

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N^{os} 1105918 et 1106618

Syndicat national de l'apiculture
Union nationale de l'apiculture française (UNAF)

Mme Chantal Descours-Gatin
Président-rapporteur

Mme Anne Winkopp-Toch
Rapporteur public

Audience du 1^{er} juin 2015
Lecture du 30 juin 2015

03-05-10

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Versailles

(9^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une ordonnance n° 351521 en date du 7 octobre 2011 le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué au Tribunal, en application de l'article R. 351-1 du code de justice administrative, le jugement de la requête, enregistrée le 3 août 2011, présentée pour le Syndicat national de l'apiculture.

Par cette requête, enregistrée sous le n° 1105918, le Syndicat national de l'apiculture, représenté par Me Gaffet, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision n° 2100180 du 6 juin 2011 du ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche de mise sur le marché du « Cruiser OSR » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1.500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens ;

Il fait valoir :

- que la décision attaquée a été signée par une personne incompétente ;
- qu'elle est entachée d'erreur de droit, l'évaluation devant porter sur le ratio entre la dose d'application maximale en grammes de substance active par hectare et la DL 50 par voie orale et par contact en microgrammes de substance active par abeille (quotients de danger) et, si nécessaire, la persistance de résidus sur ou dans les végétaux traités, et le cas échéant, sur les effets sur les larves d'abeilles, sur le comportement des abeilles et sur la survie et le développement de la colonie après l'utilisation du produit phytopharmaceutique ;

- que l'agence qui a étudié l'impact des différents composants de la préparation « Cruiser OSR » a omis d'étudier « l'effet cocktail » ;
- que s'agissant des précautions d'emploi préconisées par l'agence pour protéger les abeilles, ladite agence n'explique toutefois pas quel est le danger qu'elle a pu déceler en réensemencement d'une culture mellifère ;
- qu'ainsi, l'appréciation à laquelle s'est livrée l'agence, et sur le fondement de laquelle le ministre a pris la décision contestée, repose sur une méthode d'évaluation incomplète et dès lors, qui n'est pas conforme à celle qu'exige la réglementation ; que la décision est ainsi entachée d'une erreur de droit.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 avril 2013, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt conclut au rejet de la requête du Syndicat national de l'apiculture.

Il fait valoir :

- que Mme Briand, nommée directrice générale de l'alimentation par un décret du 24 juillet 2009 et qui a exercé cette fonction jusqu'au 26 janvier 2012, disposait donc, le 6 juin 2011, en sa qualité de directrice d'administration centrale, du pouvoir de signer les autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques au nom du ministre chargé de l'agriculture ;
- que l'évaluation a suivi les « *principes spécifiques* » (2 du B de l'annexe III relative aux principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques de l'arrêté du 6 septembre 1994 modifié en dernier lieu par l'arrêté du 4 septembre 2006) qui s'imposent en sus des « *principes généraux* » (1 du B de l'annexe III) ;
- que le pétitionnaire a également fourni une série de données concernant la toxicité aiguë de deux substances actives fongicides (fludioxonil et metalaxyl-M) qui n'agissent pas non plus comme régulateur de la croissance des insectes ;
- que le fludioxonil n'étant pas une substance active systémique, les effets de la préparation « Cruiser OSR » n'ont donc été pris en compte qu'au regard des substances actives systémiques qu'elle contient, le thiamethoxam et le metalaxyl-M ;
- que l'évaluation a débuté par le calcul du ratio appelé « quotient de risque » ou « quotient de danger » qui vise à évaluer le risque à court terme lié à une exposition à des doses toxiques entraînant des effets aigus et s'est poursuivie par l'évaluation de la persistance des résidus sur ou dans les végétaux traités ;
- que c'est en tenant compte d'une évaluation qui a mis en lumière l'absence d'impact inacceptable pour les abeilles, ainsi que des cas les plus défavorables et des accidents potentiels, que le ministre chargé de l'agriculture a décidé, le 6 juin 2011, d'autoriser la mise sur le marché de la préparation « Cruiser OSR » en l'assortissant de conditions et de restrictions d'emplois.

Par un mémoire, enregistré le 28 mai 2015, la société Syngenta France, représentée par Me Vexliard, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge du Syndicat national d'apiculture de la somme de 3.000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II. Par une ordonnance n^{os} 350725, 351053 en date du 5 octobre 2011 le Conseil d'Etat statuant au contentieux a attribué au tribunal administratif de Versailles, en application de l'article R. 351-1, la requête, enregistrée le 8 juillet 2011, présentée pour l'Union nationale de l'apiculture française, par Me Fau ;

Par cette requête, enregistrée sous le n° 1106618, et des mémoires complémentaires enregistrés les 5 avril 2013 et 22 mai 2013, L'Union nationale de l'apiculture française, représentée par Me Fau, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 3 juin 2011 du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire d'autoriser la mise sur le marché de la préparation « Cruiser OSR » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'Union nationale de l'apiculture française fait valoir :

- que c'est à tort que l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement, et du travail a refusé de mettre en œuvre la méthode d'évaluation fondée sur la détermination des quotients de risque prévue au point 2.5.2.3 du C de l'annexe III de l'arrêté du 6 septembre 1994 ;

- qu'il n'a pas été procédé à une évaluation appropriée du risque au sens de l'article 2.5.2.3 du C de la partie I de l'annexe III de l'arrêté du 6 septembre 1994 ;

- que le recours à la méthode substitutive théorique d'exposition des abeilles et d'évaluation du risque par estimation théorique est non acceptable dans le cadre de l'article 2.5.2.3 ;

- que s'agissant des cultures suivantes la culture de crucifères oléagineuses pour laquelle le produit est autorisé, l'agence s'est autorisée à dispenser le pétitionnaire de toute évaluation au motif que la quantité de thiamethoxam apportée par le semis de colza est très réduite comparée aux apports des semis déjà évalués ; que le critère ainsi retenu par l'agence est étranger au critère imposé par l'article 606 de la partie A de l'annexe I de l'arrêté du 6 septembre 1994 ;

Par un mémoire en intervention, enregistré le 30 août 2011, l'Union française des semenciers, représentée par la SCP Monod-Colin conclut au renvoi de la requête au Tribunal administratif de Versailles, en application des articles R.311-1 2° et R. 312-10 du code de justice administrative.

L'Union française des semenciers soutient que les décisions ministérielles d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ne relèvent plus de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat.

Par une ordonnance en date du 25 février 2013 la clôture d'instruction a été fixée au 5 avril 2013 à 23 heures, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative.

Par un mémoire, enregistré le 5 avril 2013, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt conclut au rejet de la requête.

Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt soutient :

- que contrairement à ce que semble soutenir la requérante, la procédure d'autorisation suivie dans le cadre de l'autorisation de mise sur le marché de la préparation « Cruiser » n'est

pas la même que celle mise en œuvre en l'espèce ; que l'autorisation de mise sur le marché de la préparation « Cruiser » avait été délivrée dans le cadre de la procédure de reconnaissance mutuelle de l'article R. 253-42 du code rural et de la pêche maritime, sur le fondement des évaluations conduites par l'Allemagne, et non dans le cadre d'une évaluation complète par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement, et du travail ;

- que tous les essais et éléments requis ont été fournis pour la préparation «Cruiser OSR » conformément au point 10.4 de l'annexe II de l'arrêté précité ;

- que le ministre disposait bien le 6 juin 2011 d'une évaluation appropriée ; que c'est en tenant compte de l'évaluation qui mettait en lumière l'absence d'impact inacceptable pour les abeilles, ainsi que des cas les plus défavorables et des accidents potentiels, que le ministre a décidé, le 6 juin 2011, d'autoriser la mise sur le marché de la préparation « Cruiser OSR » en l'assortissant de conditions et de restrictions d'emploi.

Par un mémoire, enregistré le 5 avril 2013, la société Syngenta Agro SAS, représentée par la SCP Barthélémy, Matuchansky, Vexliard demande au tribunal :

1°) de rejeter la requête de l'Union nationale de l'apiculture française ;

2°) de mettre à la charge de l'Union nationale de l'apiculture française la somme de 4.000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Syngenta Agro SAS soutient :

- que le fait que la préparation « Cruiser OSR » n'est pas utilisée en pulvérisation oblige à une analyse plus poussée des voies d'exposition et donc de l'évaluation du risque ; qu'aussi, écartant l'évaluation théorique des risques déterminée par les quotients de risques, lesquels ont été élaborés pour les produits faisant l'objet d'une pulvérisation, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement, et du travail a fait application d'une évaluation concrète de ces mêmes risques, selon une méthodologie dérogatoire autorisée par la directive 91/414/CEE ainsi que par l'arrêté du 6 septembre 1994 qui en assure la transposition ;

- que la décision de retrait intervenue le 29 juin 2012 ne permet en aucune manière de préjuger de la légalité de l'autorisation elle-même dès lors que la légalité de l'autorisation de mise sur le marché contestée ne saurait s'apprécier à la lumière d'éléments postérieurs.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 décembre 2013, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que précédemment ;

Il fait valoir en outre que le moyen tiré de ce que l'ANSES aurait refusé d'évaluer le Cruiser OSR en s'appuyant sur le calcul du quotient de danger manque en fait, ainsi que le moyen tiré de ce que l'évaluation menée par l'ANSES serait entachée d'une erreur de droit.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 ;
- la directive 2007/6/CE de la Commission du 14 février 2007 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;

- l'arrêté interministériel du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus lors de l'audience publique :

- le rapport de Mme Descours-Gatin, président-rapporteur ;
- les conclusions de Mme Winkopp-Toch, rapporteur public ;
- les observations Me Fau, pour l'Union nationale de l'apiculture française et de Me Vexliard, pour la société Syngenta France.

La société Syngenta France SAS, venant aux droits de la société Syngenta Agro SAS, représentée par Me Vexliard, a présenté une note en délibéré enregistrée le 24 juin 2015.

L'Union nationale de l'apiculture (UNAF) a présenté une note en délibéré enregistrée le 26 juin 2015.

1. Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre la même décision du ministre chargé de l'agriculture ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul et même jugement ;

2. Considérant que, par une décision en date du 6 juin 2011, rendue publique par un communiqué de presse en date du 16 juin 2011, le ministre chargé de l'agriculture a autorisé la mise sur le marché de la préparation « Cruiser OSR » de la société Syngenta Agro SAS pour un usage sur les crucifères oléagineuses ; que, par les présentes requêtes, Le Syndicat national de l'apiculture et l'Union nationale de l'apiculture demandent au tribunal d'annuler la décision du 6 juin 2011 ;

Sur l'intervention de l'Union française des semenciers :

3. Considérant que l'Union française des semenciers a intérêt au maintien de la décision attaquée ; que son intervention est recevable ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes ;

4. Considérant que le paragraphe 2.5.2.3 du B de la partie I « Principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques chimiques » de l'annexe III à l'arrêté interministériel du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du

5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques, qui transpose le paragraphe 2.5.2.3 du B de la partie I de l'annexe VI à la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, impose à l'autorité administrative d'apprécier « *la possibilité d'exposition des abeilles communes au produit phytopharmaceutique dans les conditions d'utilisation proposées ; si cette possibilité est réelle, (d'évaluer) l'ampleur du risque à court et à long terme auquel les abeilles communes pourraient être exposées après l'application du produit selon les conditions d'application proposées. /(...)/ b) cette évaluation porte sur les éléments suivants : i) Le ratio entre la dose d'application maximale en grammes de substance active par hectare et la DL 50 par voie orale et par contact en microgrammes de substance active par abeille (quotients de danger) et, si nécessaire, la persistance de résidus sur ou dans les végétaux traités ; / ii) Le cas échéant, les effets sur les larves d'abeilles, sur le comportement des abeilles et sur la survie et le développement de la colonie, après l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées* » ; qu'aux termes du paragraphe 2.5.2.3 du C de la partie I de la même annexe, pris pour la transposition du paragraphe 2.5.2.3 du C de la partie I de l'annexe VI à la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 : « *Il n'est pas accordé d'autorisation en cas d'exposition potentielle des abeilles communes si les quotients de danger d'exposition des abeilles par contact ou par voie orale sont supérieurs à 50, à moins qu'une évaluation appropriée du risque n'établisse concrètement que l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées n'a pas d'impact inacceptable sur les larves, le comportement des abeilles et la survie et le développement de la colonie* » ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail, pour évaluer l'ampleur du risque à court et à long terme auquel les abeilles communes pourraient être exposées après l'application du produit « Cruiser OSR », n'a pas examiné le ratio entre la dose d'application maximale en grammes de substance active par hectare et la dose produisant, par voie orale ou par contact, la mortalité de 50 % des individus intoxiqués (DL 50 par voie orale et par contact), exprimée en microgrammes de substance active par abeille, et n'a ainsi pas respecté la méthodologie des quotients de danger prescrite par les dispositions citées ci-dessus ;

6. Considérant que les dispositions précitées de l'arrêté du 6 septembre 1994, prises pour transposer la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 n'écartent pas la méthode des quotients de danger pour les produits systémiques ; que, si le ministre se prévaut du document Sanco/10329/2002 de la Commission du 17 octobre 2002, ce document de travail interne est dépourvu d'effets juridiques contraignants et ne saurait être regardé comme permettant de déroger aux dispositions de la directive du 15 juillet 1991 prescrivant le recours à la méthode des quotients de danger, ni comme ayant abrogé celles-ci ; que la circonstance que la société pétitionnaire aurait fourni, dans son dossier de demande d'autorisation de mise sur le marché, des évaluations conformes à la méthode des quotients de danger, ne saurait avoir dispensé l'Agence nationale de sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail de son obligation de se prononcer sur l'ampleur des risques pour les abeilles communes au regard de ces ratios ; qu'en outre, si le paragraphe 2.5.2.3 du C de la partie I de l'annexe III à l'arrêté du 6 septembre 1994 mentionné ci-dessus permet à titre dérogatoire de délivrer une autorisation à un produit phytopharmaceutique, alors même que les quotients de danger d'exposition des abeilles par contact ou par voie orale seraient supérieurs à 50, lorsque « une évaluation appropriée du risque » établit concrètement que « l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées n'a pas d'impact inacceptable sur les larves, le comportement des abeilles et la survie et le développement de la colonie », le ministre n'apporte pas d'éléments suffisants et précis permettant d'établir que la méthode d'évaluation retenue par l'Agence nationale de

sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail dans son avis du 15 octobre 2010 satisfait aux conditions posées par les dispositions dérogatoires précitées ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'appréciation à laquelle s'est livrée l'Agence nationale de sécurité sanitaire des aliments, de l'environnement et du travail et sur le fondement de laquelle le ministre a pris la décision contestée repose sur une méthode d'évaluation du risque qui n'est pas conforme à celle qu'exige la réglementation ; que, par suite, la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit ; que les requérants sont, dès lors, fondés à demander son annulation ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

8. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :
« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

9. Considérant d'une part que ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge du Syndicat national de l'apiculture et de l'Union nationale de l'apiculture française, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes ; d'autre part, qu'il y a lieu, sur le même fondement, de mettre à la charge de l'Etat, d'une part une somme de 1.500 euros à verser au Syndicat national de l'apiculture, d'autre part une somme de 2.000 euros à verser à l'Union nationale de l'apiculture française (UNAF) ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'Union française des semenciers est admise.

Article 2 : La décision du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire en date du 6 juin 2011 autorisant la mise sur le marché du « Cruiser OSR » est annulée.

Article 3 : L'Etat versera au Syndicat national de l'apiculture une somme de 1.500 (mille cinq cents) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : L'Etat versera à l'Union nationale de l'apiculture française une somme de 2.000 (deux mille) euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions de la société Syngenta France tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié au Syndicat national de l'apiculture, à l'Union nationale de l'apiculture française, à la société Syngenta France, à l'Union française des semenciers et au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Délibéré après l'audience du 1^{er} juin 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Descours-Gatin, président-rapporteur,
Mme Le Gars, premier conseiller,
M. Fraisseix, premier conseiller,

Lu en audience publique le 30 juin 2015.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

Ch. Descours-Gatin

A.C. Le Gars

Le greffier,

signé

B. Bartyzel

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.