

Janvier 2021



JUSTICE  
PESTICIDES

*Les pesticides*     
**Néonicotino***ides*  
*au tribunal*  
en France, en Europe et dans le monde

Synthèse juridique





**D**éveloppés dans les années 80 et introduits sur le marché dans les années 90, les néonicotinoïdes sont une famille de puissants insecticides qui affectent le système nerveux central des insectes en ciblant dans le cerveau les récepteurs nicotiques de l'acétylcholine, provoquant la paralysie et la mort. Leurs caractéristiques sont leur extrême toxicité pour les insectes (quelques milliardièmes de grammes suffisent à éliminer 50% d'une population d'abeilles) et leur longue durée d'action permettant une protection plus efficace et une diminution des dosages. Ce sont également des insecticides systémiques, ce qui signifie qu'ils intègrent toutes les composantes de la plante traitée. Ces caractéristiques les ont rendus très populaires auprès des agriculteurs, leur permettant une protection globale et durable des cultures à moindre coût. Les néonicotinoïdes sont utilisés de façon classique par épandage sur les cultures, ou de façon croissante, par enrobage des semences, qui représente aujourd'hui environ 60% des utilisations. Les graines destinées à être plantées sont enrobées dans l'insecticide, qui sera présent dans toutes les parties de la plante jusqu'à la récolte. C'est un véritable changement de paradigme, puisque le traitement insecticide a lieu pendant toute la durée de la culture, à l'opposé des recommandations agronomiques de ne cibler que les « ravageurs occasionnels » quand ils apparaissent et là où ils apparaissent.

L'utilisation des néonicotinoïdes n'a cessé de croître et ces produits sont devenus les insecticides les plus utilisés dans le monde.

Or, ces substances sont extrêmement dévastatrices pour l'environnement et représentent une menace d'un désastre écologique et sanitaire dans le monde entier. Les néonicotinoïdes se diffusent de manière incontrôlable dans les écosystèmes, terrestres comme aquatiques, et intoxiquent l'ensemble de la biodiversité, végétale comme animale. Des espèces non ciblées par les néonicotinoïdes sont empoisonnées, comme les vers de

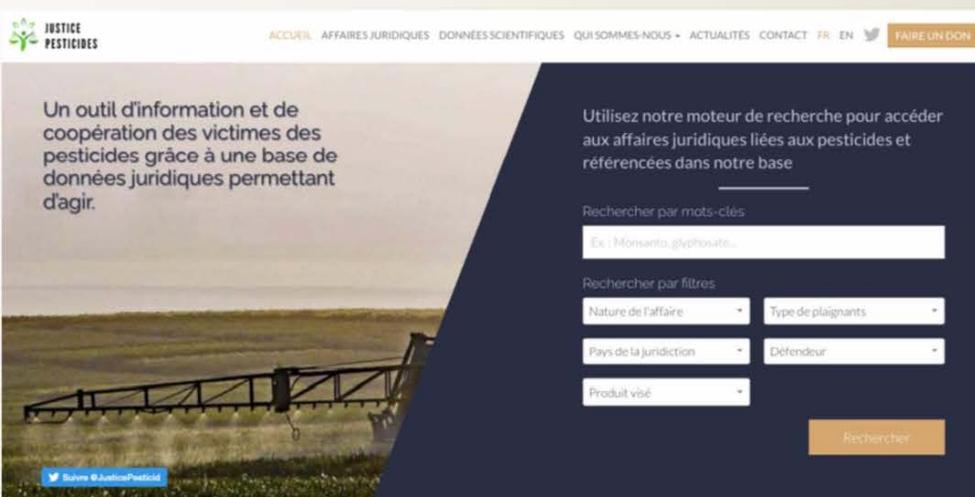
terre ou les abeilles. C'est à cause de leur action toxique pour les abeilles à des doses infinitésimales que ces insecticides sont qualifiés de « tueurs d'abeilles », mais leur mode d'action les rend toxiques pour de très nombreuses espèces d'insectes et d'autres invertébrés, dont la disparition entraîne celles des oiseaux qui s'en nourrissent. C'est toute la biodiversité qui est dégradée par les néonicotinoïdes et sans cette biodiversité, c'est toute notre alimentation qui est menacée (Environmental Risks and Challenges Associated with Neonicotinoid Insecticides, <https://pubs.acs.org/doi/full/10.1021/acs.est.7b06388> ; Conclusions of the Worldwide Integrated Assessment on the risks of neonicotinoids and fipronil to biodiversity and ecosystem functioning, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-014-3229-5>).

Il faut ajouter à cela que les néonicotinoïdes ont probablement un impact sur la santé humaine. Même si on en sait encore peu, des études scientifiques pointent les effets d'une exposition chronique à ces substances. Elles rapportent « des associations avec des conséquences développementales ou neurologiques défavorables » : augmentation du risque d'autisme, de troubles de la mémoire et de tremblements, d'une malformation congénitale du cœur (dite « tétralogie de Fallot »), ainsi que d'une autre anomalie congénitale grave, l'anencéphalie (absence partielle ou totale de cerveau et de crâne à la naissance). Ces effets ne sont pas particulièrement surprenants, puisque les néonicotinoïdes ont précisément été conçus pour interagir avec certains récepteurs cérébraux que les insectes ont en commun avec les mammifères. Ces produits sont également suspectés d'être des perturbateurs endocriniens potentiels, et des substances présumées toxiques pour la reproduction humaine (Effects of Neonicotinoid Pesticide Exposure on Human Health: A Systematic Review, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27385285/>).

Malgré leur dangerosité, connue ou soupçonnée dès leurs premières mises sur le marché, et des interdictions en Europe imposées par la pression de l'opinion publique, l'utilisation des néonicotinoïdes continue de croître, générant des contentieux devant les tribunaux, par les associations écologistes et les apiculteurs pour empêcher leur utilisation ou, à l'inverse, par les compagnies agrochimiques pour contester leur interdiction ou les limitations à leur utilisation. L'association Justice

Pesticides a pour mission de collecter toutes les affaires judiciaires relatives aux pesticides dans le monde afin d'aider les victimes à obtenir réparation pour les dommages subis, et les associations à réclamer l'interdiction de ces produits toxiques, en mettant à disposition de tous l'ensemble des jurisprudences et des arguments d'ordre juridique ou scientifique utilisés dans ces contentieux. Cette brochure vise à montrer comment la justice s'est emparée de cette problématique au sein de l'Union européenne (I), et en dehors (II), par une synthèse des affaires recensées sur le site internet de l'association.

Parmi les près de 400 contentieux relatifs aux pesticides collectés par Justice Pesticides, 40 concernent les néonicotinoïdes, dans 5 pays plus l'Union européenne. Les trois quarts de ces contentieux concernent les ravages des néonicotinoïdes sur les abeilles et 10% concernent des dérogations nationales à l'interdiction européenne des néonicotinoïdes.



Bien que de nombreux éléments scientifiques soient mobilisés à l'occasion de ces affaires, il apparaît que l'action juridictionnelle à elle seule n'a pas suffi à empêcher la commercialisation des néonicotinoïdes mais a

sans doute contribué au renforcement des dispositifs législatifs et réglementaires concernant les néonicotinoïdes.





## La jurisprudence de l'Union européenne en matière de néonicotinoïdes

---

L'Union européenne a été à l'origine d'une harmonisation des politiques agricoles, sanitaires, environnementales et de marché intérieur, au sein des pays membres en matière de réglementation relative aux néonicotinoïdes sous l'impulsion d'études scientifiques de plus en plus nombreuses mettant en évidence l'impossibilité d'établir leur innocuité. De la même manière, c'est la jurisprudence qui permet de donner une réelle application aux diverses interdictions nationales établies. Si la jurisprudence de l'Union se concentre surtout sur la disparition des abeilles (A) la jurisprudence française semble aller plus loin, (B). Dans plusieurs autres pays européens (C) les juges s'élèvent aussi contre l'utilisation des néonicotinoïdes.

### A – L'action des juges de l'Union européenne

La jurisprudence des juges de l'Union européenne en matière de néonicotinoïdes n'est pas abondante – on ne compte que deux décisions – et concerne avant tout leur impact sur les abeilles.



La première a été rendue par le Tribunal de l'Union européenne le 17 mai 2018, « Bayer CropScience et a. c/ Commission européenne. Les parties requérantes étaient deux multinationales de l'agrochimie, Bayer CropScience, filiale du groupe Bayer, et Syngenta Crop Protection, une société suisse (acquise depuis par le groupe chinois ChemChina). En 2013,



en raison des risques identifiés pour les abeilles par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution n°485/2013 qui imposait des restrictions à l'utilisation de trois insecticides appartenant à la famille des néonicotinoïdes, à savoir la clothianidine, l'imidaclopride et le thiaméthoxame. Au sein de l'Union,

l'imidaclopride et la clothianidine sont produites et commercialisées par le groupe Bayer et le thiaméthoxame est produit et commercialisé par le groupe Syngenta. Les deux fabricants ont donc contesté ces restrictions. Bayer et Syngenta arguent l'absence de base scientifique justifiant l'acte attaqué, d'une mauvaise application du principe de précaution et du principe de proportionnalité, d'une violation du droit de propriété et de la liberté d'entreprise et surtout du potentiel nuisible de l'acte attaqué pour les abeilles. Sur ce dernier point, les sociétés ont évoqué des effets gravement dommageables que l'acte pourrait avoir sur l'environnement et les abeilles mellifères. Ces effets seraient dus au fait que, à défaut de pouvoir utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant les substances visées, en particulier pour le traitement des semences, les agriculteurs se verraient obligés de recourir à des produits plus anciens, moins ciblés, réclamant des doses plus élevées et souvent appliqués sous forme de pulvérisation foliaire. La Commission a soulevé qu'il n'existait aucune donnée scientifique établissant que la restriction de l'utilisation des néonicotinoïdes aurait des effets néfastes pour l'environnement. Elle a au contraire fait valoir, sans être contredite par les requérantes, que les États membres ayant suspendu, pendant plusieurs années, certaines utilisations

de néonicotinoïdes (notamment l'Allemagne, la France, l'Italie et la Slovénie) n'ont jamais signalé aucun effet négatif sur l'environnement.

Le tribunal a jugé que la Commission pouvait se fier à ce silence et supposer que de tels effets n'existaient pas ou, en tout état de cause, étaient d'une faible importance. Leurs recours ont donc été rejetés. Le tribunal de l'UE a confirmé la validité des restrictions introduites en 2013 en faisant prévaloir le principe de précaution pour justifier ces dernières. Le tribunal a constaté que, avec l'entrée en vigueur en 2011 du règlement 1107/2009, les exigences relatives à l'absence d'effets inacceptables sur les abeilles avaient été renforcées. En effet, il était explicitement exigé que l'exposition des abeilles aux substances actives en cause soit seulement « *négligeable* » ou que son utilisation n'ait pas « *d'effets inacceptables aigus ou chroniques sur la survie et le développement des colonies, compte tenu des effets sur les larves d'abeilles et sur le comportement des abeilles* ». De plus, le tribunal a

considéré que, au vu des résultats d'études nouvelles, qui faisaient état d'une réduction de la proportion des abeilles butineuses retournant à la ruche et d'effets sur le développement des colonies de bourdons, la Commission a pu à juste titre considérer qu'il y avait lieu de procéder à un réexamen de

l'approbation des substances en

question. Au sujet du principe de précaution, le tribunal a justement rappelé que ce principe « *permet aux institutions, lorsque des incertitudes scientifiques subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé humaine ou pour l'environnement, de prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées ou que des effets adverses pour la santé se matérialisent* ». De plus, ce principe « *fait prévaloir les exigences liées à la protection de la santé publique, de la sécurité et de l'environnement sur des intérêts économiques* ».



Le deuxième arrêt a été rendu le 8 octobre 2020 par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire « Union des industries de la protection des plantes c/ Premier ministre et al. » [n° 514/19]. Dans cette affaire, il s'agissait pour la France d'interdire l'utilisation de substances actives de la famille des néonicotinoïdes pourtant autorisées par l'Union européenne. Avant d'adopter le décret de 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, la France avait néanmoins informé la Commission européenne de la nécessité d'adopter des mesures à ce sujet en rappelant l'impact majeur de ces substances sur l'environnement et le risque pour la santé humaine. Elle n'avait cependant pas invoqué expressément la clause de sauvegarde du règlement européen qui avait harmonisé l'autorisation de substances actives et de produits phytopharmaceutiques dans l'Union européenne. Ironiquement, deux jours après l'adoption par la France du projet de loi réhabilitant les néonicotinoïdes, la CJUE, saisie sur renvoi préjudiciel du Conseil d'État suite à la plainte déposée par l'Union des industries de la protection des plantes, a rendu sa décision au sujet de la conformité au droit de l'Union des mesures d'interdiction des néonicotinoïdes prises en 2018 par la France. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la France avait valablement informé la Commission de la nécessité d'adopter des mesures visant notamment à protéger les abeilles et qu'elle était donc fondée à adopter cette interdiction, considérée comme une mesure d'urgence, sous réserve de l'appréciation du Conseil d'État.

## **B - La jurisprudence française et les néonicotinoïdes**

La France a semblé durcir sa politique en matière d'interdiction des néonicotinoïdes ces dernières années mais le sujet a pris un relief tout particulier en 2020. En effet, la plupart de ces produits avaient été interdits à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018 [loi « biodiversité » du 8 août 2016]. Néanmoins, sous la pression des producteurs de betteraves à sucre et de l'industrie sucrière, le gouvernement français a publié le 14 décembre 2020 la loi n° 2020-1578 « relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières » permettant leur réintroduction temporaire jusqu'en 2023 dans les cultures de betteraves sucrières.. Cette

dérogação démontre que le combat pour l'interdiction définitive de ces produits est encore loin d'être remporté, bien qu'il soit capital au regard de l'ampleur de leurs conséquences environnementales et sanitaires. Cela n'est donc toujours pas suffisant, ce que met en évidence l'étude de la jurisprudence. L'étude de la jurisprudence constitutionnelle [1] mais surtout administrative [2], démontre les insuffisances persistantes du droit français.

## 1 – L'action du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel est l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité des lois. Sa saisine permet de contester la compatibilité d'une disposition à la Constitution, qui texte suprême de la hiérarchie des normes en France et dont les principes doivent être respectés. Le Conseil constitutionnel a été saisi à plusieurs reprises de recours contre les différentes lois encadrant l'usage des néonicotinoïdes, ce qui lui a permis d'établir une position claire à ce sujet.

Il s'est tout d'abord fait protecteur de l'environnement à l'occasion d'une décision rendue le 4 août 2016 à propos de la constitutionnalité de la loi « biodiversité », de la nature et des paysages. C'est cette loi qui avait prohibé l'utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018, aménageant tout de même la possibilité d'octroyer des dérogations à cette interdiction générale jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020. Contrairement à ce que soulevaient les parlementaires requérants, le juge constitutionnel a considéré que la loi ne portait pas une « *atteinte injustifiée et disproportionnée à la liberté d'entreprendre* » des producteurs et utilisateurs de néonicotinoïdes au regard de l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement, et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé publique que cette loi poursuit.

Un objectif de valeur constitutionnelle est une finalité poursuivie par le législateur qui permet de limiter l'exercice effectif d'un droit constitutionnellement garanti : ici la liberté d'entreprendre. C'est un moyen

que le Conseil constitutionnel utilise pour concilier les différents droits. Un objectif d'intérêt général constitue une limitation à un droit constitutionnellement garanti par un impératif collectif. L'objectif d'intérêt général a une portée légèrement moindre que l'objectif de valeur constitutionnelle, surtout sur le plan symbolique.

Le Conseil a par la suite confirmé cette position favorable à un encadrement strict de l'usage des néonicotinoïdes (entre autres) lors d'une décision du 31 janvier 2020 constatant la validité de la loi EGALIM (Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous), qui a étendu le principe d'interdiction aux produits contenant des substances actives



présentant des modes d'action identiques. Dans cette affaire, l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP), regroupement des entreprises produisant et commercialisant des pesticides, invoquait une violation de sa liberté d'entreprendre par l'interdiction d'exporter les produits en cause vers des pays hors Union Européenne.

Le Conseil constitutionnel va plus loin qu'en 2016 en estimant que « *le législateur est fondé à tenir compte des effets que les activités exercées en France peuvent porter atteinte à l'environnement à l'étranger* ». Il considère qu'en interdisant la production, le stockage et la circulation des produits en cause, « *le législateur a entendu prévenir les atteintes à la santé humaine et à l'environnement susceptibles de résulter de la diffusion des substances actives contenues dans les produits en cause, dont la nocivité a été constatée [...]* ». Enfin, il justifie cette atteinte légitime à la liberté d'entreprendre par l'existence d'un objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé. C'est la nature juridique de la protection de l'environnement, qui est donc rehaussée, passant d'un simple objectif d'intérêt général à un authentique objectif à valeur constitutionnelle.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a validé par deux fois le dispositif d'interdiction progressive des néonicotinoïdes, en privilégiant des considérations environnementales plutôt qu'économiques, au moyen des outils à sa disposition.

Mais à l'inverse, le 10 novembre 2020, le Conseil a eu l'occasion de se prononcer sur la possibilité d'utiliser des néonicotinoïdes en temps de crise. Il a en effet été saisi du projet de loi réautorisant l'utilisation de néonicotinoïdes jusqu'en 2023 sur les cultures de betteraves sucrières, en réaction à l'épidémie de jaunisse subie par ces plantes.

Cette fois-ci, le Conseil constitutionnel a préféré faire primer les intérêts économiques et la « *souveraineté alimentaire* » de la France en validant le projet de loi porté par le gouvernement.

Tout en reconnaissant que les néonicotinoïdes « *ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine* », le Conseil constitutionnel a estimé que la loi poursuivait un intérêt général en cherchant à préserver la filière betterave. En outre, il souligne que le caractère temporaire, limité et nécessaire de la dérogation au principe général d'interdiction des



néonicotinoïdes rend celle-ci conforme aux objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé.

Les parlementaires requérants avaient, outre les dispositions de la Charte de l'environnement, soulevé

le « principe de non-régression » intégré dans l'article L110-1 du Code de l'environnement, qui suppose que « *le droit de l'environnement ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ». Or, le Conseil constitutionnel semble dans cette décision refuser de contrôler les dispositions législatives à l'aune de ce principe, qui n'est pas explicite dans la Constitution.

Cette décision montre donc bien qu'un objectif à valeur constitutionnelle étant arbitrairement dégagé par le juge constitutionnel, ce dernier peut tout à fait le moduler à sa guise afin de le faire plier à d'autres exigences, qu'il jugerait plus impérieuses.

Cette décision montre bien qu'un objectif à valeur constitutionnelle n'est pas la panacée, puisque ce dernier doit être concilié avec d'autres règles constitutionnelles.

## 2 – L'action des juges administratifs

L'accès privilégié aux ressources jurisprudentielles françaises, pour des raisons attenantes autant à la langue qu'à leur disponibilité, permet de travailler sur une base plus large. La densité du substrat jurisprudentiel de ce chapitre n'est donc pas révélatrice d'une activité contentieuse particulièrement dynamique qui serait propre à la France.

L'historique du contentieux relatif aux néonicotinoïdes devant le juge administratif donne à voir un nombre de décisions considérable. Chaque contentieux correspond à une autorisation de mise sur le marché ou à une abrogation d'autorisation prononcée à l'égard de certains produits par le ministre de l'agriculture.

Les péripéties qui jalonnent la mise sur le marché du pesticide *Gaucha*, commercialisé par Bayer depuis 1991 et intensivement utilisé depuis 1994 sont caractéristiques des tensions qui traversent le contentieux des néonicotinoïdes. Le produit, à base d'imidaclopride, fait l'objet d'une première demande de retrait d'autorisation formulée par l'Union nationale des apiculteurs français (UNAF) pour l'ensemble de ses applications, au motif, notamment, que la seule interdiction par le ministre du produit pour le traitement des semences de tournesol, omettant les semences de maïs, plante non mellifère à la différence du tournesol, ne protège pas les abeilles de ses effets néfastes ; le Conseil d'État accède à la demande de l'UNAF,

faisant grief au ministre d'avoir négligé la production abondante de pollen par les cultures de maïs, et pouvant affecter les abeilles (CE, 09/10/2002, n°233870).

Sur un autre moyen avancé par l'UNAF, la persistance avérée durable du *Gauche* dans les sols, supérieure à un an, il déclare cependant qu'il ne peut être accueilli, le taux d'imidaclopride retrouvé dans les plants étant, selon le juge, très inférieur au seuil de dangerosité. Dans cette décision, le juge

administratif enjoint le ministre à prendre une nouvelle décision, d'autorisation ou de retrait du marché du

*Gauche*, dans les deux mois ; le 21 janvier 2003, une décision refusant à nouveau à l'UNAF l'abrogation de l'autorisation est publiée, puis annulée en mars 2004 par un arrêt du juge administratif (CE, 31/03/2004, n°254637), au

motif qu'elle n'appréhende pas les

conséquences sur les larves d'abeilles de

la teneur du pollen en imidaclopride ;

en l'espèce, la méthodologie des

études auxquelles la décision du

21 janvier 2003 se réfère ne

suivaient pas les dispositions

impératives de l'article 16 de

l'arrêté interministériel du 6

septembre 1994 portant

application du décret du 5 mai

1994 relatif au contrôle des produits

phytopharmaceutiques. Le ministre

rétorqua que ces dispositions, qui reprennent

celles de la directive n°91/414/CEE du 15 juillet 1991, n'étaient pas obligatoires, dans la mesure où la directive elle-même ouvre la possibilité

pour les États membres de déroger, jusqu'au 25 juillet 2003, à ce régime

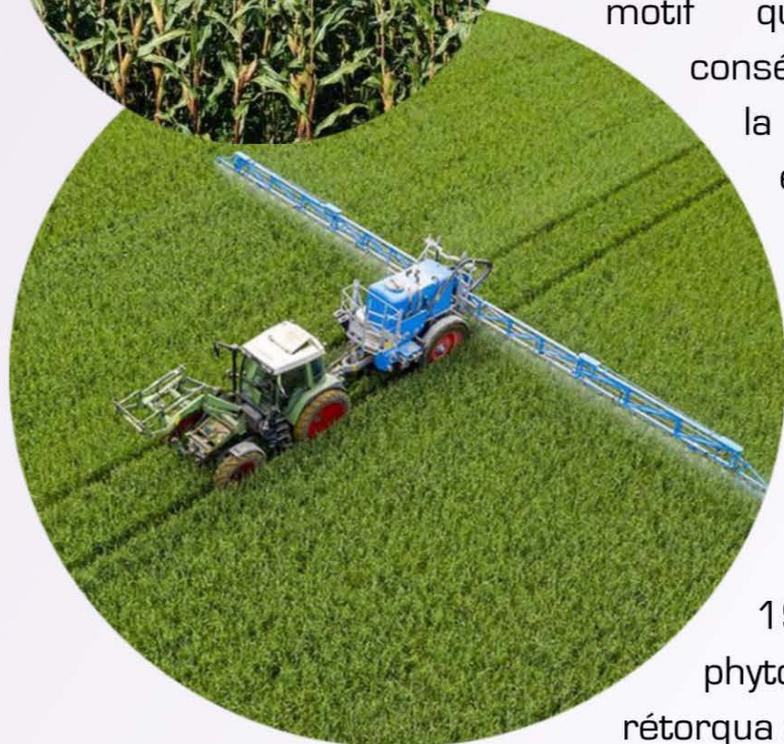
d'autorisations pour les substances actives mises sur le marché avant le

25 juillet 1993. Si l'imidaclopride rentre bien dans ce cas, le juge souligne

néanmoins que l'arrêté interministériel lui-même n'ayant pas ouvert la

possibilité du régime dérogatoire proposée par la directive pour

l'autorisation, la procédure d'autorisation aurait dû suivre les dispositions



impératives susmentionnées. Le juge enjoint enfin au ministre, après annulation de sa nouvelle décision de refus d'abrogation, de formuler une nouvelle décision dans un délai de deux mois. Cette fois, le ministre de l'agriculture publie une décision d'annulation de l'autorisation de mise sur le marché du *GaUCHO* pour les semences de maïs, contestée en référé par l'Association générale des producteurs de maïs (AGPM) ; le Conseil d'État, saisi en référé, rappelant que « *la procédure à suivre et les vérifications à opérer pour retirer une autorisation de mise sur le marché sont différentes de celles qui précèdent la délivrance d'une telle autorisation* » (CE, Juge des référés, 24/07/2004, n°269104), ne retient pas le moyen de l'AGPM selon lequel la légalité de l'acte aurait été entachée du fait que la commission antiparasitaire n'avait pas été consultée, et que les « *exigences du caractère contradictoire de la procédure* » auraient été méconnues, et rejette la demande d'annulation de l'acte. Dans un arrêt ultérieur, sur le moyen avancé par l'industriel *Bayer*, fabricant du *GaUCHO*, selon lequel l'avis motivant l'acte du 12 juillet 2004 n'aurait pas répondu aux objections qu'il a formulées et transmises au ministre de l'agriculture, et par lesquelles il défend l'innocuité de son produit, le juge déclare qu' « *il ne résulte (...) d'aucun texte législatif ou réglementaire ni d'aucun principe général du droit que les auteurs de cette décision ou de cet avis auraient été tenus de répondre point par point à l'argumentation soulevée par la société titulaire de l'autorisation dans le cadre de la procédure contradictoire engagée par l'administration* » (CE, 28/04/2006, n°269103).

Dans une autre occasion, le juge administratif a annulé une autorisation accordée par l'ANSES, au motif que celle-ci n'avait pas accédé à la demande, notamment formulée par le ministre de la transition écologique et le ministre de l'agriculture, d'examiner des données prioritairement, eu égard à de nouvelles données scientifiques disponibles (TA Nice, 24/11/2017, n°1704690).

Récemment, Le contentieux s'est également placé sur le terrain de la compétence des élus locaux à restreindre, sur le territoire de leurs communes, l'usage des pesticides néonicotinoïdes. Le juge administratif affirme, au sujet d'un maire ayant interdit sur le territoire de sa commune l'usage des néonicotinoïdes, que « *le moyen soulevé par le préfet des*

*Yvelines tiré de l'incompétence du maire paraît propre à créer un doute sérieux quant à la légalité des actes attaqués »* [TA Versailles, 20/09/2019]. Une même conclusion s'est imposée concernant un arrêté municipal, d'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à une distance de moins de 150 m de toute parcelle cadastrale [CA Versailles, 29/08/2019, n°1906708]. Dans ces affaires, les juges administratifs ont privé les maires de la possibilité de protéger l'environnement ou la santé de leurs administrés.

## C – L'action des juges nationaux dans d'autres pays de l'UE

### 1 - En Suède

S'agissant de la Suède, l'unique affaire recensée sur le site internet de l'association démontre à elle seule que la lutte contre les néonicotinoïdes progresse, comme partout en Europe.

Le 2 avril 2019, le Tribunal foncier et environnemental du Tribunal de district de Nacka a statué favorablement sur la demande d'ONG environnementales, d'apiculteurs et de particuliers. Cette demande visait à faire annuler la dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes dans l'Union européenne et sur le territoire suédois s'agissant de l'insecticide Gaucho, celui-ci ayant été de nouveau autorisé pour la production de betteraves sucrières sur demande des producteurs. Le 27 février 2019, cette dérogation avait été annulée en urgence, la présente décision venant confirmer sur le fond cette



annulation. Ainsi, il n'a pas été admis par le juge que les producteurs de betteraves se voyaient dans l'obligation d'utiliser le Gaucho pour leur production, ce qui aurait justifié une autorisation temporaire pour des raisons économiques, le juge s'étant rangé du côté de la protection de l'environnement et de la santé en faisant droit à la demande des requérants.

## 2 - En Belgique

S'agissant de la Belgique, le site internet de Justice Pesticides recense trois affaires récentes, représentatives d'une réaction civique à l'encontre des néonicotinoïdes, mais qui démontrent aussi la grande frilosité des juges belges. Une 4<sup>ème</sup> requête contre la dérogation accordée récemment à l'interdiction des néonicotinoïdes par le gouvernement belge sera déposée au début 2021.

Un premier arrêt a été rendu par la Conseil d'Etat de Belgique en date du 5 juin 2019. Celui-ci avait à se prononcer sur la demande d'ONG environnementales et de particuliers visant à faire suspendre, par la voie du référé, puis à annuler six décisions autorisant l'utilisation d'insecticides néonicotinoïdes interdits au sein de l'Union européenne mais il rejette la demande sur le fondement que les utilisations concernées par ces dérogations ne sont pas des « utilisations professionnelles » et ne violent donc pas la réglementation étatique.

Ce jugement était un jugement provisoire mais l'arrêt définitif a été rendu en date du 27 janvier 2020 par le Conseil d'Etat. Les mêmes requérants demandent cette fois la suspension d'extrême urgence de l'exécution de deux de ces décisions, celles autorisant le semis de semences de betteraves sucrières enrobées d'insecticides à base de thiaméthoxame et de clothianidine, deux



substances actives de la famille des néonicotinoïdes parmi les six précédemment évoquées. Le juge n'a pas décelé de situation d'extrême urgence et n'a pas fait droit à cette demande, validant ainsi l'utilisation des six néonicotinoïdes interdits au sein de l'Union européenne pour la production de betteraves sucrières. Ces deux arrêts montrent que le juge a fait primer les intérêts économiques de la production de betteraves sucrières sur la protection de l'environnement.

Le dernier arrêt répertorié sur le site de l'association concerne la région wallonne. La réglementation régionale prise interdisant les néonicotinoïdes de mars 2018 a été considérée comme non constitutionnelle. En effet, en date du 11 juin 2020, le Conseil d'Etat a fait droit à la demande d'acteurs économiques visant à faire annuler l'arrêté du Gouvernement wallon pris en date du 22 mars 2018 et visant à interdire de manière générale l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes. Le Conseil a considéré que, les autorités fédérales ayant instauré une dérogation à l'interdiction européenne des néonicotinoïdes, la région ne pouvait pas mettre en place une interdiction générale. La décision du juge tue ici dans l'œuf une décision favorable à l'interdiction générale et définitive des néonicotinoïdes mais cela pourrait évoluer si l'État fédéral belge met en place lui-même une telle interdiction, ne permettant aucune dérogation. La permissivité actuelle de la législation explique le comportement du juge dans ces arrêts.

### 3 - En Pologne

En Pologne depuis de nombreuses années les producteurs de colza demandent aux ministres de l'agriculture successifs l'autorisation d'utiliser des néonicotinoïdes. Jusqu'à l'arrivée du ministre de l'agriculture Ardanowski en juin 2018, l'interdiction par la Commission européenne leur était systématiquement opposée. Néanmoins, l'Union européenne prévoit des exceptions qui ne peuvent entrer en vigueur en Pologne qu'après avis des ministres de la santé et de l'environnement. Suite aux dérogations à l'interdiction des néonicotinoïdes accordées par le ministre Ardanowski, Greenpeace Pologne a saisi le procureur de Varsovie le 9 juin 2020 afin qu'il ordonne une enquête. L'association prétend que le ministre a autorisé

des néonicotinoïdes sans attendre les avis obligatoires prévus par la loi polonaise, en violation de la réglementation européenne.

#### 4 - En Bulgarie

En Bulgarie, le Ministère public représenté par le procureur a ordonné au Ministre de l'agriculture et au directeur de l'agence de sécurité alimentaire de prendre des mesures pour lutter contre la disparition des abeilles. Des millions d'abeilles ont été découvertes mortes autour de leurs ruches et plusieurs pesticides faisant partie de la catégorie des néonicotinoïdes ont été mis en cause dans ces destructions. Malgré des études sur le terrain faisant le lien entre la disparition des abeilles en Bulgarie et l'utilisation de pesticides pourtant interdits par l'Union européenne, les procureurs régionaux ont refusé d'ouvrir des enquêtes concernant la disparition des abeilles dans certaines régions bulgares au cours des trois dernières années. Une enquête a été ordonnée sur le refus de ces procureurs. L'enquête démontre que la Bulgarie n'a pris aucune mesure pour interdire ces pesticides.





## La jurisprudence hors de l'Union Européenne

---

### 1 – Au Canada

Le Canada est très en retard dans la protection contre les pesticides, dont les néonicotinoïdes, et c'est seulement en 2012 que l'ARLA (Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire) a amorcé un processus de réévaluation des néonicotinoïdes au niveau national. C'est davantage au niveau des provinces canadiennes que des réglementations ont vu le jour. En Ontario, cela a donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel de cet État en avril 2016 (Céréaliers Contre Ministère de l'Environnement et du Changement climatique de l'Ontario). La réglementation de l'Ontario réduisant drastiquement l'utilisation des néonicotinoïdes mais n'interdisant pas complètement leur usage dans le domaine de l'agriculture, les agriculteurs ont contesté son ambiguïté. En réponse, les juges ont confirmé la toxicité des néonicotinoïdes, ainsi que leurs conséquences sur la biodiversité, notamment sur les pollinisateurs, pour rejeter leurs demandes.

Au Canada, l'essentiel des contentieux sur les néonicotinoïdes porte sur les questions de capacité (admissibilité) des associations et des particuliers de contester les décisions de l'ARLA et des ministres concernant les autorisations de mise sur les marchés des néonicotinoïdes.

Par un arrêt du 10 avril 2018 dans l'affaire « David Suzuki Foundation et al Contre Gouverneur au conseil et al », la Cour Fédérale valide le raisonnement des juges de première instance et affirme la possibilité pour les associations de défense de l'environnement de demander en justice un contrôle judiciaire des autorisations données par l'ARLA concernant la mise sur le marché des néonicotinoïdes.

Dans un autre arrêt, du 20 février 2018, la Cour supérieure du Québec a autorisé une action collective d'apiculteurs contre deux grandes compagnies productrices de néonicotinoïdes, Bayer et Syngenta. La réparation financière demandée pourrait s'élever à plusieurs dizaines de

millions de dollars, puisque au moins 300 apiculteurs seraient concernés au Québec.

## 2 – Aux États-Unis

L'année 1978 a marqué aux États-Unis le début des affaires judiciaires concernant les néonicotinoïdes. En effet, c'est en 1978 que le Congrès américain a autorisé l'agence de protection de l'environnement (EPA) à délivrer des autorisations « provisoires » d'utilisation de pesticides avant la fin des études d'impact, afin d'accélérer les procédures d'homologation. Ces autorisations « provisoires » ne pouvaient être justifiées que par une urgence de santé publique. Or, en 2013, l'EPA a reconnu qu'elle a recouru à ces autorisations provisoires pour 65% des 16 000 pesticides présents sur le marché américain. Pour ces faits, la Cour d'appel de Californie, dans un jugement « Ellis contre Housenger et Bayer Cropscience » du 8 mai 2017, a partiellement donné droit aux plaignants en reconnaissant que l'EPA avait enregistré illégalement 59 pesticides entre 2007 et 2012. En parallèle, cette même affaire a permis de reconnaître que l'EPA a systématiquement violé la loi américaine sur les espèces en danger de 1973 en autorisant ces néonicotinoïdes. Sur un autre fondement, le *Center for Biological Diversity* a déposé le 3 avril 2019 une plainte pour obliger le *Fish and Wildlife Service* à respecter son obligation d'information du public concernant les néonicotinoïdes. Cette obligation lui incombe au regard de la loi américaine sur la liberté d'information de 1967. Enfin, deux actions par des associations de protection des consommateurs ont été déposées en juillet 2019 contre les étiquetages trompeurs opérés par des industriels ne mentionnant pas la présence de néonicotinoïdes dans leurs produits qualifiés de naturels, destinés à la consommation.

## 3 – En Amérique Latine

En Amérique latine, les néonicotinoïdes sont autorisés en Argentine, au Chili, au Brésil, en Colombie et au Costa Rica, mais ils font également l'objet de décisions de justice. C'est particulièrement le cas en Colombie. En novembre 2018, le tribunal de Carthagène a ordonné aux ministères de l'environnement et de l'agriculture de prendre des mesures pour arrêter l'extinction des abeilles dans le pays et garantir leur survie. Malheureusement, dans une décision rendue le 20 mai 2019, la chambre

pénale de la Haute Cour de Carthagène a révoqué le jugement précité. Le juge a soutenu que le problème devait être traité par une action populaire et non par une tutelle. Mais le 12 décembre 2019, le tribunal administratif de Cundinamarca a ordonné au gouvernement de mener des études et de définir une feuille de route pour limiter, voire interdire, l'utilisation d'insecticides qui ont été liés à la mort d'abeilles et d'autres insectes pollinisateurs. Au Costa Rica également, dans une décision rendue en 2019, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice a ordonné au ministère de l'agriculture et de l'élevage de mener une étude scientifique sur les effets sur la santé, l'environnement et les abeilles domestiques de l'utilisation de produits agrochimiques contenant des néonicotinoïdes. La résolution prévoit que si l'étude « révèle des risques ou des dommages graves pour la santé, la biodiversité ou l'environnement, y compris les populations d'abeilles, le ministère prendra les mesures appropriées pour sauvegarder ces biens constitutionnels ». Mais ces pays ne sont pas les seuls à se battre contre les néonicotinoïdes. La Société argentine des apiculteurs (SADA) réclame également l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes dans les semences et comme pesticides sur l'ensemble du territoire de la République argentine.



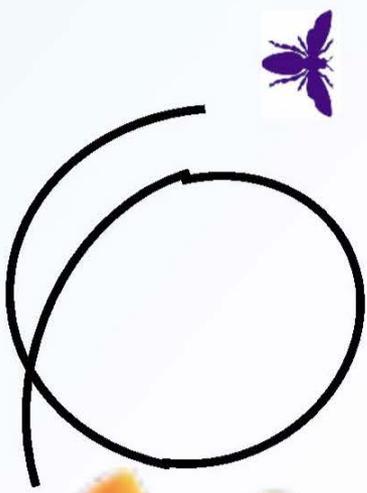


## Nécessité d'une protection juridictionnelle contre l'utilisation des néonicotinoïdes

---

Dès l'apparition des insecticides néonicotinoïdes, les scientifiques nous ont alertés sur leurs impacts sur les abeilles, les pollinisateurs et l'ensemble de la biodiversité. Depuis, et face aux effondrements de colonies d'abeilles, à la disparition massive des insectes et pollinisateurs, en grande partie liés à l'utilisation des néonicotinoïdes, des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent contre leur utilisation et des juges se montrent plus engagés dans ce combat pour la protection de l'environnement. Mais cet engagement est encore loin d'être universel. Au sein de l'Union Européenne, la lutte oscille entre les avancées législatives et jurisprudentielles et des régressions temporaires qui semblent parfois les anéantir (comme en France en 2020). Il en va de même dans le reste du monde.

Une meilleure protection juridictionnelle contre l'utilisation des néonicotinoïdes est nécessaire pour rendre définitivement effective l'interdiction des néonicotinoïdes. L'Union européenne pourrait de nouveau être à l'origine de progrès dans ce domaine. Grâce à la multiplication des contentieux, les juges nationaux, notamment les juges constitutionnels, pourraient s'ériger contre les régressions législatives et réglementaires. Les contentieux contre les néonicotinoïdes sont également un moyen de renforcer les législations protectrices, à la fois pour empêcher les dérogations ambiguës accordées aux producteurs et alerter et mobiliser l'opinion publique afin de forcer les décideurs politiques à protéger l'environnement contre les lobbies des pesticides. Les véritables avancées passeront surtout par une mise à jour de la réglementation, en particulier du Règlement 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytosanitaires, dont la Commission d'enquête conduite récemment par le Parlement européen a souligné les lacunes.





**JUSTICE  
PESTICIDES**

*Brochure réalisée avec le concours financier du  
groupe Les Verts/ALE au Parlement européen*

*Janvier 2021*

