

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°2026224

ASSOCIATION GENERATIONS FUTURES

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

M. Mathieu Lauranson
Rapporteur public

Audience du 20 avril 2023
Décision du 12 mai 2023

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(4^e chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n°462171 du 4 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Montpellier, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Toulouse, présentée par l'association Générations Futures.

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 4 décembre 2020, le 27 janvier 2022 et le 26 décembre 2022, l'association Générations Futures, représentée par Me Lafforgue, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 30 septembre 2020 par laquelle l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES) a renouvelé l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique Touchdown Forêt ;

2°) de mettre à la charge de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que la décision :

- a été signée par une autorité incompétente ;
- est entachée d'un vice de procédure en l'absence de mise en œuvre d'une évaluation actualisée à la date de la décision ;
- est entachée d'un vice de procédure au regard de l'article 4.1 du règlement 1107/2009 et méconnaît l'article 29 de ce règlement et le règlement 2017-2324 du 12 décembre 2017 en

l'absence d'évaluation des risques pour les abeilles et autres insectes pollinisateurs, notamment l'effet cocktail combiné avec d'autres substances ;

- est entachée d'un vice de procédure au regard de l'article 4.1 du règlement 1107/2009 et méconnaît l'article 29 de ce règlement et le règlement 2017-2324 du 12 décembre 2017 en l'absence d'évaluation des risques pour la diversité et l'abondance des vertébrés et arthropodes terrestres non ciblés via des interactions trophiques ;

- est entachée d'un vice de procédure et méconnaît l'article 29 du règlement 1107/2009 et le règlement 2017-2324 du 12 décembre 2017 en l'absence d'évaluation de la toxicité à long terme de la formulation ;

- est illégale compte tenu de l'insuffisance des mesures de protection des eaux ;

- est illégale compte tenu de l'absence de prise en compte du risque pour la diversité et l'abondance des vertébrés et arthropodes terrestres non ciblés via des interactions trophiques ;

- méconnaît le principe de précaution et du droit de vivre dans un environnement sain, principe à valeur constitutionnelle à l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004.

Par un mémoire enregistré le 1er juin 2021, la société Syngenta France, représentée par Me Bloch-Moreau, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'association Générations Futures au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que la décision attaquée du 30 septembre 2020 a été abrogée et remplacée par une nouvelle décision du 16 février 2021 ;

- le référé suspension de la requérante a été rejeté par une ordonnance du 22 mars 2021 ;

- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 17 décembre 2021 et le 20 décembre 2022, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, représentée par Me Holleaux conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association Générations Futures au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par l'association Générations Futures ne sont pas fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- l'ordonnance du 22 mars 2021, par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a rejeté le référé sur le fondement de l'article L. 521-1 tendant à la suspension de l'exécution de la décision du 30 septembre 2020.

Vu :

- la Constitution et la Charte pour l'environnement de 2004, à laquelle se réfère son préambule ;

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- le règlement CE n°1272/2008 du 16 décembre 2008 relatif à la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges ;

- le règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ;

- le règlement européen n°545/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n°1107/2009 en ce qui concerne les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques ;
- le règlement européen n°546/2011 de la commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n°1107/2009 en ce qui concerne les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques ;
- le règlement européen n°284/2013 du 1^{er} mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques ;
- le règlement d'exécution UE n°2017/2324 de la commission du 12 décembre 2017 renouvelant l'approbation de la substance active « glyphosate » conformément au règlement (CE) n°1107/2009 ;
- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la santé publique ;
- 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. Huchot ;
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public ;
- les observations de Me Baron, représentant l'association Générations Futures ;
- les observations de Me Le Gall représentant l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;
- et les observations de Me Audouin, représentant la société Syngenta France.

Une note en délibérée présentée pour l'ANSES a été enregistrée le 2 mai 2023.

Considérant ce qui suit :

1. La société Syngenta France Sas a obtenu en 2007 l'autorisation de première mise sur le marché concernant le produit phytopharmaceutique (PPP) « Touchdown Forêt » dont la substance active est le glyphosate. Elle a sollicité, le 15 mars 2018 le renouvellement de cette autorisation. Par une décision du 30 septembre 2020, dont l'association Générations Futures demande au tribunal l'annulation, le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a approuvé le renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du PPP Touchdown Forêt, valable jusqu'au 15 décembre 2023.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Il ressort des pièces du dossier que par une décision du 16 février 2021, qui accorde le renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique Touchdown Forêt, le directeur général de l'Anses a abrogé, et non retiré, la décision attaquée du 30 septembre 2020, qui a toutefois reçu exécution entre ces deux dates. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la société Syngenta tirée de ce que la décision du 30 septembre 2020 a été abrogée doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. D'une part, aux termes du paragraphe 3 de l'article 4 du règlement CE n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques : « *Un produit phytopharmaceutique, dans des conditions d'application conformes aux bonnes pratiques phytosanitaires et dans des conditions réalistes d'utilisation, satisfait aux conditions suivantes : a) il est suffisamment efficace; / b) il n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine, y compris les groupes vulnérables, ou sur la santé animale, (...)* ». Aux termes de l'article 29 de ce règlement, intitulé Conditions d'autorisation de mise sur le marché : « *1. Sans préjudice de l'article 50, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que si, selon les principes uniformes visés au paragraphe 6, il satisfait aux exigences suivantes : a) ses substances actives, phytoprotecteurs et synergistes ont été approuvés ; (...)* / e) dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, il satisfait aux conditions prévues à l'article 4, paragraphe 3 ; (...). / 2. Le demandeur est tenu de prouver le respect des exigences énoncées au paragraphe 1, points a) à h). / 3. Le respect des exigences énumérées au paragraphe 1, point b) et points e) à h), est assuré par des essais et des analyses officiels ou officiellement reconnus, dans des conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales correspondant à l'emploi du produit phytopharmaceutique en question et représentatives des conditions prévalant dans la zone où le produit est destiné à être utilisé. (...) / 6. Des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques comprennent les exigences énoncées à l'annexe VI de la directive 91/414/CEE et sont définis dans des règlements adoptés selon la procédure consultative visée à l'article 79, paragraphe 2, sans modifications substantielles. Les modifications ultérieures apportées à ces règlements sont adoptées en vertu de l'article 78, paragraphe 1, point c). (...) ». Aux termes de l'article 36 de ce même règlement « *1. L'État membre examinant la demande procède à une évaluation indépendante, objective et transparente, à la lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles en utilisant les documents d'orientation disponibles au moment de la demande. Il donne à tous les États membres de la même zone la possibilité de faire part de leurs observations, qui seront examinées lors de l'évaluation. / Il applique les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques visés à l'article 29, paragraphe 6, pour déterminer, dans la mesure du possible, si le produit phytopharmaceutique satisfait aux exigences prévues à l'article 29 dans la même zone, lorsqu'il est utilisé conformément à l'article 55 et dans des conditions réalistes d'emploi* ». En fin, aux termes de l'article 43 de ce règlement, intitulé renouvellement de l'autorisation : « *1. L'autorisation est renouvelée sur demande de son titulaire, pour autant que les conditions fixées à l'article 29 soient toujours remplies. / 2. Dans les trois mois suivant le renouvellement de l'approbation d'une substance active, d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste contenu dans le produit phytopharmaceutique, le demandeur fournit les informations suivantes : (...)* b) toute nouvelle information devenue nécessaire en raison de modifications apportées aux exigences en matière de données ou aux critères; (...) d) toute information nécessaire pour démontrer que le produit phytopharmaceutique satisfait aux exigences énoncées dans le règlement concernant le renouvellement de l'approbation de la substance active, du phytoprotecteur ou du synergiste qu'il contient; (...) / 3. Les États membres sont tenus de s'assurer que tous les produits phytopharmaceutiques contenant la substance active, le phytoprotecteur ou le synergiste concerné sont conformes aux éventuelles conditions et restrictions prévues par le règlement portant renouvellement de l'approbation conformément à l'article 20. (...) ».

3. D'autre part, il est mentionné à l'annexe 1 du règlement d'exécution UE n° 2017/2324 du 12 décembre 2017 portant renouvellement de l'approbation de la substance active glyphosate que « *pour la mise en œuvre des principes uniformes visés à l'article 29, paragraphe 6, du règlement CE n° 1107/2009, il est tenu compte des conclusions du rapport d'examen sur le glyphosate, et notamment de ses annexes I et II. Dans le cadre de cette évaluation générale, les*

Etats membres doivent accorder une attention particulière : (...) au risque pour la diversité et l'abondance des vertébrés et arthropodes terrestres non ciblés via des interactions trophique (...). ».

4. Enfin, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».*

5. Un produit phytopharmaceutique qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement bénéficier d'une autorisation de mise sur le marché. Il appartient dès lors à l'autorité compétente, saisie d'une demande d'autorisation de mise sur le marché, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution. Si cette condition est remplie, il lui incombe de veiller à ce que des procédures d'évaluation du risque identifié soient mises en œuvre par les autorités publiques ou sous leur contrôle et de vérifier que, eu égard, d'une part, à la plausibilité et à la gravité du risque, d'autre part, à l'intérêt du produit, les mesures de précaution dont l'autorisation est assortie afin d'éviter la réalisation du dommage ne sont ni insuffisantes, ni excessives. Il appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre l'autorisation de mise sur le marché et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en œuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution.

6. Si l'autorisation en litige a été délivrée, conformément à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, en application du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 susvisé, l'article 1^{er} de ce règlement dispose que *« les Etats membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire ».* En vertu de ces dispositions, qui ne comportent pas de prescriptions inconditionnelles mais supposent l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, il appartient à l'autorité administrative, saisie d'une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique, de veiller au respect du principe de précaution garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement.

7. Il ressort des pièces du dossier que le produit phytopharmaceutique « Touchdown Foret » est un herbicide à usage professionnel dont la substance active est le glyphosate, dosé à 360 grammes par litre, se présentant sous la forme d'un concentré soluble à appliquer par pulvérisation. La circonstance que la substance active glyphosate ait été approuvée par les autorités communautaires, en dernier lieu par le règlement d'exécution n°2017/2324 de la commission du 12 décembre 2017 pour une durée de cinq ans, ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit prise en compte pour apprécier l'existence d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, justifiant l'application du principe de précaution. Il ressort des pièces du dossier que pour approuver la demande de renouvellement, l'Anses s'est appuyée sur les évaluations comparatives préalables pour les usages en viticulture, arboriculture, forêt et grandes cultures dont la synthèse de l'examen figure dans les conclusions de l'évaluation du 21 septembre 2020.

8. Il ressort de ces conclusions d'évaluation que l'Anses a, en se fondant sur les principes uniformes définis dans le règlement UE 546/2011, considéré que les caractéristiques physico-chimiques du « Touchdown Forêt » en litige sont conformes et que le niveau d'efficacité de ce produit est considéré comme satisfaisant pour l'ensemble des usages revendiqués. Toutefois, s'agissant des caractéristiques physico-chimiques, il ressort de cette évaluation que plusieurs aspects n'ont pas été évalués en l'absence de données transmises ou de données disponibles par ailleurs, notamment les risques liés aux plus fortes doses (supérieures à 2,28 kg de glyphosate par hectare) d'application pour les usages par pulvérisation basse en plein et sur les rangs en ce qui concerne l'impact sur les abeilles et les autres insectes pollinisateurs. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier, tant des conclusions de l'évaluation de l'Anses que des conclusions du Registration Report Part B9, qu'aucune évaluation n'a été transmise par la société Syngenta concernant le risque pour la diversité et l'abondance des vertébrés et arthropodes terrestres non-cibles via des interactions trophiques, alors que le règlement du 12 décembre 2017 impose expressément une attention particulière sur cet aspect. Si l'évaluation de l'Anses poursuit en indiquant que cette information n'était pas nécessaire pour certains usages sur des zones fortement anthropisées, comme le désherbage des voies ferrées par train et le désherbage total des sites industriels, les décisions en litige n'en tirent pourtant aucune conséquence comme par exemple de limiter à ces deux seuls usages l'autorisation de mise sur le marché du produit en litige, dès lors que les usages autorisés sont en effet bien plus larges et incluent à l'évidence des applications dans des zones susceptibles d'atteindre les vertébrés et arthropodes non cibles. Enfin, et contrairement à ce que soutient l'Anses, il ne ressort pas des pièces du dossier, ni d'aucun texte, que l'évaluation sur le risque pour la diversité et l'abondance des vertébrés et arthropodes terrestres non-cibles via des interactions trophiques, prévus par le règlement du 12 décembre 2017 portant renouvellement de l'approbation de la substance active glyphosate, nécessiterait la mise en place d'une méthodologie uniformisée au niveau européen. Par suite, en l'absence de mise en œuvre d'une procédure d'évaluation complète, et indépendamment des mesures de précaution imposées, le principe de précaution n'a pas été respecté et les décisions attaquées méconnaissent le règlement UE n° 2017/2324 du 12 décembre 2017 portant renouvellement de l'approbation de la substance active glyphosate.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la décision du 30 septembre 2020 portant renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché du produit phytosanitaire Touchdown Forêt doit être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association Générations Futures, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la société Syngenta France et à l'Anses la somme qu'elles réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail le versement à l'association Générations Futures d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du 30 septembre 2020 par laquelle l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail (ANSES) a renouvelé l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique Touchdown Forêt est annulée.

Article 2 : L'Anses versera la somme de 1 500 euros à l'association Générations Futures au titre de l'article L. 761-1 code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Générations Futures, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et à la société Syngenta France.

Délibéré après l'audience du 20 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Eric Souteyrand, président,
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,
Mme Audrey Lesimple, première conseillère,

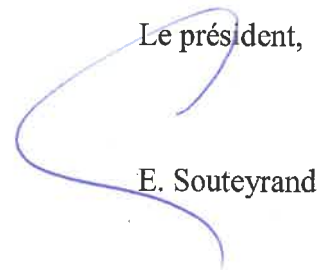
Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 mai 2023.

Le rapporteur,



N. Huchot

Le président,



E. Souteyrand

La greffière,



M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui le concerne, ou à tous commissaires 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,
Montpellier le 12 mai 2023,

La greffière,



