considéré que « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* » (considérant 4).

De plus, l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement prévoit par ailleurs que : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.* »

L'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes a donc créé des situations légalement acquises au profit des apiculteurs, des agriculteurs, des associations de protection de l'environnement, des citoyens et même du patrimoine commun de la Nation, à pouvoir entreprendre, cultiver, vivre et exister à l'abri des effets nuisibles pour les abeilles, les insectes pollinisateurs, les cultures labellisées biologiques, la santé des êtres humains et l'environnement en général, des NNI.

Elle a aussi créé une garantie pour chaque être humain du territoire français, de bénéficier de services écosystémiques vitaux et de vivre dans un environnement sain et équilibré.

Cette interdiction permettait également de se prémunir de tout préjudice écologique susceptible d'être causé aux éléments, aux fonctions des écosystèmes et aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

En revenant sur ces situations légalement acquises, la loi méconnaît les dispositions de l'article 16 de la DDHC.

Ainsi qu'il a été démontré ci-avant (voir nos développements relatifs à la violation du principe de conciliation et le caractère manifestement disproportionné de l'atteinte), la protection de la filière des betteraves sucrières n'est pas un motif d'intérêt général suffisant pour y déroger.

Quant aux attentes légitimes, consacrées par le Conseil constitutionnel depuis sa décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, elles ont été manifestement remises en cause par la loi.

Comme l'expliquait le Professeur Bertrand MATHIEU : « *L'exigence de sécurité juridique peut également être considérée, ainsi que le relève François Luchaire, comme le fondement de la règle dite du cliquet anti-retour qui interdit de remettre en cause certaines situations existantes.* »⁵.

Pour les mêmes raisons qu'exposées ci-avant, les effets légitimement attendus par les apiculteurs, les agriculteurs, les associations de protection de l'environnement et les citoyens, résultant de la mise en œuvre de l'interdiction des néonicotinoïdes, ont nécessairement été remis en cause par la loi querellée.

Pour cette raison encore, la censure est inévitable.

L'exposante partage les observations portées par le Syndicat National d'Apiculture et la Fondation Intérêt à Agir devant le Conseil constitutionnel. Elles complètent abondamment les analyses qui viennent d'être développées.

Le 13 novembre 2020

⁵ Bertrand MATHIEU, Réflexions en guise de conclusion sur le principe de sécurité juridique, Cahiers du conseil constitutionnel n° 11, dossier : le principe de sécurité juridique, décembre 2001.