

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N° 1106495

UNION NATIONALE
DE L'APICULTURE FRANÇAISE

M. Porée
Rapporteur

M. du Besset
Rapporteur public

Audience du 21 octobre 2015
Lecture du 10 novembre 2015

03-11
C-SD

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Lyon

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 344608 en date du 13 octobre 2011, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué au tribunal administratif de Lyon, en application de l'article R. 351-1 du code de justice administrative, le jugement de la requête, enregistrée le 29 novembre 2010, présentée pour l'Union Nationale de l'Apiculture Française.

Par cette requête et un mémoire, enregistrés sous le n° 1106495, l'Union Nationale de l'Apiculture Française, représentée par Me Fau, demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite par laquelle le ministre chargé de l'agriculture a rejeté sa demande d'abrogation de la décision n° 2090060 autorisant la mise sur le marché du produit phytopharmaceutique « Proteus » de la SAS Bayer, en tant qu'elle s'applique aux crucifères oléagineuses ;

2°) d'enjoindre au ministre chargé de l'agriculture, à titre principal, d'abroger l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique « Proteus » dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 15 000 euros par jour de retard, ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande d'abrogation dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 15 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

16 NOV 2015

Elle soutient que :

- l'avis de l'AFSSA méconnaît les dispositions de l'article 2.5.2.3. du B) de l'annexe III de l'arrêté du 6 septembre 1994 relatives à la méthodologie des quotients de danger en n'ayant 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 ; en effet, dans son avis n° 2007-3729 du 30 avril 2009, l'AFSSA s'est limitée à affirmer que « Deux études laboratoires ont été fournies pour confirmer la toxicité aigüe de la préparation « Proteus ». La toxicité de la préparation est de 5,426 ou de 10,233 µg Proteus/abeille par contact et 21,952 ou de 11,918 µg Proteus/abeille par voie orale » ; l'AFSSA s'est satisfaite de données qui varient dans chaque cas du simple au double, alors que cette différence révèle une incertitude inacceptable, contraire à l'exigence de certitude des paramètres mis en œuvre qu'impose la méthode d'évaluation de la toxicité prévue par l'annexe VI de la directive 91/414/CEE, transposée en droit national par l'annexe III de l'arrêté du 6 septembre 1994 ; ce qui est désigné par l'AFSSA comme la toxicité de la préparation ne peut pas correspondre à 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 ; les données chiffrées reproduites par l'AFSSA sous la dénomination de « toxicité » sont incompatibles en termes d'échelle de toxicité avec les DL50 respectives des deux composants du « Proteus » dans la proportion où ils y figurent chacun ; en effet, ce produit est composé de 10 g/litre de la substance active deltaméthrine et de 100 g/litre de la substance active thiaclopride, et la substance active deltaméthrine, qui est un pyréthrianoïde de synthèse présentant une toxicité aigüe très élevée à l'égard des insectes, entraîne un quotient de risque pour les abeilles près de 600 fois supérieur à ce qui est retenu par l'AFSSA ; la dose nécessaire pour tuer 50 % d'un cheptel apicole est de 5 000 à 10 000 fois moindre que celle retenue par l'AFSSA en ce qui concerne la DL50 contact et de 150 à 300 fois moindre que celle retenue par l'AFSSA en ce qui concerne la DL50 par voie orale ; la proportion de la deltaméthrine étant de 10 g/litre de « Proteus » et la dose maximale de « Proteus » / hectare autorisée par l'autorisation de mise sur le marché étant de 0,625 litre/hectare, il en résulte une application de 6,25 g de deltaméthrine / hectare ; dès lors, le quotient de risque du produit résultant de la seule présence de 10 g/l de deltaméthrine induit un ratio entre la dose d'application maximale en grammes de substance active par hectare et la DL50 par voie orale de $6,25 / 0,0015 = 4166$ pour 10g/l et un ratio entre la dose d'application maximale en grammes de substance active par hectare et la DL50 par contact de $6,25 / 0,079 = 79$ pour 10 g/l ; ces valeurs de quotient de risque sont considérablement supérieures à celles énoncées par l'AFSSA de 139 par voie orale et de 63 par contact, et alors au demeurant que l'autre composant du « Proteus », le thiaclopride, présent dans une proportion importante de 100 g/litre, a lui aussi une toxicité propre ;

- l'avis de l'AFSSA est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions des articles 2.5.2.3. des B) et C) de l'annexe III de l'arrêté du 6 septembre 1994 relatives à l'évaluation affinée des risques ; l'évaluation de l'AFSSA n'est pas appropriée ; en effet, trois des études utilisées par l'AFSSA ont été réalisées sur des cultures de blé, qui ne sont ni pollinifères ni mellifères, et qui ne sont donc pas concernées par la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché du produit « Proteus » sur les crucifères oléagineuses que sont le colza, la moutarde, la navette et le pastel ; l'AFSSA ne pouvait davantage se fonder sur les effets du « Proteus » sur une plante herbacée annuelle de la famille des hydrophyllacées, le phacelia tanacetifolia, qui ne relève pas des cultures de crucifères oléagineuses précitées ; la quatrième étude utilisée par l'AFSSA, qui a porté sur du colza, a cependant été conduite selon un calendrier de culture inadéquat, dès lors que cette étude se rapporte à un traitement sur un colza en pleine floraison, alors que l'autorisation de mise sur le marché du « Proteus » exclut son

application en période de floraison et dès lors que cette étude se rapporte à un colza de printemps dont la floraison intervient à une époque, l'automne, non significative pour l'approvisionnement des colonies d'abeilles ; en outre, l'AFSSA n'a pas procédé à des essais mettant en œuvre deux applications du « Proteus » par culture, alors que l'autorisation de mise sur le marché de ce produit phytopharmaceutique prévoit la possibilité de deux traitements par cycle cultural ; de plus, l'AFSSA n'a pas procédé à une évaluation du caractère acceptable ou non de l'impact du produit « Proteus » sur la survie et le développement de la colonie d'abeilles, dès lors que l'expérimentation s'est limitée à une observation de « l'état des colonies et du développement larvaire évalué deux jours avant l'application, dix jours et quatre semaines après l'application », alors que la survie de la colonie doit s'entendre d'une année à l'autre après hivernage et le développement de la colonie doit s'entendre sur un même cycle d'élevage ;

- il résulte des dispositions combinées des articles L. 253-1 et L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime que l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique à usage agricole ne peut être délivrée qu'après vérification de l'innocuité du produit à l'égard de la santé publique, des utilisateurs, des cultures et des animaux, et de l'article R. 253-46 alinéa 2 du même code que l'autorisation de mise sur le marché est retirée si les conditions requises pour son obtention ne sont plus remplies ; or, le retour d'expérience d'une saison d'application du produit « Proteus » sur les cultures de colza d'hiver, dont la floraison est intervenue au printemps 2010, démontre les conséquences catastrophiques de la mise sur le marché de ce produit pour le cheptel apicole français ;

Par des mémoires, enregistrés les 12 août 2011 et 20 décembre 2013, la SAS Bayer, représentée par la SCP Monod-Colin-Stoclet, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'Union Nationale de l'Apiculture Française ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 décembre 2013, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par l'Union Nationale de l'Apiculture Française ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 344608 du 13 octobre 2011 du président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat attribuant compétence au tribunal administratif de Lyon pour juger de la présente requête ;
- la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 ;
- la directive 2007/6/CE de la Commission du 14 février 2007 ;
- la directive 2008/127/CE de la Commission du 18 décembre 2008 ;
- 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 au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Porée, premier conseiller,
- les conclusions de M. du Besset, rapporteur public,
- et les observations de Me Macquart-Moulin, substituant Me Fau pour l'Union Nationale de l'Apiculture Française, et de Me Maignon-Artiga de la SCP Monod-Colin-Stoclet pour la SAS Bayer.

1. Considérant qu'à la suite d'un avis favorable de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) du 30 avril 2009, une autorisation de mise sur le marché n° 2090060 du produit phytopharmaceutique « Proteus » a été délivrée par le ministre chargé de l'agriculture le 20 juillet 2009 pour un usage sur les betteraves, sur les céréales, à l'exception du seigle, sur la pomme de terre et sur les crucifères oléagineuses, à l'exception de la cameline, à la SAS Bayer Cropscience France, aux droits de laquelle vient dans la présente instance la SAS Bayer ; que l'Union Nationale de l'Apiculture Française (UNAF) a, par un courrier du 28 juillet 2010, reçu le 29 juillet suivant, demandé au ministre chargé de l'agriculture d'abroger cette autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique « Proteus » en tant qu'elle s'applique aux crucifères oléagineuses ; que le silence gardé pendant plus de deux mois par le ministre sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet ; que l'Union Nationale de l'Apiculture Française demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision ;

Sur les conclusions en annulation :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 253-4 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction alors applicable : « *A l'issue d'une évaluation des risques et des bénéfices que présente le produit phytopharmaceutique, l'autorisation de mise sur le marché est délivrée par l'autorité administrative après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, si les substances actives contenues dans ce produit sont inscrites sur la liste communautaire des substances actives, à l'exception de celles bénéficiant d'une dérogation prévue par la réglementation communautaire, et si l'instruction de la demande d'autorisation révèle l'innocuité du produit à l'égard de la santé publique et de l'environnement, son efficacité et sa sélectivité à l'égard des végétaux et produits végétaux dans les conditions d'emploi prescrites. / L'autorisation peut être retirée s'il apparaît, après nouvel examen, que le produit ne satisfait pas aux conditions définies au premier alinéa (...)* » ; que l'article R. 253-38 du code rural et de la pêche maritime prévoit que l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique est délivrée pour dix ans par le ministre chargé de l'agriculture, après avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ; que le ministre ne peut rejeter légalement une demande d'abrogation que s'il établit que les évaluations susmentionnées ont été faites lors de la dernière décision d'autorisation de mise sur le marché ou de renouvellement ;

3. 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 » ; que ce 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 » ;

4. Considérant que si l'UNAF soutient que les études retenues par l'AFSSA sur les effets du produit « Proteus » sur des cultures de blé, qui ne sont ni pollinifères ni mellifères, ne sont ainsi pas pertinentes, il ressort toutefois des pièces du dossier que le blé est une plante attractive pour les pucerons qui y déposent du miellat, résidu fortement sucré, attirant les abeilles en phase de butinage et que le « Proteus » est un insecticide visant notamment la destruction des pucerons ; que si la phacelia tanacetifolia ne relève pas des cultures de crucifères oléagineuses, l'AFSSA a pu, à bon droit, se référer à une étude des conséquences du produit « Proteus » appliqué sur la phacelia tanacetifolia en pleine floraison, dès lors que celle-ci est une plante herbacée annuelle de la famille des hydrophyllacées qui est encore plus attractive pour les abeilles que les crucifères oléagineuses ; que si l'UNAF soutient que l'étude en plein champ réalisée sur une culture de crucifère oléagineuse, en l'espèce le colza, n'est pas appropriée dès lors qu'elle a porté sur un colza de printemps qui fleurit en automne, période non éclairante sur les effets sur les abeilles, et qu'elle a porté sur du colza en pleine floraison, alors que l'autorisation de mise sur le marché du « Proteus » exclut son application en période de floraison, il ressort des pièces du dossier que le colza de printemps et le colza d'hiver fleurissent tous les deux de mai à juin en pleine période d'activité des abeilles et présentent la même attractivité pour les abeilles, et que l'administration a, ainsi, pu utiliser le pire des scénarios en se fondant sur du colza en pleine floraison ;

5. Considérant, en revanche, que si, s'agissant du court terme, l'AFSSA a pu se fonder sur une étude de l'influence de l'application du « Proteus » sur la mortalité et l'activité de butinage des abeilles en se limitant à une période de surveillance allant de la veille de l'application jusqu'à dix jours après l'application, ainsi que sur l'état des colonies et du développement larvaire en se limitant à une période allant de deux jours avant l'application, dix jours et quatre semaines après l'application, elle ne pouvait se fonder uniquement sur cette étude pour évaluer les effets à long terme du « Proteus » sur les abeilles ; que si le ministre soutient en défense que l'évaluation par l'AFSSA de l'innocuité du produit en cause pour les abeilles a été suffisante, il n'apporte en tout état de cause pas d'éléments suffisants et précis de nature à établir

que la méthode suivie en l'espèce par l'AFSSA permettrait d'établir concrètement et par une évaluation appropriée que l'utilisation du « Proteus », 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 à court et à long terme ; qu'au demeurant, il ressort de l'avis de l'AFSSA que l'agence s'est fondée sur une étude de plein champ avec une seule application d'un litre de Proteus/ha de colza, et non avec application de ce produit deux fois par cycle cultural qui est pourtant autorisée pour le « Proteus », et l'administration n'établit pas que les effets d'un litre de « Proteus » par hectare, alors que la dose autorisée est de 0,625 litre de « Proteus » par hectare, équivalent à ceux de deux applications échelonnées dans le temps de deux fois 0,625 litre par hectare ; qu'il résulte de ce qui précède que l'appréciation à laquelle s'est livrée l'AFSSA, au vu de laquelle le ministre a pris sa décision est fondée sur une méthode d'évaluation du risque qui n'est pas conforme à celle qu'exige l'arrêté interministériel précité du 6 septembre 1994 ; que cette procédure préalable constitue une garantie ; que, par suite, la décision attaquée est entachée d'erreur de droit et doit être annulée ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'Union Nationale de l'Apiculture Française est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

6. Considérant que l'annulation de la décision par laquelle le ministre chargé de l'agriculture a rejeté la demande d'abrogation de l'autorisation de mise sur le marché de la préparation « Proteus » présentée par l'Union Nationale de l'Apiculture Française n'implique pas nécessairement, eu égard aux motifs retenus ci-dessus, l'abrogation de cette autorisation en tant qu'elle s'applique aux crucifères oléagineuses, mais implique seulement que cette demande d'abrogation soit réexaminée ; qu'il y a lieu, par suite, d'enjoindre au ministre chargé de l'agriculture de procéder, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail à ce réexamen dans un délai de dix-huit mois à compter de la notification du présent jugement ; que dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par la requérante ;

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

7. 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 » ;

8. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'UNAF, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la SAS Bayer demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

9. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par l'UNAF et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision implicite du ministre de l'agriculture refusant d'abroger l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique « Proteus » en tant que cette autorisation s'applique aux crucifères oléagineuses est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt de réexaminer la demande d'abrogation de l'Union Nationale de l'Apiculture Française de l'autorisation de mise sur le marché du produit « Proteus » en tant qu'elle s'applique aux crucifères oléagineuses, dans le délai de dix-huit mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à l'Union Nationale de l'Apiculture Française une somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'Union Nationale de l'Apiculture Française, au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et à la SAS Bayer.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Wolf, présidente,
M. Porée, premier conseiller,
Mme Mège-Teillard, conseiller.

Lu en audience publique le 10 novembre 2015.

Le rapporteur,

La présidente,

A. Porée

A. Wolf

Le greffier,

J-P. Duret

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt en ce qui le concerne et 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.

Pour expédition conforme,
Un greffier,

