

EN-TETE AVOCAT

N° 2200534/4-1

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES N°2

POUR :

Les associations Notre Affaire à tous, POLLINIS, Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS

– Sur la requête n° 2200534/4-1 –

1.

Les **association requérantes** ont pris connaissance des mémoires produits, les 10 et 25 février 2023, par le syndicat professionnel PHYTEIS.

Ces écritures appellent, de la part des associations requérantes, les observations suivantes.

I. SUR L'IRRECEVABILITE DE L'INTERVENTION DE PHYTEIS

2.

En droit, l'intervention volontaire est « *le fait, pour une personne physique ou morale, de se joindre spontanément, soit en demande, soit en défense, à une instance à laquelle elle n'est pas partie, dans laquelle elle n'a pas été mise en cause et dans laquelle elle n'est pas représentée* » (A. BEAL, « Instruction. – Intervention », JCl Admin., Fasc. 1099, § 4).

Ainsi, « *un tiers, c'est-à-dire une personne qui n'est ni partie ni représentée à une instance ouverte entre d'autres, peut estimer avoir intérêt à y être présent et saisir en conséquence le juge de conclusions en intervention* » (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 13ème éd., 2008, p. 777).

Pour autant, la recevabilité d'une intervention volontaire, qui « *ne peut pas émaner de n'importe quel tiers à l'instance* », suppose que son auteur justifie d'un « *intérêt ou d'un droit distinct de celui qui est représenté par le demandeur ou le défendeur initial* » O. GOHIN et A. MAITROT DE LA MOTTE, « Intervention », Rép. du cont. admin., Dalloz, 2015, § 33).

Plus précisément, le Conseil d'État juge que seules sont recevables, en plein contentieux comme en excès de pouvoir, les interventions émanant de personnes qui « *justifie[nt] d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige* » (CE, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, req. n° 350661, Rec. p. 224).

Du reste, « *la recevabilité de l'intervention reste appréciée de manière moins généreuse en plein contentieux qu'en excès de pouvoir* » (C. TOUBOUL, concl. sur CE, 28 décembre 2018, *M. K. et Syndicat local CGT des chômeurs et précaires de Gennevilliers-Villeneuve-Asnières*, req. n° 411846, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Plus encore, bien que la jurisprudence ait « *harmonisé les critères d'admission d'une intervention entre excès de pouvoir et plein contentieux* », son « *appréciation de l'intérêt suffisant [demeure] restrictive en plein contentieux indemnitaire* », et le Conseil d'État n'a « *pas entendu revenir sur la sévérité qui est la [sienne] s'agissant des interventions en matière de responsabilité* ». En effet, « *l'objet du litige y étant personnel, les tiers n'y ont plutôt pas leur place, faute que leurs intérêts propres soient suffisamment affectés* » (A. BRETONNEAU, concl. sur CE, 3 octobre 2018, *M. C.*, req. n° 404838).

Dans ce cadre, le juge administratif s'attache, notamment, à déterminer si « *l'issue du contentieux indemnitaire [...] lèse de façon suffisamment directe les intérêts de [l'intervenant] au vu de son objet social* », ce qui, s'agissant d'une intervention volontaire en défense, suppose que « *le but poursuivi par [le demandeur] [soit] contraire à l'intérêt statutaire de [l'intervenant]* » (CE, 30 mars 2015, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, req. n° 375144, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Et lorsque tel n'est pas le cas, l'intervention volontaire n'est pas recevable.

Ces principes sont pleinement applicables à la présente affaire.

3.

En l'espèce, la requête introduite par les associations Notre Affaire À Tous, POLLINIS, Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS tendait à la condamnation de l'État, d'une part, à réparer le préjudice écologique causé par ses carences et insuffisances en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, de réexamen de ces autorisations et de protection de la biodiversité contre les effets de ces produits et, d'autre part, à mettre un terme à l'ensemble desdites carences et insuffisances.

Ce faisant, la demande des associations requérantes n'avait ni pour objet, ni pour effet, de porter atteinte aux intérêts des « *sociétés assurant la recherche, le développement, la fabrication ou la vente de produits phytopharmaceutiques homologués en France* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 8), mais uniquement de constater la méconnaissance par l'État – et lui seul – de ses obligations en matière de protection de la biodiversité et d'évaluation des produits phytosanitaires, d'obtenir la réparation du préjudice en résultant, et d'enjoindre à l'État de respecter ses obligations.

Partant, le but poursuivi par cette action – obtenir la réparation du préjudice écologique résultant de l'insuffisance des actions de l'État en matière de protection de la biodiversité – n'apparaît pas manifestement contraire à l'objet statutaire du syndicat professionnel PHYTEIS, qui tend à la seule « *défense des intérêts matériels et moraux individuels et collectifs* » des personnes physiques ou morales ayant pour « *activité la recherche, le développement, la fabrication ou la vente de produits de protection des plantes* » (Pièce n° 1 de PHYTEIS).

De même, les mesures d'injonction présentées, à titre accessoire, par les associations requérantes, ne paraissent pas de nature à porter atteinte, de façon immédiate et directe, à l'intérêt statutaire du syndicat intervenant, quand bien même elles aboutiraient au renforcement de la réglementation interne applicable en matière d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de protection de la biodiversité, dès lors que l'objectif poursuivi par ces demandes vise, uniquement, à assurer la conformité de la réglementation aux exigences de protection de l'environnement, et à mettre un terme aux manquements de l'État.

Partant, l'issue du recours de plein contentieux introduit par les associations Notre Affaire À Tous, POLLINIS, Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS, paraît insusceptible de léser ou d'impacter, de façon suffisamment directe, les intérêts du syndicat professionnel PHYTEIS.

De sorte que le syndicat professionnel PHYTEIS ne justifie pas d'un intérêt suffisant, eu égard à la nature et à l'objet du litige, pour intervenir au soutien des ministres défendeurs.

4.

Dans ces conditions, son intervention volontaire n'est pas recevable.

À la supposer même recevable, cette intervention volontaire est, en tout état de cause, mal fondée.

II. SUR LES FINS DE NON-RECEVOIR OPPOSEES PAR PHYTEIS

5.

Aux termes de ses écritures, le syndicat professionnel PHYTEIS soutient que « *la recevabilité de la requête collective indemnitaire [...] n'apparaît[rait] pas, sur plusieurs points, manifeste* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 9).

Mais les arguments avancés à ce titre ne convainquent pas.

6.

À titre liminaire, il est rappelé que, compte tenu du « *caractère accessoire que revêt l'intervention dans la procédure administrative contentieuse* » (A. BEAL, « *Instruction. – Intervention* », JCl Admin., Fasc. 1099, § 79), l'intervenant volontaire ne peut pas soumettre au juge des questions différentes de celles présentées par les parties principales à l'instance (en ce sens : CE, 9 mars 1966, *Ministre des Travaux publics c. Latu*, req. n° 62647, Rec. p. 198 ; CE, 14 mars 2003, req. n° 228214, Rec. p. 125).

Dès lors, les conclusions présentées par un intervenant volontaire sont irrecevables lorsqu'elles sont étrangères, ou distinctes, de celles formulées par les parties originaires (en ce sens : CE, Sect., 6 novembre 1959, *Dame Pomar*, req. n° 31813, Rec. p. 583 ; CE, 30 novembre 1973, *Sieur C.*, req. n° 80908, Rec. p. 688 ; pour une illustration récente, voir : TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France et autres*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976).

De même, l'intervenant volontaire ne peut davantage soulever de moyens qui procèderaient d'une cause juridique distincte de celle des moyens soulevés par les parties (en ce sens : CE, Ass., 7 février 1958, *Syndicat des propriétaires des forêts de chênes-lièges en Algérie*, Rec. p. 74 ; CE, Ass., 19 décembre 1986, *Syndicat national des affaires culturelles Force Ouvrière*, req. n° 67022, Rec. p. 285 ; CE, 14 mars 2003, req. n° 228214, Rec. p. 125).

Et des moyens présentés dans le cadre d'une intervention volontaire, qui revêtent le caractère d'une prétention distincte, ne peuvent être accueillis par le juge.

7.

Or en l'espèce, force est de constater que, contrairement au syndicat professionnel PHYTEIS, le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire n'a jamais entendu se prévaloir, dans ses écritures en défense, de l'irrecevabilité de l'action en réparation du préjudice écologique formée devant le juge administratif, du défaut de liaison du contentieux, de l'absence de qualité pour agir de la représentante de l'ASPAS, de l'irrecevabilité des conclusions présentées, à titre subsidiaire, par les associations requérantes, tendant à ce que la Cour de justice de l'Union européenne soit saisie de questions préjudicielles, ou de l'irrecevabilité de tout ou partie des conclusions aux fins d'injonction présentées par ces dernières.

Les moyens soulevés, à ce titre, par PHYTEIS, simple intervenant volontaire, présentent donc à juger des questions distinctes de celles initialement soumises au Tribunal administratif de Paris par les parties principales à l'instance.

Pour ce motif, déjà, leur rejet s'impose.

I.A Sur la recevabilité, devant le juge administratif, d'une action tendant à la réparation du préjudice écologique

8.

Aux termes de son mémoire en intervention, le syndicat PHYTEIS croit pouvoir remettre en cause la recevabilité de l'action introduite, devant le juge administratif, par les associations requérantes, en tant qu'elle tend à la réparation du préjudice écologique (mémoire en intervention volontaire du 10 février 2023, p. 9 et suiv.).

Ce n'est pas sérieux.

9.

En droit, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit sept nouveaux articles dans le Code civil, qui reconnaissent le caractère indemnisable du préjudice écologique et fixent le régime applicable à sa réparation.

Ainsi, l'article 1246 du Code civil dispose que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ».

Et l'article 1247 du même code définit ce préjudice comme « *une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

Plus précisément, selon la définition retenue par le juge judiciaire – lequel avait admis l'indemnisation du préjudice écologique, avant sa consécration par le législateur –, il s'agit de « *toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, à l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* » (CA Paris, Pôle 4, ch. 11, 30 mars 2010, *Clemente et a. C. Conseil Général de la Vendée et a.*, aff. n° 08/02278 ; voir également : Cass. Crim., 25 septembre 2012, pourvoi n° 10-82.938, Bull n° 198 ; Cass. Crim., 22 mars 2016, pourvoi n° 13-87.650, Bull. n° 87).

Autrement dit, le préjudice écologique constitue un préjudice objectif, distinct de toutes répercussions personnelles. Tel que le résume la doctrine, « *le préjudice écologique pur est censé être un dommage causé à l'environnement, indépendamment des préjudices personnels causés aux personnes physiques ou morales* » (M. MEKKI, M., *La réparation préjudice écologique pur : pied de nez ou faux-nez ?*, Gaz. Pal., 4 oct. 2016, p. 26).

Sa caractérisation suppose la réunion de deux conditions cumulatives : d'une part, une atteinte « *non négligeable* » et, d'autre part, une atteinte « *aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

Ceci posé, force est de constater que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 2016 précitée, rien ne fait obstacle à la reconnaissance, par les juridictions administratives, d'un tel préjudice.

Sur ce point, les associations requérantes renvoient à leurs précédentes écritures, dont il résulte, d'une part, que la circonstance que le régime de l'indemnisation du préjudice écologique soit inscrit dans le seul Code civil ne constitue pas, en soi, un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse et, d'autre part, que l'indemnisation du préjudice écologique ne saurait être exclue, par principe,

lorsque l'action relève de la compétence du juge administratif (voir : mémoire complémentaire, p. 76 et suiv.),

10.

À cet égard, il sera simplement rappelé qu'une telle interprétation s'impose, notamment, au regard des dispositions de la Charte de l'environnement et de l'article 1246 du Code civil, qui n'exemptent pas les personnes publiques de leur responsabilité face aux dommages environnementaux.

Bien au contraire, le Conseil constitutionnel a déduit des articles 1 et 2 de la Charte que « *chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » (Cons. const., 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*, déc. n° 2011-116 QPC, cons. 5).

De même, l'article 3 de la Charte énonce un principe de prévention, imposant à toute personne de prévenir « *les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Et son article 4 affirme explicitement que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

Ainsi conçues par le constituant, les obligations de vigilance, de prévention et de réparation des dommages environnementaux s'imposent à toute personne – morale ou physique, publique ou privée – et, notamment, aux pouvoirs publics et autorités administratives, dans leurs domaines de compétence respectifs (en ce sens : Cons. const., 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, déc. n° 2008-564 DC ; Cons. const., 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, déc. n° 2009-599 DC ; CE, Ass., 3 octobre 2009, *Commune d'Annecy*, req. n° 297931, Lebon p. 322 ; en ce sens, voir également : C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2013, p. 667).

Cette interprétation se déduit des dispositions de l'article 1246 du Code civil, qui prévoient que « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* », sans distinguer selon la nature – morale, physique, publique ou privée – des responsables, et sans exclure, *a priori*, les personnes publiques, soumises à la juridiction du juge administratif, de leur champ d'application.

Autrement dit, l'article 1246 du Code civil, et le principe dont il s'inspire, ne contiennent aucune restriction quant à la qualité de la personne – publique ou privée – susceptible de devoir réparer le préjudice écologique dont elle est responsable.

Partant, il y a bien lieu de considérer que les dispositions combinées de la Charte de l'environnement et de l'article 1246 du Code civil ne font pas obstacle à ce que le juge administratif reconnaisse et indemnise le préjudice écologique causé par une personne publique (en ce sens, voir, notamment : C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2013, p. 667 ; M. LUCAS, « Préjudice écologique et responsabilité : Pour l'introduction légale du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative », *Environnement* n° 4, avril 2014, étude 6).

A défaut, « *s'il en était autrement, une personne publique [...] pourrait [se contenter d']invoker son statut pour se voir exonérer de toute obligation [...], ce qui serait un comble* » (C. HUGLO, « L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2013, p. 667).

11.

Du reste, force est de rappeler que le Conseil d'État s'est lui-même référé à la notion de « *préjudice écologique* » pour caractériser l'urgence, dans le cadre d'un référé-suspension (CE, 31 mars 2017, *Société Commercialisation décharge et travaux publics*, req. n° 403297).

Surtout, le Tribunal administratif de Paris a accepté, par un jugement – non contesté – en date du 3 février 2021, d'accueillir une action en réparation d'un préjudice écologique formée, devant lui, par des associations de protection de l'environnement.

Ainsi a-t-il jugé, au regard des dispositions des articles 1246 et suivants du Code civil, et de l'article L. 142-1 du Code de l'environnement, que :

« 10. Aux termes de l'article 1246 du code civil : "Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer.". En vertu de l'article 1247 du même code, le préjudice écologique consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. L'article 1248 de ce code dispose que : "L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'Etat, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.". Enfin, aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : "Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. (...)"

*11. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les associations, agréées ou non, qui ont pour objet statutaire la protection de la nature et la défense de l'environnement ont qualité pour introduire devant la juridiction administrative un recours tendant à la réparation du préjudice écologique » (TA de Paris, 3 février 2021, *Associations Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France et Fondation pour la Nature et l'Homme*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976).*

À cet égard, loin de considérer, comme le soutient pourtant PHYTEIS, que « *l'extension de l'application de ce régime de responsabilité [...] aux personnes publiques, quand elles contribueraient par leur action ou inaction, à un préjudice écologique ou son aggravation, n'[irait] pas de soi* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 10), Madame Amélie FORT-BESNARD, rapporteure publique, indiquait, dans ses conclusions sur cette affaire, que :

« Le choix du législateur d'introduire les dispositions relatives à la réparation du préjudice écologique dans le code civil est [certes] une première difficulté à la réparation du préjudice écologique en droit de la responsabilité administrative. Elle n'est toutefois pas insurmontable et nous pensons, avec la doctrine, tant publiciste que privatiste, qu'il n'est pas possible de vous borner [...] à rejeter, pour cette seule raison, les conclusions de la requête tendant à l'indemnisation du préjudice écologique [...]. Il serait difficilement tenable de juger que le préjudice écologique ne peut être réparé que lorsqu'il est commis par une personne, physique ou morale, privée. Cette immunité juridictionnelle des personnes publiques n'apparaît adaptée ni aux évolutions actuelles du droit de l'environnement ni à la place et au rôle du juge administratif dans la société.

C'est d'ailleurs bien ainsi que l'entendaient les membres du groupe de travail sur le préjudice écologique qui avaient estimé que le juge administratif serait "naturellement enclin à étendre l'application, aux personnes publiques, du principe selon lequel le préjudice écologique est réparable" et qu'il n'était pas exclu que l'État puisse être condamné à réparer le préjudice écologique dont il aurait la responsabilité. [...]

Le principe de réparation du préjudice écologique est consacré à l'article 1246 du code civil [...]. Nous ne voyons rien qui s'oppose à l'application de ces dispositions du code civil qui correspondent au principe même

*de la réparation du préjudice écologique et ne font aucune distinction qui serait liée à la nature juridique de la personne responsable » (A. FORT-BESNARD, concl. sur TA de Paris, 3 février 2021, *Associations Oxfam France, Notre Affaire A Tous, Greenpeace France et Fondation pour la Nature et l'Homme*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976 ; soulignement ajouté).*

Et dans le même sens, la doctrine a souligné que « [cette] reconnaissance de la recevabilité des demandes tendant à la réparation du préjudice écologique devant les juridictions administratives n'est pas surprenante », tant elle « était attendue par la juridiction administrative, et espérée par une large partie de la doctrine, publiciste et privatiste » (C. COURNIL et M. FLEURY, « De "l'Affaire du siècle" au "casse du siècle" ? Quand le climat pénètre avec fracas le droit de la responsabilité », *Rev. dr. Homme*, 7 févr. 2021, n° 35).

12.

Par conséquent, c'est en vain que le syndicat professionnel PHYTEIS persiste à soutenir que la question de la recevabilité, devant le juge administratif, d'une action en réparation d'un préjudice écologique, sur le fondement des articles 1246 à 1252 du Code civil, n'aurait pas été tranchée, et demeurerait ouverte.

Le rejet de l'argumentation adverse s'impose.

I.B Sur la régularité des demandes préalables et la liaison du contentieux

13.

Aux termes de ses écritures, PHYTEIS soutient également que la requête des associations Notre Affaire À Tous, POLLINIS, Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS serait irrecevable, compte tenu de « l'absence [de] demande préalable régulièrement formée » et de la méconnaissance des « exigences tenant à la liaison du contentieux » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 11).

À ce titre, il fait d'abord valoir que « la demande préalable du 8 septembre 2021, comme [...] les correspondances qui l'ont complétée [...] le 8 novembre 2021 puis le 13 janvier 2022, ne revêt[raient] pas formellement la signature des représentants désignés agissant au nom de chaque association » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 11).

Il prétend, en outre, que les conclusions des associations Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS seraient « manifestement irrecevables », compte tenu de « l'absence de demande préalable effectuée distinctement », et de ce que ces associations ne se seraient jointes à la demande préalable des associations Notre Affaire À Tous et POLLINIS que « postérieurement au dépôt de la requête sommaire, effectué le 10 janvier 2022 » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 12).

Enfin, le syndicat intervenant affirme que « les fondements » de l'action engagée par les associations auraient « significativement varié entre la demande préalable indemnitaire et la requête sommaire », puis « à l'occasion de la régularisation de [cette dernière] par le dépôt [du] mémoire ampliatif » (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 12-13).

Dès lors, il ne serait « pas établi que le contentieux dans l'état qu'il se présente au Tribunal administratif de Paris [puisse] être regardé [...] comme lié au regard des moyens tels qu'ils avaient été formulés par les auteurs de la demande préalable indemnitaire » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 13).

L'argumentation ne résiste pas à l'analyse.

14.

En droit, l'article R. 421-1 du Code de justice administrative dispose que :

« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. »

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. [...] ».

En application de ces dispositions, toute action tendant à l'engagement de la responsabilité d'une personne publique doit – à peine d'irrecevabilité – être précédée d'une demande préalable, destinée à lier le contentieux.

En l'absence de texte spécial en la matière, « *la demande préalable n'obéit [toutefois] à aucun formalisme* » (L. BOUSTANY, « Demande préalable », Rép. de la resp. de la pers. publique, Dalloz, 2023, § 29). Seulement doit-elle « *revêtir l'aspect d'une véritable réclamation* », et « *se présenter sous la forme d'un mémoire exposant les faits litigieux, les prétentions du requérant, ainsi que les moyens les appuyant* » (*ibid.*, § 32).

En outre, il est acquis qu'une telle réclamation peut être valablement formée, pour le compte du demandeur, par son avocat (en ce sens, par exemple : CAA de Bordeaux, 19 mai 2022, *M. et Mme A.*, req. n° 20BX00811).

15.

Ceci posé, il ressort de la jurisprudence qu'une demande lie le contentieux même lorsqu'elle est formée après l'introduction de la requête, pourvu que, dans ce cas, l'administration l'ait rejetée – expressément ou implicitement – avant que le tribunal administratif ne statue sur ladite requête (en ce sens : CE, 8 juillet 1970, *Andy*, Rec. p. 470 ; CE, 2 avril 1971, *Commune de Condé-sur-l'Escaut*, req. n° 77859, Rec. p. 275 ; CE, 11 avril 2008, *Établissement français du sang*, req. n° 281374, Rec. p. 168 ; voir également : V. HAÏM, « Recours de pleine juridiction », Rép. de cont. admin., Dalloz, 2022, § 135 et suiv.).

Autrement dit, la condition posée par l'article R. 421-1 précité doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision, expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle. Par suite, l'intervention d'une telle décision en cours d'instance suffit à régulariser la requête, sans qu'il soit nécessaire que le requérant confirme ses conclusions, et alors même que l'administration aurait auparavant opposé une fin de non-recevoir fondée sur l'absence de décision (CE, avis, 27 mars 2019, *Consorts Rollet*, n° 426472, Rec. p. 95).

16.

Par ailleurs, il est acquis que « *le contentieux n'[est] lié que pour les éléments contenus dans la demande [préalable]* », ce dont il résulte, notamment, que « *l'objet de cette [dernière] ne peut plus être modifiée devant le juge* » (L. BOUSTANY, « Demande préalable », Rép. de la resp. de la pers. publique, Dalloz, 2023, § 140 et suiv.).

Pour autant, cette règle implique uniquement que l'action contentieuse introduite par le requérant présente une identité de cause avec sa réclamation préalable, et ne repose pas sur une cause juridique distincte.

En application de ce principe, une requête serait, certes, irrecevable si, après s'être fondé, devant l'administration, sur la responsabilité sans faute, le requérant entendait finalement se prévaloir, devant le juge, de la responsabilité pour faute (en ce sens : CE, Ass., 10 février 1961, *Ministre de l'Intérieur c. Consorts Chauche*, Rec. p. 108 ; voir également : L. BOUSTANY, « Demande préalable », Rép. de la resp. de la pers. publique, Dalloz, 2023, § 149).

En revanche, le Conseil d'État admet la recevabilité des conclusions qui ne « *constituent qu'un développement et un complément de la demande initiale* », et non une « *nouvelle réclamation, fondée sur une cause qui lui fut propre* » (CE, 12 décembre 1951, *Ville de Revel*, Rec. p. 589).

De même, il considère que la décision par laquelle l'administration rejette une réclamation préalable tendant à la réparation des conséquences dommageables d'un fait qui lui est imputé, lie le contentieux indemnitaire pour l'ensemble des dommages causés par ce fait générateur. Dès lors, rien n'empêche le requérant de solliciter, devant le juge, la réparation d'un chef de préjudice dont il n'aurait pas fait état dans sa demande préalable, mais qui se rattacherait à ce fait générateur (CE, avis, 19 février 2021, *Mme Sanvoisin*, n° 439366, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Plus largement, le requérant peut toujours invoquer, devant le juge, des moyens distincts de ceux développés dans sa demande préalable.

Enfin, aucune irrecevabilité ne peut être opposée, même en cas d'évolution de l'objet ou de la cause de la demande, si l'administration répond au fond, à titre principal, à l'argumentation du requérant (en ce sens : L. BOUSTANY, « Demande préalable », Rép. de la resp. de la pers. publique, Dalloz, 2023, § 157 et 161).

Dans ces conditions, les critiques adverses ne pourront qu'être écartées.

17.

D'une part, c'est en vain que PHYTEIS croit pouvoir se prévaloir de ce que les demandes préalables des associations requérantes, en date des 8 septembre 2021, 8 novembre 2021 et 13 janvier 2022, ne seraient pas formellement signées par les « *représentés désignés agissant au nom de chaque association* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 11).

En effet, il suffit de se reporter à ces demandes pour constater qu'elles ont été adressées à l'Administration par Maître Emmanuel DAOUD, conseil des associations requérantes, et signées par ses soins (**Productions n° 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 18**).

Dès lors, la circonstance qu'elles ne comportent pas la signature des représentants des différentes associations est sans incidence sur leur régularité, et ne peut avoir eu pour effet de s'opposer à la liaison du contentieux.

La critique adverse sera donc écartée.

18.

D'autre part, il est inexact de prétendre, comme le fait pourtant le syndicat intervenant, que les conclusions présentées par les associations Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS seraient irrecevables, faute de demande préalable régulièrement présentée à l'Administration.

Sur ce point, il est rappelé que les associations Notre Affaire À Tous et POLLINIS ont adressé à l'Administration une demande préalable, tendant à la réparation des préjudices – écologique et moral – résultant des carences fautives de l'État en matière de protection de la biodiversité et de régulation des produits phytopharmaceutiques, par courrier daté du 8 septembre 2021 (**Productions n° 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15**).

Par la suite, les associations Biodiversité sous nos pieds, puis ANPER-TOS et ASPAS, se sont jointes à la demande des associations Notre Affaire À Tous et POLLINIS, en transmettant à l'Administration leurs propres demandes, similaires, par courriers des 8 novembre 2021 et 13 janvier 2022 (**Production n° 18**).

Au total, ce sont donc trois demandes préalables qui ont été soumises à l'Administration, ayant toutes donné lieu à une décision implicite de rejet de la part de cette dernière.

Partant, à la date à laquelle le Tribunal de céans statuera sur la requête introduite, le 10 janvier 2022, par les cinq associations, l'Administration aura bien pris une décision sur les trois demandes formées devant elle.

La recevabilité des conclusions des associations Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS ne fait donc aucun doute.

19.

Au demeurant, il est précisé que rien n'empêchait les cinq associations de présenter, devant le Tribunal administratif de Paris, une requête unique.

En effet, même si le présent litige a, formellement, donné lieu à trois demandes préalables distinctes, ces dernières étaient en réalité identiques, et tendaient aux mêmes fins, par les mêmes moyens.

Plus encore, les demandes des associations Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS faisaient expressément référence à la demande initialement formée par les associations Notre Affaire À Tous et POLLINIS, elles-mêmes signataires des courriers des 8 novembre 2021 et 13 janvier 2022, à laquelle elles indiquaient se joindre.

Par suite, le rejet de ces demandes préalables – qui présentaient un lien suffisamment étroit et tendaient à la réparation des mêmes préjudices – pouvait bien faire l'objet d'une requête unique (sur ce point, voir : CE, 19 janvier 1983, *De Bouard et autres*, req. n° 27720, Rec. p. 9 ; voir également : G. PELLISSIER, « Régime général des recours de plein contentieux », JCl Admin., Fasc. 1122, § 112).

Le rejet de la critique adverse s'impose à tous égards.

20.

Enfin, c'est encore à tort que le syndicat PHYTEIS soutient que les « *fondements* » des demandes des associations auraient évolué, entre la demande préalable et la saisine du Tribunal administratif de Paris (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 12).

Depuis l'origine, la demande des cinq associations requérantes repose, en effet, sur un même fondement : la responsabilité pour faute de l'État, du fait de ses carences en matière de protection de la biodiversité résultant, notamment, de l'insuffisance des mesures prises en matière d'évaluation et de gestion des risques, et d'autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Dès lors, l'action contentieuse introduite par les associations présente bien une identité de cause avec leur réclamation préalable, et ne repose pas sur une cause juridique distincte.

Et la circonstance que la présentation et la rédaction des moyens aient pu évoluer entre la demande préalable et la requête introductive d'instance est, dans ce cadre, sans incidence sur la recevabilité des conclusions des associations requérantes.

Du reste, à supposer qu'un doute subsiste à cet égard, force serait de constater que l'État a répondu au fond, à titre principal, à l'argumentation des associations requérantes ; de sorte qu'aucune irrecevabilité, tenant à l'évolution supposée de l'objet ou de la cause de leur demande, ne peut leur être opposée.

Le rejet de la critique adverse s'impose.

I.C Sur la qualité pour agir de la représentante de l'ASPAS

21.

Le syndicat PHYTEIS soutient encore que l'ASPAS n'aurait « *pas justifié que Madame Madline RUBIN, directrice de l'association, [...] était [bien] au nombre des personnes mentionnées au dernier alinéa de l'article 10 des statuts pouvant régulièrement recevoir délégation de pouvoir du conseil d'administration pour représenter l'association* ».

De sorte que « *les conclusions [...] de l'ASPAS ne [seraient] pas recevables* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 14).

Ce n'est pas sérieux.

22.

Aux termes de l'article 10 des statuts de l'ASPAS, il est prévu que :

« L'Association est dirigée par un Conseil d'Administration qui est investi de manière générale des pouvoirs les plus étendus qui ne sont pas dévolus à un autre organe de l'Association. »

À ce titre, il est précisé que le Conseil d'Administration dispose de tous pouvoirs pour décider d'agir en justice et représenter l'Association dans le cadre d'actions en justice tant en défense, en demande, qu'en intervention volontaire, devant toutes les juridictions nationales (et notamment civiles, pénales et administratives), européennes et internationales.

Le Conseil d'Administration pourra décider de déléguer ce pouvoir d'agir en justice et/ou de représentation en justice conformément au dernier alinéa du présent article. [...]

Le Conseil d'Administration peut déléguer une partie de ses attributions de façon permanente ou ponctuelle, au Bureau, à un ou plusieurs administrateurs, au Président, à tout salarié de l'Association ou à tout représentant spécial, même non membre de l'Association. [...] » (**Production n° 5**).

En application de ces dispositions, tout salarié de l'Association peut se voir déléguer, par le conseil d'administration, une partie des attributions de ce dernier – parmi lesquelles figure le pouvoir d'agir en justice.

Sur ce fondement, le conseil d'administration de l'ASPAS a, par délibération en date du 18 juillet 2020, délégué à Madame Madline RUBIN, directrice de l'Association, la capacité d'agir en justice, pour le compte de l'Association.

Or, en tant que salariée de l'ASPAS, Madame RUBIN était bien au nombre des personnes pouvant recevoir une telle délégation de la part du conseil d'administration (**Production n° 21**).

La critique adverse sera donc écartée.

23.

Ceci posé, il est précisé que l'ASPAS est désormais représentée, dans le cadre de la présente instance, par Madame Ariane AMBROSINI, responsable du pôle juridique de l'Association.

Dès lors, même si ce point n'est, à ce stade, pas contesté par PHYTEIS, il est précisé, à toutes fins utiles, que Madame AMBROSINI, elle-même salariée de l'ASPAS – et donc au nombre des personnes visées par l'article 10 des statuts de l'Association –, a régulièrement reçu une délégation de la part du conseil d'administration pour « *décider d'agir en justice et de représenter l'association en justice* », par délibération en date du 15 octobre 2022 (**Productions n° 17 et 22**).

La recevabilité des conclusions de l'ASPAS ne fait donc aucun doute.

I.D Sur la recevabilité des conclusions tendant à ce que la Cour de Justice de l'Union européenne soit saisie de questions préjudices et des conclusions aux fins d'injonction

24.

Le syndicat PHYTEIS soutient, par ailleurs, qu'il y aurait « *lieu de douter* » de la recevabilité de « *certaines conclusions ou demandes* » des associations requérantes (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 14).

En particulier, ce ne serait « *qu'au stade de la réplique que les demanderesse[s] [auraient] formulé[s], à l'appui de leur argumentation, des questions préjudicielles pour la Cour de justice de l'Union européenne* ». Partant, ces demandes, prétendument « *nouvelles* », ne pourraient « *qu'être écartées, dès lors qu'elles ont été soumises au juge de plein contentieux après l'expiration du délai de recours contentieux* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 14).

De même, certaines conclusions aux fins d'injonction, présentées par les associations requérantes dans leurs dernières écritures, devraient « être regardées comme tardives car présentées après le 10 janvier 2022 », dès lors que « le principe de cristallisation du débat contentieux rend[rait] irrecevables les demandes nouvelles après l'expiration du délai de recours » (observations complémentaires de PHYTEIS du 25 février 2023, pp. 5-6).

En tout état de cause, « ces conclusions en injonction, au titre de la réparation en nature du préjudice écologique invoqué, [devraient] être écartées » (observations complémentaires de PHYTEIS du 25 février 2023, p. 6), puisqu'elles « dépasseraient manifestement l'office du juge du plein contentieux dans le cadre d'un recours indemnitaire » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 16).

La critique adverse ne pourra qu'être écartée.

25.

En droit, il est certes acquis que les conclusions principales ne peuvent être modifiées ou transformées après l'expiration du délai de recours contentieux, qui cristallise les éléments du débat (en ce sens : CE, 6 mars 1936, *Lamy*, Rec. p. 296).

De même, sont irrecevables les demandes nouvelles, qui « se rattachent à une "cause juridique distincte" de celle dont procèdent le ou les moyens invoqués avant l'expiration du délai » (R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif général*, coll. Domat, Montchrestien, 13ème éd., 2008, p. 675).

De sorte qu'un moyen relevant d'une cause juridique nouvelle, soulevé une fois le délai de recours contentieux expiré, est, par principe, irrecevable (en ce sens : CE, Sect., 20 février 1953, *Société Intercopie*, Rec. p. 88).

26.

En revanche, des conclusions subsidiaires, annexes ou accessoires peuvent être présentées à tout moment, même après l'expiration du délai recours, « dès lors, du moins, qu'elles se rapportent à l'instance en cours » (V. HAÏM, « Requête », *Rép. de cont. admin.*, Dalloz, 2021, § 189).

Tel est notamment le cas des conclusions à fin d'injonction formulées sur le fondement des dispositions des articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative, qui, « en tant que conclusions incidentes et accessoires [...] ne sont pas soumises au délai de recours » (R. ROUQUETIE, *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 2020-2021, § 322.293).

Autrement dit, des conclusions tendant à la mise en œuvre de mesures d'exécution de la décision juridictionnelle, accessoires à la demande principale, peuvent être présentées après l'expiration du délai de recours (en ce sens : CE, 29 octobre 2012, *Mme Jarry*, req. n° 332387 ; CAA de Bordeaux, 7 janvier 2016, *Commune de Royan*, req. n° 14BX00200 ; voir également : J. GOURDOU et A. GARCIA, « Exécution des décisions de la juridiction administrative – Prise en compte anticipée de l'exécution : l'injonction concomitante au prononcé de la décision de justice », *Rép. de cont. admin.*, 2018, § 90).

De même, des conclusions tendant, à titre subsidiaire, à ce que le juge national saisisse la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles, peuvent être soumises au juge à tout moment, même après l'expiration du délai de recours.

Cette solution s'impose d'autant plus que, si les parties peuvent toujours suggérer de saisir la Cour de justice d'un renvoi préjudiciel, notamment en faisant émerger les éléments de droit de l'Union européenne présents dans le litige, voire en proposant au juge la formulation d'une ou plusieurs questions, la décision de procéder à cette saisine est réservée au juge national, et peut intervenir d'office, même s'il n'y a pas été invité par les parties (sur ce point, voir : J. PERTEK, « Renvoi préjudiciel. – Notion de juridiction. – Droit, faculté et obligation de renvoi. – Règles de procédure », JCl. Europe Traité, Fasc. 360-1, § 62 ; F. PICOD et J. RIDEAU, « Renvoi préjudiciel », Rép. de droit européen, Dalloz, 2022, § 139 et suiv.).

Enfin, la jurisprudence admet, en tout état de cause, que les parties peuvent toujours développer les conclusions qu'ils ont initialement soumises au juge, y compris après l'expiration du délai de recours contentieux (en ce sens : CE, 10 mai 1912, *Époux Médard*, Rec. p. 550 ; CE, 31 mai 2007, *H.*, req. n° 278905, Rec. p. 225 ; voir également : G. PELLISSIER, « Régime général des recours de plein contentieux », JCl Admin., Fasc. 1122, § 85).

27.

Par ailleurs, il est rappelé que le juge peut parfaitement faire usage de son pouvoir d'injonction pour assurer la réparation, en nature, d'un préjudice écologique (pour une illustration récente, voir : TA de Paris, 3 février 2021, *Association Oxfam France et autres*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976 ; TA de Paris, 14 octobre 2021, *Association Oxfam France et autres*, req. n° 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976).

Une telle réparation s'entend, en effet, soit d'un retour au *statu quo ante*, soit d'une cessation de l'illicite (en ce sens : S. BRIMO, « Le préjudice environnemental », Droit administratif n° 8-9, août 2018, § 4 ; Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice, « Pour la réparation du préjudice écologique », 17 septembre 2013, pp. 56-57).

En ce sens, si l'article 1249 du Code civil prévoit que « la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature », l'article 1252 précise qu'« indépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens [...], peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage ».

Dans ce dernier cas, « la cessation de l'illicite [qui peut être ordonnée par le juge] prévient la réalisation de dommage, et accentue donc la fonction préventive de la responsabilité civile. Elle participe aussi à la fonction réparatrice de la responsabilité civile, en permettant d'agir sur le préjudice susceptible de résulter du trouble. Enfin, elle revêt une fonction particulière puisqu'elle contribue à rétablir un état de choses conforme à la légalité. Ainsi, l'action en cessation de l'illicite permet non seulement de réparer un préjudice, mais aussi d'éviter sa survenance, en ordonnant toute mesure (par exemple la fermeture d'une entreprise) de nature à faire cesser le trouble illicite » (Rapport du groupe de travail installé par Madame Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice, « Pour la réparation du préjudice écologique », 17 septembre 2013, p. 56).

Plus largement, le juge administratif de plein contentieux peut, lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique de mettre un terme à son comportement ou d'en pallier les effets (sur ce point, voir : R. ROUQUETTE, *Petit traité du procès administratif*, Dalloz, 2020-2021, § 322.221 et suiv.).

En ce sens, le Conseil d'État a jugé, en 2015, que :

« Considérant que lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets ; qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A...demandait, outre la réparation du préjudice qu'il avait subi par la faute de la commune d'Hébuterne, d'ordonner à cette commune de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux pollutions dont il était victime ou, à défaut, de mettre à sa disposition une pâture saine ; qu'en rejetant ces conclusions au motif que les injonctions demandées n'étaient pas de celles que le juge administratif saisi d'un recours indemnitaire peut prononcer, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit » (CE, 27 juillet 2015, Baey, req. n° 367484, Rec. p. 285 ; voir également : CE, 18 mars 2019, SCI des Cèdres, req. n° 411462).

Tel que le résume la doctrine, *« la victime d'une carence fautive de l'administration peut désormais, dans le cadre d'un seul et même recours - le recours indemnitaire -, demander au juge administratif non seulement la réparation des préjudices qu'elle a subis en raison de cette carence mais aussi d'enjoindre à l'administration de prendre les mesures pour y mettre fin. Il n'est donc plus nécessaire pour la victime d'intenter un recours pour excès de pouvoir contre la décision à l'origine de ce comportement ou le refus d'y mettre fin, en assortissant ce recours d'une demande d'injonction »* (A. PERRIN, « Le renforcement de l'obligation d'agir des autorités de police », A.J.D.A. 2015, p. 2277).

Ainsi conçu, le pouvoir d'injonction du juge administratif saisi d'un recours indemnitaire suppose, d'une part, que le comportement fautif de la personne publique responsable perdure à la date à laquelle le juge se prononce et, d'autre part, que le préjudice dont la victime demande réparation perdure également à la date à laquelle le juge se prononce (sur ce point, voir : P. PARINET-HODIMONT, « L'injonction dans la responsabilité administration – Injonction et réparation », R.F.D.A., 2020, p. 107).

Du rappel de ces principes, s'infère le rejet de l'argumentation adverse.

28.

D'une part, il est rappelé que, dans leur mémoire en réplique présenté le 19 janvier 2023, les associations Notre Affaire À Tous, POLLINIS, Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS ont, à titre subsidiaire, invité le Tribunal administratif de Paris à soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne plusieurs questions préjudicielles portant, notamment, sur la marge de manœuvre de l'État en matière d'évaluation des risques, et la légalité des règlements (UE) n° 546/2011 du 10 juin 2011, et n° 284/2013 du 1^{er} mars 2013 (mémoire en réplique, p. 22 et suiv.).

Des conclusions en ce sens ont, par la suite, été intégrées au dispositif des observations complémentaires produites, le 9 février 2023, par les associations requérantes.

Ceci posé, c'est en vain que le syndicat PHYTEIS soutient que ces conclusions seraient irrecevables, pour avoir été présentées après l'expiration du délai de recours contentieux.

D'abord, il importe de préciser que c'est uniquement pour répondre au principal argument en défense de l'État, tiré de ce que les règles en matière d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques seraient entièrement harmonisées par le droit de l'Union européenne, et ne laisseraient aucune marge de manœuvre aux États membres, que les associations ont dû développer des arguments sur ce point et proposer, en cas de doute du Tribunal, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Ensuite, ces conclusions, présentées à titre subsidiaire, n'ont pas eu pour effet de modifier les conclusions principales des associations requérantes – tendant à la condamnation de l'État à réparer les préjudices résultant de ses carences fautives en matière de protection de la biodiversité et de réglementation des produits phytosanitaires.

Enfin, elles avaient uniquement pour objet d'inviter le juge à faire usage de l'un de ses pouvoirs, étant précisé que ce dernier peut toujours décider, même d'office, et sans y avoir été invité par les parties, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un renvoi préjudiciel.

Par conséquent, ces conclusions ne peuvent pas être qualifiées de « *nouvelles* ».

Leur recevabilité ne fait donc aucun doute.

29.

De même, force est de constater que, contrairement à ce que soutient le syndicat intervenant, ces conclusions ne soulèvent pas un « *litige distinct de celui soumis au Tribunal administratif de Paris par les associations requérantes* » (observations complémentaires de PHYTEIS du 25 février 2023, p. 4).

Et pour cause : dans l'hypothèse où le juge estimerait qu'un doute subsiste sur ce point, la réponse aux questions soulevées par les associations requérantes permettrait de déterminer si l'État disposait bien d'une marge de manœuvre pour définir des procédures plus protectrices en matière d'évaluation des risques et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, et d'établir si la réglementation communautaire permettait aux États membres de compléter les règles prévues par les règlements (UE) n° 546/2011 et n° 284/2013.

Ce qui, dans l'affirmative, conforterait – s'il en était encore besoin – l'argumentation des associations requérantes, tendant à démontrer le caractère fautif de l'abstention de l'État (sur ce point, voir : mémoire en réplique, p. 22 et suiv.).

En outre, la réponse aux questions préjudicielles soulevées – y compris, donc, celle relative à la validité des règlements d'exécution (UE) n° 546/2011 et n° 284/2013 – serait pertinente, dans le cadre du présent litige, pour clarifier le droit applicable et permettre au juge d'apprécier la licéité des procédures d'évaluation mises en œuvre par l'État et, par suite, pour déterminer si les conditions de l'engagement de sa responsabilité sont réunies.

En tout état de cause, même à supposer que la Cour de justice de l'Union européenne juge illégaux tout ou partie des règlements d'exécution (UE) n° 546/2011 et n° 284/2013, la responsabilité de l'État resterait néanmoins engagée, compte tenu de la méconnaissance de ses obligations résultant du droit interne, du droit primaire de l'Union européenne et du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 22-34 et 50-55 ; mémoire en réplique, p. 25 et suiv.).

Le rejet de la critique adverse s'impose.

30.

D'autre part, les conclusions principales des associations requérantes étaient, depuis l'origine, assorties de conclusions à fin d'injonction, tendant à ce qu'il enjoint à l'État de mettre un terme à l'ensemble des manquements à ses obligations en matière d'évaluation et d'autorisation des

produits phytopharmaceutiques et de protection de la biodiversité, et de réparer le préjudice écologique en résultant.

Dès lors, la circonstance que ces conclusions aient été ultérieurement complétées et précisées par les associations requérantes, demeure sans incidence sur leur recevabilité.

En effet, outre que rien n'empêchait les requérantes de compléter les conclusions à fin d'injonction qu'ils avaient initialement présentées devant le juge, même après l'expiration du délai de recours contentieux, force est de rappeler que de telles conclusions peuvent toujours être présentées après l'expiration dudit délai, en tant qu'elles présentent un caractère accessoire.

La critique adverse, tirée du caractère prétendument tardif de certaines conclusions à fin d'injonction, sera donc écartée.

31.

Enfin, comme les associations l'ont démontré dans leurs précédentes écritures, il est rappelé que le comportement de l'État demeure fautif, et que le préjudice écologique continuera d'altérer les fonctions écologiques des écosystèmes pendant plusieurs décennies.

Par conséquent, les associations requérantes demeurent fondées à solliciter le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents, tendant à l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au préjudice moral, ainsi qu'au préjudice écologique invoqué.

32.

Dans ce cadre, c'est en vain que le syndicat professionnel PHYTEIS croit pouvoir soutenir que les mesures sollicitées dépasseraient « *l'office du juge du plein contentieux* » et que certaines d'entre elles relèveraient du pouvoir « *législatif* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 16).

D'abord, en effet, force est de constater que l'intervenant volontaire n'indique pas quelles mesures relèveraient, selon lui, du domaine de la loi.

Ensuite, à peine est-il besoin de rappeler que l'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la préservation de l'environnement* ».

En d'autres termes, la compétence accordée au législateur en matière environnementale est résiduelle, puisqu'elle se limite à la détermination des « *principes fondamentaux* ».

Partant, la circonstance que le législateur intervienne en amont de la définition des politiques publiques environnementales n'empêche nullement le gouvernement de se saisir de sa compétence pour développer de telles politiques en matière de protection de la biodiversité.

33.

De même, le fait que des juridictions administratives se soient déjà prononcées, de façon ponctuelle, sur la légalité de certaines autorisations de mise sur le marché, ne saurait justifier, à lui seul, qu'il soit fait obstacle à la demande des associations requérantes, tendant à ce qu'il soit enjoint à l'État de procéder, de façon générale, à la suspension des autorisations de mise sur le marché des produits d'ores et déjà identifiés comme entraînant une perte inestimable de biodiversité.

En outre, contrairement à ce que le syndicat tente de faire accroire, il n'appartiendrait pas davantage au Conseil d'État de se prononcer sur les demandes d'injonction formulées par les associations, tendant à la modification de textes réglementaires, dès lors que ces dernières ne constituent que l'accessoire des demandes principales des requérantes – tendant à la condamnation de l'État à réparer les préjudices résultant de ses carences fautives en matière de protection de la biodiversité et de réglementation des produits phytosanitaires – qui relèvent, sans ambiguïté, de la compétence du Tribunal administratif de Paris.

L'argumentation adverse sera donc écartée.

34.

Enfin, contrairement à ce que PHYTEIS tente de faire accroire, la circonstance que l'Union nationale de l'apiculture française (UNAF) ait récemment saisi le Conseil d'État d'un recours tendant à l'annulation de la décision de refus du gouvernement d'« *inclure, dans les dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché des pesticides, des analyses de toxicité à long terme et de cancérogénicité portant sur les formulations complètes* »¹, demeure sans incidence sur la requête introduite, devant le Tribunal de céans, par les associations Notre Affaire À Tous, POLLINIS, Biodiversité sous nos pieds, ANPER-TOS et ASPAS.

En effet, outre que ces deux recours reposent sur un fondement distinct, ils sont également d'une nature différente.

En particulier, la question posée au Conseil d'État – qui ne concerne que l'évaluation des effets cocktails au sein d'un même produit, et seulement quant aux effets sur la santé humaine – est beaucoup plus circonscrite que celle soumise au Tribunal administratif de Paris – relative aux défaillances systémiques des procédures d'évaluation des produits phytosanitaires, quant à leurs effets sur la biodiversité.

Le rejet de l'argumentation adverse s'impose.

III. SUR LE CARACTERE MAL FONDE DE L'ARGUMENTATION DE PHYTEIS

35.

Aux termes de son intervention, le syndicat professionnel PHYTEIS indique « *s'associe[r] à l'argumentation* » du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, dont il résulte que « *la responsabilité de l'État ne [pourrait] pas être engagée en l'espèce* ».

Il entend, à ce titre, « *apporter des compléments dans son ressort propre, compte tenu de sa connaissance de la réglementation en vigueur, de la pratique acquise par ses adhérents au fil des évaluations des produits et à la lumière de faits ou éléments à sa disposition* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 20).

Ces développements appellent, de la part des associations requérantes, les observations suivantes.

36.

¹ <https://www.unaf-apiculture.info/actualites/carences-dans-l-homologation-des-pesticides-toxicite-des-produits-autorises-652.html>.

À titre liminaire, d'un point de vue terminologique, il est précisé que les associations requérantes utilisent, dans leurs écritures, l'expression « documents d'orientation », qui est le terme officiel consacré par 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 (ci-après le « règlement PPP »)² (*guidance documents* dans la version anglaise), pour désigner les documents guides, adoptés par la Commission européenne – et généralement élaborés par l'EFSA –, détaillant les tests à réaliser et les valeurs à prendre en compte aux fins de l'évaluation des impacts des pesticides sur les espèces non ciblées et, plus généralement, sur les différentes composantes de l'environnement.

Or, le syndicat PHYTEIS emploie indifféremment, dans ses écritures, le terme « lignes directrices », pour désigner aussi bien lesdits documents d'orientation adoptés par la Commission en application du règlement PPP, que les lignes directrices et autres schémas d'évaluation élaborés et validés par l'OCDE ou l'OEPP.

37.

De façon générale, force est de relever que PHYTEIS ne répond pas à la plupart des arguments développés par les associations requérantes et tente, pour l'essentiel, de semer le doute sur leur argumentation, par des affirmations non étayées et contredites par de nombreuses études scientifiques ainsi que par les autorités compétentes et, notamment, par les travaux de l'EFSA, le rapport issu de l'expertise collective INRAE-Ifremer concernant les impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques³ (ci-après le « rapport INRAE/Ifremer (2022) ») ou les avis de l'Anses⁴.

Aux termes de ses écritures, PHYTEIS prétend, notamment, que les produits phytopharmaceutiques seraient autorisés à l'issue d'une évaluation des risques particulièrement rigoureuse, à même d'assurer la protection de la santé et de l'environnement.

En outre, sans nier expressément la contamination généralisée de l'environnement par les pesticides, le syndicat intervenant semble considérer que cette contamination n'emporterait pas de risque inacceptable pour la santé humaine ou pour l'environnement, et conteste l'existence d'un lien de causalité entre pesticides et déclin de la biodiversité.

Enfin, PHYTEIS dépeint une vision théorique et idéalisée du système d'évaluation et de gestion des risques des produits phytopharmaceutiques, qui est décorrélée de la réalité des faits et va à l'encontre du consensus émergent, au sein de la littérature scientifique mais aussi des autorités et des instances réglementaires et décisionnaires, concernant les failles de l'évaluation des risques et les impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité.

Ceci posé, les précédents mémoires des associations requérantes permettent, pour l'essentiel de répondre à l'argumentation développée par le syndicat PHYTEIS.

Les associations requérantes renvoient, à ce titre, à leurs précédentes écritures, ainsi qu'aux nombreux travaux, rapports et études cités, concernant, notamment :

² Règlement PPP, articles 12(2), 36(2) et 77.

³ INRAE Ifremer, *Impacts des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et les services écosystémiques. Rapport de l'expertise scientifique collective – septembre 2022* (ci-après [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#)). Voir également la [synthèse](#) du rapport, ainsi que le site de l'[INRAE](#).

⁴ Voir : [mémoire complémentaire](#), notamment pp. 44-45 et [mémoire en réplique](#), notamment pp. 18-21, 26-27 et 30-37.

- l'obligation de mettre en place des procédures d'évaluation adéquates et suffisamment protectrices de l'environnement (mémoire complémentaire, pp. 22-34 ; mémoire en réplique, pp. 25-27) ;
- les failles de l'évaluation des risques pour les espèces non-ciblées (mémoire complémentaire, pp. 34-45 ; mémoire en réplique, pp. 25-38) ;
- la défaillance, en particulier de l'État et de l'Anses, à faire évoluer la procédure d'évaluation des risques pour les abeilles conformément aux dernières connaissances scientifiques et préconisations de l'EFSA (mémoire en réplique, pp. 18-22, 26-27, 30-33 et 34) ;
- les lacunes et l'obsolescence des documents d'orientation et lignes directrices validés au niveau européen (mémoire complémentaire, pp. 18-19 ; mémoire en réplique, p. 16 et pp. 36-37) ;
- les carences et insuffisances dans le suivi et le retrait des produits phytopharmaceutiques (mémoire complémentaire, pp. 46-49 ; mémoire en réplique, pp. 38-40) ;
- le lien de causalité entre produits phytopharmaceutiques et déclin de la biodiversité (mémoire complémentaire, pp. 100-108 ; mémoire en réplique, pp. 55-62).

Dans ce cadre, les associations requérantes entendent toutefois répondre plus spécifiquement à certains arguments du syndicat PHYTEIS, qui illustrent le caractère erroné de la présentation du système d'évaluation et de gestion des risques opérée par ses soins, à l'encontre de la littérature scientifique et des constats des autorités compétentes et, notamment, des travaux de l'EFSA et du rapport INRAE/Ifremer (2022).

38.

En premier lieu, PHYTEIS soutient que « *la réglementation encadrant la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques [serait] considérée comme la plus stricte au monde* » et permettrait d'assurer « *une évaluation scientifique rigoureuse* » des effets des pesticides (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 21 et 22).

L'argument ne convainc pas.

39.

Certes, la réglementation européenne encadrant l'évaluation et la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques – et notamment le règlement PPP – est considérée l'une des plus rigoureuses au monde.

Et pour cause : comme l'ont indiqué les associations requérantes dans leurs précédentes écritures, le cadre normatif européen exige une évaluation approfondie des risques environnementaux (ERE), en conformité avec le principe de précaution, dans le but d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale, et de l'environnement (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 22-34).

Cependant, comme le montre un nombre croissant d'études scientifiques et de rapports publics, les procédures d'évaluation mises en œuvre en pratique méconnaissent ces exigences (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 34-46 ; mémoire en réplique, pp. 25-38).

De fait, les pesticides ayant passé avec succès le processus d'évaluation et d'autorisation s'accumulent dans l'environnement à des concentrations alarmantes, et ont des effets nocifs ou potentiellement nocifs pour les humains et pour la biodiversité (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 54-55, 67-74, 78-83 et 100-108 ; mémoire en réplique, pp. 5-6, 50-51 et 55-62).

Et c'est précisément l'objet du présent recours que de faire reconnaître la défaillance des autorités nationales à mettre en œuvre des procédures d'évaluation conformes au règlement PPP et, plus généralement, aux exigences issues du droit de l'Union européenne, de la Charte de l'environnement et de la loi (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 22-49 et 67-74 ; mémoire en réplique, pp. 8-43 et 52-57).

40.

En outre, il est rappelé que l'évaluation des risques environnementaux repose à la fois sur des règles de droit – notamment celles issues du règlement PPP et des règlements pris pour son exécution – et des textes et pratiques non contraignants : documents d'orientation, lignes directrices et schémas d'évaluation (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 22-34 ; mémoire en réplique, pp. 8-9).

Or, comme il a déjà été amplement démontré, les exigences issues du règlement PPP ne sont pas correctement appliquées, en raison, notamment, du décalage entre, d'une part, les règles fixées par celui-ci et, d'autre part, les documents d'orientation, qui précisent le détail des procédures d'évaluation des risques (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 18-19, 22-25, 31-45 ; mémoire en réplique, pp. 11-12, 16-17, 18-22 et 36-37).

Pourtant, ces procédures sont essentielles pour l'application correcte du règlement PPP, car elles détaillent les études et informations techniques nécessaires pour établir si un produit présente, ou non, des risques pour la santé ou l'environnement et peut, ou non, être autorisé (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, p. 18 ; mémoire en réplique, pp. 11-12, 16-17 et 69-70).

Du reste, il est rappelé que, compte tenu de leur rôle crucial dans le processus d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, ces procédures d'évaluation ont fait l'objet, ces deux dernières décennies, de plusieurs études et analyses scientifiques, qui ont mis en évidence l'incapacité de l'ERE actuelle d'évaluer correctement les risques que les pesticides de synthèse entraînent pour la biodiversité et, par conséquent, d'empêcher que des pesticides autorisés et massivement utilisés aient des effets inacceptables sur l'environnement (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 34-44 ; mémoire en réplique, pp. 25-37).

En particulier, le rapport INRAE/Ifremer (2022) relève que :

« Malgré des objectifs ambitieux, la réglementation en vigueur ne permet pas suffisamment de protéger la biodiversité et d'éviter les impacts à hauteur des objectifs visés. En effet, malgré cette législation exigeante, de nombreuses études laissent à penser que les PPP jouent un rôle non négligeable dans la réduction de la biodiversité (invertébrés, oiseaux...) et dans la dégradation de certaines fonctions et certains services écosystémiques (cf. sections 2 et 3). Un décalage entre ambitions affichées par le droit de l'Union européenne et dégradation de l'environnement imputable aux PPP est donc observé » (soulignement ajouté)⁵.

⁵ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1269.

Et l'EFSA a produit, depuis l'entrée en vigueur du règlement PPP, plusieurs analyses et opinions scientifiques, détaillant les failles de l'ERE actuelle, ainsi que les évolutions nécessaires pour aligner l'évaluation des risques environnementaux avec la réglementation en vigueur et les connaissances scientifiques actuelles⁶.

Enfin, pour le surplus, les associations requérantes renvoient, sur ce point, à leurs écritures précédentes, ainsi qu'aux nombreux rapports, avis et études cités à l'appui de celles-ci (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 35-44 ; mémoire en réplique, pp. 18-20 et 25-44).

41.

En deuxième lieu, il est inexact de prétendre, comme le fait pourtant le syndicat professionnel PHYTEIS, que l'évaluation des risques s'appuierait sur l'ensemble de la littérature scientifique pertinente des dix dernières années (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 22-23).

Bien au contraire, il apparaît que nombre d'articles et de recherches scientifiques académiques publiés au cours des dix dernières années ne sont pas pris en compte dans le cadre de l'évaluation des risques.

À cet égard, le rapport INRAE/Ifremer (2022) souligne que :

- « *A propos du poids des études scientifiques fournies par les pétitionnaires, la juriste Röttger-Wirtz (2020) note qu'un grand accent est mis sur les études soumises par le candidat car celles-ci sont conformes aux Bonnes pratiques de laboratoire (BPL), tandis que les études universitaires sont souvent conçues et réalisées selon des conceptions plus originales et moins standardisées. (...) Le fait que la décision publique, d'autoriser ou non la mise sur le marché des PPP et de leurs différents composants, repose principalement sur des données d'évaluation fournies par le pétitionnaire, pose la question des conflits d'intérêts.* »⁷.
- « **Les fondements scientifiques mobilisés dans le cadre réglementaire ignorent en partie les connaissances scientifiques disponibles dans le champ académique.** [...] Certains savoirs scientifiques sont rendus invisibles au niveau de l'évaluation des PPP car les agences ont tendance à ignorer volontairement des données lorsqu'elles n'ont pas été élaborées selon les normes réglementaires (Jouzel, 2019). Cependant, les enseignements tirés des tests réglementaires peuvent être infirmés par des observations de terrain documentées a posteriori dans la bibliographie, souvent basées sur des méthodes et modèles (espèces, stades de développement testés, conditions de tests) différents de ceux qui sont utilisés en réglementation et qui peuvent apporter des résultats complémentaires »⁸.
- « [L]es études issues de l'industrie sont prépondérantes dans l'évaluation des risques et les critères retenus pour valider ou invalider une étude rendent majoritaires les études menées selon les protocoles OCDE et respectant des procédures BPL (bonnes pratiques de laboratoire), ce qui n'est généralement pas le cas des études académiques (Robinson et al., 2020). La bibliographie académique est bien prise en compte dans les évaluations, mais l'obligation de fournir des données de façon large avec une sélection des études pertinentes systématique, transparente et reproductible pour rassembler objectivement autant d'articles scientifiques revus

⁶ Voir, notamment : EFSA, [Scientific Opinion on the science behind the development of a risk assessment of Plant Protection Products on bees \(*Apis mellifera*, *Bombus spp.* And solitary bees\)](#), 2012 ; EFSA, [Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees \(*Apis mellifera*, *Bombus spp.* and solitary bees\)](#), 2013 ; EFSA, [Scientific Opinion addressing the state of the science on risk assessment of plant protection products for non-target arthropods](#), 2015 ; EFSA, [Recovery in environmental risk assessments at EFSA](#), 2016 ; EFSA, [Scientific Opinion on the state of the science on pesticide risk assessment for amphibians and reptiles](#), 2017. Cf. mémoire en réplique, notamment pp. 18-20 et 27-37.

⁷ Rapport INRAE/Ifremer (2022), p. 1017 (soulignement ajouté).

⁸ Rapport INRAE/Ifremer (2022), p. 1270 (soulignement ajouté).

par les pairs que possible suppose que le pétitionnaire fournisse ces documents et que l'État membre rapporteur puisse vérifier ces données et solliciter toute information qu'il jugerait manquante »⁹.

L'argument adverse sera donc écarté.

42.

En troisième lieu, PHYTEIS ne craint pas d'affirmer que les procédures d'évaluation seraient « *fréquemment révisées afin d'y inclure le progrès des connaissances scientifiques* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 29).

L'argument ne résiste pas à l'analyse.

43.

Sur ce point, le syndicat intervenant souligne, dans ses écritures, que la réglementation sectorielle sur l'évaluation des risques « *n'est pas figée* » et « *s'ajuste dans le même temps que l'évolution des connaissances de la science afin d'en tenir compte* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 21).

La nécessité d'une telle évolution n'est évidemment pas contestée par les associations requérantes.

En effet, l'évaluation des risques doit prendre en compte les dernières connaissances scientifiques, et c'est précisément cette obligation qui justifie que les États bénéficient d'une certaine marge de manœuvre en la matière – les autorités compétentes au niveau national ne pouvant se contenter des procédures d'évaluation validées au niveau européen, lorsque celles-ci sont obsolètes et/ou lacunaires (sur ce point, voir : mémoire en réplique, p. 11, pp. 16-17 et p. 20).

44.

Pour autant, force est de constater que l'ajustement des schémas d'évaluation ne s'opère pas dans le même temps que l'évolution des connaissances de la science, et ne permet pas d'en tenir compte efficacement.

C'est ainsi qu'en pratique, les procédures d'évaluation adoptées au niveau de l'Union européenne et, notamment, les documents d'orientation validés par la Commission européenne pour l'évaluation des risques sur les espèces non ciblées, n'ont pas fait l'objet des mises à jour nécessaires au regard des dernières connaissances scientifiques, en raison de blocages qui restent inexpliqués (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 18-19 ; mémoire en réplique, pp. 21-24).

45.

À titre d'illustration, tel est le cas du document d'orientation SANCO/10329/2002 rev.2 relatif à l'écotoxicologie terrestre (ci-après le « SANCO (2002) ») adopté en 2002, qui constitue toujours le document de référence s'agissant de l'évaluation des risques pour, notamment, les organismes du sol, les abeilles et les autres arthropodes terrestres non ciblés¹⁰.

Certes, à la suite de l'adoption du règlement PPP, la Commission européenne avait mandaté le groupe scientifique de l'EFSA sur les produits phytopharmaceutiques et leurs résidus (PPR) pour

⁹ Rapport INRAE/Ifremer (2022), p. 1274 (soulignement ajouté).

¹⁰ Commission européenne, Guidance document on Terrestrial Ecotoxicology Under Council Directive 91/414/EEC (SANCO/10329/2002 rev.2 final), 2002.

réviser ce document, aux fins d'aligner le schéma d'évaluation avec les exigences du nouveau règlement et les dernières connaissances scientifiques (sur ce point, voir : [mémoire en réplique](#), p. 19).

En outre, compte tenu de l'important travail de mise à jour nécessaire à la révision de ce document de 2002, il avait été décidé de diviser la tâche et d'élaborer des documents d'orientation distincts, notamment pour chacun des groupes d'organismes suivants : les abeilles¹¹, les autres arthropodes terrestres non ciblés¹², les amphibiens et les reptiles¹³.

Or, quatorze ans plus tard, force est de constater qu'aucun de ces documents n'est encore disponible.

Ainsi, les schémas d'évaluation des risques pour les abeilles et les autres arthropodes restent principalement fondés sur le SANCO (2002) et sur l'OEPP (2010)¹⁴, dont l'inadéquation et les insuffisances sont largement reconnues et dénoncées (sur ce point, voir : [mémoire en réplique](#), pp. 18-20 et 36-37)¹⁵.

De même, il n'existe aucun schéma d'évaluation spécifique aux reptiles et amphibiens, alors que la plupart des espèces de ces deux groupes sont menacées d'extinction, et que l'EFSA a souligné la nécessité de mettre en œuvre une évaluation des risques à part entière, propre à celles-ci (sur ce point, voir : [mémoire en réplique](#), p. 35 et p. 37)¹⁶.

46.

Au demeurant, ce constat du décalage temporel entre les connaissances scientifiques et la mise à jour des procédures d'évaluation est souligné par le rapport INRAE/Ifremer (2022), dont il résulte que :

« L'intégration, dans les processus réglementaires, des connaissances scientifiques est un processus long qui introduit un décalage temporel entre les connaissances disponibles et celles qui sont prises en compte (Dedieu, 2021). Par exemple, en 2013, un document guide de l'EFSA portant sur l'évaluation du risque pour les abeilles est paru après de nombreuses années de débat sur les effets des néonicotinoïdes sur les insectes pollinisateurs (European Food Safety Authority, 2013). Plusieurs opinions scientifiques de l'EFSA ont ensuite été publiées sur ce sujet. La dernière en date (Efsa Scientific Committee et al., 2021) propose un modèle global d'évaluation des risques (ApisRAM) qui sera mis en œuvre progressivement jusqu'en 2025. Ainsi, il se sera écoulé près de douze ans entre la première publication de l'EFSA et la mise en place effective d'un modèle intégré d'évaluation des risques pour les abeilles »¹⁷.

¹¹ Sur ce point, voir : EFSA, [Scientific Opinion on the science behind the development of a risk assessment of Plant Protection Products on bees \(*Apis mellifera*, *Bombus spp.* And solitary bees\)](#), 2012, p. 7.

¹² Sur ce point, voir : EFSA, [Scientific Opinion addressing the state of the science on risk assessment of plant protection products for non-target arthropods](#), 2015, pp. 9-10.

¹³ Sur ce point, voir : EFSA, [Scientific Opinion on the state of the science on pesticide risk assessment for amphibians](#), 2018, pp. 12-13.

¹⁴ OEPP, [PP 3/10 \(3\): Chapter 10: honeybees](#), 15 novembre 2010 : il s'agit du schéma d'évaluation établi par l'Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (« OEPP »), tel que révisé en septembre 2010 (ci-après l'« OEPP (2010) »).

¹⁵ Voir également : EFSA, [Scientific Opinion on the science behind the development of a risk assessment of Plant Protection Products on bees \(*Apis mellifera*, *Bombus spp.* And solitary bees\)](#), 2012 ; EFSA, [Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees \(*Apis mellifera*, *Bombus spp.* and solitary bees\)](#), 2013 ; EFSA, [Scientific Opinion addressing the state of the science on risk assessment of plant protection products for non-target arthropods](#), 2015 ; EFSA, [Outcome of the pesticides peer review meeting on general recurring issues in ecotoxicology](#), 2015 ; Anses, [Avis relatif à l'évolution de la méthodologie d'évaluation du risque vis-à-vis des abeilles domestiques et des insectes pollinisateurs sauvages dans le cadre des dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques](#), saisine n° 2019-SA-0097, 5 juillet 2019 ; [Topping et al., 2020](#).

¹⁶ Voir également : EFSA, [Scientific Opinion on the state of the science on pesticide risk assessment for amphibians and reptiles](#), 2017.

¹⁷ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1271.

L'argument adverse sera donc écarté.

47.

En quatrième lieu, le syndicat professionnel PHYTEIS entend formuler des « *commentaires* » critiques sur certains « *éléments bibliographiques* » cités par les associations requérantes (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 27-29).

Sur ce point, il est d'abord relevé que, si PHYTEIS critique les études et références mentionnées par les associations en introduction de leur mémoire en réplique, en complément de leurs précédentes écritures, il feint d'ignorer les centaines d'études et de publications citées dans le mémoire complémentaire, comme dans le mémoire en réplique, qui permettent d'illustrer les failles des procédures d'évaluation des risques et les impacts des produits phytopharmaceutiques sur les espèces non ciblées et sur l'environnement, et qui fournissent des données incontestables sur la contamination généralisée et chronique de tous les milieux par les pesticides, ainsi que sur le déclin de la biodiversité (sur ce point, voir notamment les travaux, études et avis cités : mémoire complémentaire, pp. 9-11, 34-46, 67-73 et 78-90 ; mémoire en réplique, pp. 25-38, 47-50 50-51 et 55-62).

Quant aux critiques émises, les associations requérantes entendent formuler les observations suivantes.

48.

Premièrement, PHYTEIS met étonnamment en doute la rigueur scientifique du rapport de la Cour des comptes, en affirmant que les choix bibliographiques opérés auraient « *été justifié[s] par l'objectif recherché* », à savoir « *justifier un soutien à l'agriculture biologique* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 27)

Pourtant, le lien causal entre pesticides et perte de biodiversité est désormais reconnu et confirmé par un grand nombre de recherches scientifiques, mais aussi par les pouvoirs publics (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 96-107 ; mémoire en réplique, pp. 55-60).

49.

Deuxièmement, PHYTEIS tente de minimiser les conclusions du rapport INRAE/Ifremer (2022), en suggérant qu'il se bornerait à faire « *référence à la détection de substances phytosanitaires dans les matrices analysées* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 28).

Or, ce rapport va beaucoup plus loin, puisqu'il affirme clairement l'existence d'un lien de causalité entre pesticides et perte de biodiversité (sur ce point, voir : mémoire en réplique, pp. 55-60).

Il en résulte ainsi que :

« [L]es connaissances acquises renforcent le lien de causalité entre l'utilisation de PPP et le déclin constaté depuis plusieurs décennies des populations d'invertébrés et d'oiseaux, notamment dans les espaces agricoles.

[...] La baisse de l'abondance et de la diversité des invertébrés terrestres liée à l'utilisation des PPP est principalement avérée dans les espaces agricoles. Dans les écosystèmes terrestres, tous les taxons sont affectés, mais les lépidoptères (papillons), les hyménoptères (abeilles, bourdons, etc.) et les coléoptères (coccinelles, carabes, etc.), sont les plus touchés. Le corpus bibliographique contient de nombreux travaux sur les

pollinisateurs, notamment les abeilles. L'utilisation massive d'insecticides à large spectre induit une diminution de l'abondance des invertébrés, y compris les auxiliaires des cultures. A ces effets directs s'ajoutent des effets indirects, qui découlent principalement des impacts des herbicides sur la diversité et la biomasse des plantes et leurs conséquences sur l'alimentation et les habitats des invertébrés terrestres. Des effets marqués des PPP sur la biodiversité des macroinvertébrés peuplant les cours d'eau des espaces agricoles sont également observés. Ainsi, à l'échelle européenne, il est estimé que la contamination par les PPP induirait des pertes allant jusqu'à 40 % au sein de ces populations. [...] »¹⁸.

S'agissant de ce rapport, PHYTEIS relève également qu'« *il est fondamental de distinguer détection et risque* ».

Il observe, à cet égard, qu'« *avec les progrès des méthodes analytiques, il est possible de détecter des quantités infinitésimales d'une substance (0,005 à 0,001 mg/kg ou des ng/m³ dans l'air ou des 0,1 à 5 ng/L), c'est-à-dire l'équivalent d'un morceau de sucre dilué dans plus de 16 piscines olympiques* » et que « *pour mettre en relation cette exposition avec un risque, il [faudrait] la comparer avec le seuil d'exposition acceptable que ce soit pour l'Homme ou l'environnement, seuil dérivé de la toxicité de ces substances sur les organismes étudiés* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 28-29).

Mais cette critique ne convainc pas davantage, au regard des conclusions du rapport INRAE/Ifremer (2022) et, plus généralement, de la littérature scientifique relative à la contamination de toutes les matrices de l'environnement ainsi qu'aux impacts des pesticides sur la biodiversité (sur ce point, voir notamment : mémoire complémentaire, pp. 67-74 et 78-90 ; mémoire en réplique, pp. 55-62)¹⁹.

En outre, en ce qui concerne notamment les pollinisateurs, plusieurs études montrent les effets néfastes des pesticides à de très faibles doses et, précisément, à des concentrations aussi faibles que quelques parties par milliard pour les néonicotinoïdes, ou par million pour les pesticides organophosphates.

Ainsi, à titre d'exemple, des effets néfastes de l'imidaclopride sur les colonies d'abeilles ont été observés à une concentration de 0,005 mg/kg (5ppb)²⁰, correspondant à la dose « *infinitésimale* » évoquée par PHYTEIS.

Au demeurant, les résidus de pesticides peuvent se cumuler, puisque les abeilles peuvent être exposées aux pesticides par de multiples voies, telles que l'ingestion de nectar et de pollen contaminés, le contact avec des résidus de pesticides à la surface des plantes et l'exposition à la dérive des pulvérisations à proximité.

Par conséquent, même de très faibles concentrations de pesticides dans l'environnement peuvent avoir des effets cumulatifs et néfastes sur les populations d'abeilles.

50.

Troisièmement, PHYTEIS soutient que « *l'étude de Tosi et al. (2022) [citée par les requérantes] pour estimer le nombre d'effets sublétaux ou synergistes comporte[rait] un biais de publications puisque les études montrant de tels effets [seraient] bien plus susceptibles d'être publiées que celles ne mettant pas en évidence de tels effets* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 29).

¹⁸ INRAE IFREMER, Résumé de l'expertise scientifique collective INRAE/Ifremer, mai 2022, p. 5.

¹⁹ Voir également : Rapport INRAE/Ifremer, pp. 1202 et suiv. sur la contamination de l'environnement par les PPP et l'exposition des organismes ; INRAE IFREMER, Synthèse de l'expertise scientifique collective INRAE/Ifremer, mai 2022, pp. 108 et suiv.

²⁰ Colin et al., 2019.

La critique, qui n'est nullement étayée par des considérations scientifiques, est pour le moins surprenante.

Simone TOSI est, en effet, un chercheur reconnu ayant, jusqu'à récemment, travaillé pour l'Anses.

Surtout, la circonstance que les articles mettant en évidence les effets délétères des pesticides sur les pollinisateurs soient davantage publiés que ceux qui ne le montrent pas – généralement produits par l'industrie agrochimique – ne saurait, à elle seule, traduire l'existence d'un « *biais de publications* ».

En outre, contrairement à ce que soutient le syndicat intervenant, l'absence de mention, dans les écritures des associations requérantes, d'une « *publication [de 2022] [qui] ne comport[er]ait pas ce biais* » et « *démontre[rait] le bien-fondé de l'emploi d'un facteur 5 pour mettre en évidence d'éventuelles synergies ou antagonismes entre une substance active et les autres composants d'une préparation* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 29) n'a rien d'étonnant.

Ce choix – assumé – découle, en effet, de considérations sur l'hypothèse heuristique de cette publication, commissionnée par la société BAYER, ainsi qu'en attestent les affiliations de ses auteurs – « *Bayer AG, Crop Science, Alfred-Nobel-Strasse 50, 40789 Monheim am Rhein, Germany* » ou « *Bayer CropScience LP, 700 Chesterfield Parkway West, Chesterfield, MO 63017, USA* »²¹.

De plus, force est de rappeler que l'emploi d'un facteur 5 pour mettre en évidence d'éventuelles synergies ou antagonismes entre une substance active et les autres composants d'une préparation a d'ores et déjà été considéré comme inapproprié par les scientifiques de l'EFSA qui, dans la dernière version du document d'orientation relatif à l'évaluation des risques pour les abeilles, ont réduit ce facteur à 3²².

51.

Enfin, PHYTEIS fait valoir que les études « *Knauer et al. 2022 [et] Parkinson et al. (2022)* » s'appuieraient sur des « *test[s] non validé[s]* », ne « *garanti[ssent] pas la reproductibilité des résultats* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 29).

Sur ce point, il importe de souligner que l'utilisation de tests non validés n'est pas inhabituelle dans la littérature scientifique évaluée par les pairs. Une telle stratégie est, en effet, indispensable dans le processus de développement et de validation de nouvelles lignes directrices pour les tests. Et cette approche peut d'autant moins être évitée que la validation correcte des lignes directrices pour les essais peut prendre une décennie.

S'agissant plus particulièrement des critiques formulées contre ces études, force est de relever que, si la concentration d'imidaclopride utilisée dans l'étude de Parkinson *et al.* (2022) – soit 50 ppb – paraît effectivement supérieure aux concentrations trouvées dans le nectar ou le pollen – soit 1 à 11 ppb –, la référence n'en demeure pas moins extrêmement pertinente, dès lors que les espèces utilisées dans cette étude, les abeilles solitaires, nidifient dans le sol, et que la littérature documente, par ailleurs, des concentrations dans le sol allant jusqu'à 650 ppb²³.

²¹ [Tänzler et al. 2022](#), citée p. 29 (note 38) du mémoire en intervention du 10 février 2023.

²² EFSA, draft Revised guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees), 2022 (disponible sur la page suivante: [Public Consultation – Revised guidance on the risk assessment of PPP on bees](#), document intitulé « 1 Draft Guidance Document », pp. 66-67, 72 et 127. Voir également : [mémoire en réplique](#), p. 30 (et notamment note de bas de page n° 115) et p. 63.

²³ [Anderson & Harmon-Threatt, 2019](#).

De même, l'étude de Azpiazu *et al.* (2022) justifie les doses d'exposition retenues dans sa section sur le matériel et les méthodes, y compris les citations pour chaque concentration. Ainsi, les concentrations de sulfoxaflor testées correspondent aux niveaux de résidus trouvés dans le nectar collecté par les abeilles mellifères un à cinq jours après l'application par pulvérisation sur le coton (20 ppb)²⁴, et aux niveaux de résidus trouvés dans les fleurs de concombre six jours après l'application (100 ppb)²⁵. De plus, ces deux concentrations se situent également dans la fourchette des concentrations trouvées dans le nectar lors d'autres études sur le terrain²⁶.

Contrairement aux allégations de PHYTEIS, les doses sélectionnées sont donc pertinentes et appropriées pour refléter les conditions d'exposition des abeilles dans l'environnement.

Les critiques adverses seront donc écartées.

52.

En cinquième lieu, PHYTEIS soutient que les procédures d'évaluation mises en œuvre par l'Anses seraient suffisamment rigoureuses et protectrices, et prendraient en compte les effets chroniques, sublétaux et indirects, ainsi que les effets cocktails (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 35-39).

Cette affirmation, qui s'inscrit à contre-courant de la littérature scientifique et des autorités compétentes, ne convainc pas.

En effet, comme le souligne, sans ambiguïté, le rapport INRAE/Ifremer (2022) :

« L'évaluation des risques dans le cadre de l'approbation des substances est limitée à un usage et un produit (en partant d'une hypothèse de bon usage). Le dossier écotoxicologique repose en partie sur un nombre restreint de tests réalisés au laboratoire sur des espèces supposées représenter la diversité des espèces sur le terrain et leur place dans l'écosystème. Or, ces tests ne prennent pas en compte, ou pas suffisamment (cf. Section 7) : (1) les effets des mélanges de PPP (utilisation de plusieurs PPP dans la conduite des cultures pendant une saison culturale et pendant plusieurs saisons culturales successives) ; (2) les effets sur les juvéniles (les organismes adultes sont moins sensibles) ; (3) les effets sur plusieurs groupes d'organismes en tenant compte de leurs interactions ; (4) les effets sur les espèces vulnérables ; (5) les effets sublétaux (altération des processus physiologiques, du système immunitaire, de la reproduction, du comportement...) ; (6) les effets micro-évolutifs ; (7) les effets à long terme ; (8) les effets indirects (à l'exception de l'empoisonnement secondaire) ; (9) les effets sur la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques » (soulignement ajouté)²⁷.

53.

Plus précisément, concernant les effets chroniques pour les abeilles, PHYTEIS confirme, dans ses écritures, que pour les produits ne contenant qu'une seule substance active, les essais de toxicité chronique ne sont menés que si, sur la base de calculs mathématiques, on considère qu'il existe une « différence significative » entre la toxicité de la substance active et celle du produit (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 35-36).

Cette « différence significative » se fonde sur le facteur « 5 » évoqué précédemment : ainsi, si la toxicité de la formulation est jusqu'à cinq fois supérieure à celle de la substance active, aucun autre test

²⁴ [US EPA, 2016](#).

²⁵ [Cheng et al., 2018](#).

²⁶ US EPA (United States Environmental Protection Agency), 2010. Environmental Fate and Ecological Risk Assessment for Sulfoxaflor Registration. 241. United States Environ. Prot. Agency, 2010 ; [US EPA, 2019](#).

²⁷ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1271 (nous soulignons).

complémentaire n'est exigé, et le produit peut être autorisé. C'est seulement si la toxicité du PPP excède plus que cinq fois celle de la substance active, que l'Anses exige un test de toxicité chronique.

Or, ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, ce facteur « 5 » est inadéquat, et a d'ailleurs été réduit à « 3 » dans la dernière version du document d'orientation sur l'évaluation des risques pour les abeilles, soumise par l'EFSA à consultation publique en juillet 2022 en vue de sa publication prochaine²⁸.

Du reste, même quand les tests de toxicité chronique sont menés, ils ne sont pas toujours suffisants.

À titre d'exemple, une exposition chronique à de faibles doses de fongicides SDHI peut être très dangereuse pour les colonies d'abeilles, mais ce danger n'est pas pris en compte par le système actuel d'évaluation des risques, car – au moins pour un SDHI largement utilisé, le *boscalid* – les effets toxiques apparaissent à partir du dix-septième jour d'exposition, alors que les protocoles actuels – test OCDE 245 – évaluent la toxicité chronique sur une période de dix jours seulement²⁹.

Par conséquent, ces protocoles ne permettent pas d'évaluer les risques réels de l'exposition chronique des abeilles aux SDHI.

54.

En outre, s'agissant des effets sublétaux, PHYTEIS fait valoir que « *les tests "standards" sur abeille domestique, de laboratoire ou sous tunnel doivent surveiller les effets sublétaux* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 37).

Or, l'évaluation actuelle des effets sublétaux pour les abeilles se limite précisément, à ce stade, à ce travail de « surveillance », ou d'observation des perturbations éventuelles survenant pendant le laps de temps des tests de toxicité létale³⁰.

De plus, ce travail d'observation est mené sans aucune orientation supplémentaire sur les types d'effets à évaluer, ou sur la conception expérimentale pour les mesurer, étant précisé que de telles observations nécessiteraient des améliorations quant à leur standardisation et leur reproduction³¹.

Par conséquent, malgré l'abondante littérature scientifique sur l'importance des effets sublétaux, il apparaît, en pratique, qu'aucun test de toxicité sublétale n'est actuellement prévu pour les abeilles (sur ce point, voir : mémoire en réplique, pp. 31-33)³².

²⁸ EFSA, draft Revised guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (*Apis mellifera*, *Bombus* spp. and solitary bees), 2022 (disponible sur la page suivante: [Public Consultation – Revised guidance on the risk assessment of PPP on bees](#), document intitulé « 1 Draft Guidance Document »), pp. 66-67, 72 et 127. Voir également : mémoire en réplique, p. 30 (et notamment note de bas de page n° 115) et p. 63.

²⁹ [Simon-Delso et al., 2018](#).

³⁰ Sur ce point, voir notamment : J. Fourrier, A. Decourtye, C. Vidau, « Réglementation avant la mise sur le marché des pesticides : vers l'évaluation des effets des doses sublétales sur le comportement des abeilles », in C. Collet, J.-C. Sandoz, P. Charnet (dir.), *Les abeilles face au risque toxique*, CNRS Editions, 2022, p.92 : « *Le risque lié aux pesticides sur l'abeille domestique avant leur mise sur le marché est principalement basé sur l'évaluation des effets létaux (mortalité). Les méthodologies officielles demandent d'enregistrer tout comportement anormal au cours des tests réalisés au laboratoire, en conditions semi-naturelles ou en plein champ. Mais ces données (eg tremblements, paralysie...) sont relevées de façon qualitative et restent difficilement utilisables dans le cadre de l'évaluation du risque.* ». Cf. aussi C. Collet, A. Kadala et M. Charreton, « Les effets des insecticides neurotoxiques sur la marche chez l'abeille domestique » in C. Collet, J.-C. Sandoz, P. Charnet (dir.), *Les abeilles face au risque toxique*, CNRS Editions, 2022, p.130 : « *Aucun test sur les effets sublétaux n'a pour l'instant été rendu réglementaire sur les abeilles dans la démarche d'obtention d'une AMM, bien que des évolutions aient été proposées depuis longtemps par des scientifiques et souhaitées par les instances réglementaires (EFSA, 2012)* ».

³¹ [Tosi and Nieh, 2019](#).

³² Voir également : C. Collet, A. Kadala et M. Charreton, « Les effets des insecticides neurotoxiques sur la marche chez l'abeille domestique » in C. Collet, J.-C. Sandoz, P. Charnet (dir.), *Les abeilles face au risque toxique*, CNRS Editions, 2022, p.130.

55.

Par ailleurs, concernant les effets indirects, PHYTEIS soutient que les groupes d'organismes testés « représente[raient] les différents niveaux trophiques des écosystèmes », et que l'évaluation des risques pour chacun de ces groupes inclurait une « évaluation de leur exposition potentielle dans des conditions de pire cas ». Dès lors, il serait « implicite que les chaînes trophiques sont protégées par cette évaluation puisque l'évaluation des risques est réalisée pour chacun des niveaux trophiques mentionnés avec un niveau de conservatisme élevé ».

En outre, PHYTEIS relève que « si les études de base en écotoxicologie ne contiennent pas d'évaluation des interactions trophiques, l'objectif de ces études [serait] de maximiser l'exposition de l'espèce considérée afin de définir une valeur de toxicité » et prétend que « des études plus complexes peuvent être conduites pour affiner l'évaluation de risque : mésocosmes aquatiques [...] et études plein champ », lesquelles tiendraient « bien compte de multiples échanges trophiques » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 38).

Or, comme les associations requérantes l'ont, déjà, amplement démontré, l'évaluation est défaillante, y compris pour les effets directs, compte tenu, notamment, du manque de représentativité des espèces testées, de l'absence de prise en compte ou de la prise en compte insuffisante des effets chroniques, sublétaux, cocktails, etc.

Partant, rien ne permet d'affirmer que l'évaluation de ces effets permettrait d'assurer, « implicite », la prise en compte des chaînes trophiques.

Quant aux tests de niveaux – ou « tiers » – supérieurs, force est de rappeler qu'ils ne sont réalisés que si les tests de niveau inférieur, eux-mêmes lacunaires, ne permettent pas d'exclure un risque inacceptable pour l'environnement (sur ce point, voir : mémoire en réplique, annexe, pp. 69-70).

En outre, ces tests de niveau supérieur sont limités, du fait de l'affinement des scénarios à des espèces et des hypothèses très spécifiques³³. Ainsi, selon le rapport INRAE/Ifremer (2022) :

« Cette approche (par "Tiers") utilise toujours un modèle déterministe (ratios simples, valeurs fixes sans prise en compte de la distribution des valeurs) et l'augmentation de la spécificité du scénario, par l'introduction des espèces focales ou des régimes alimentaires particuliers, réduit cependant considérablement la probabilité de détecter un risque pour d'autres espèces ou à des périodes différentes ou dans des circonstances d'exposition non envisagées (Topping et al., 2020). Il est possible, pour les situations non résolues aux Tiers 2 ou 3, de conduire à des études en mésocosmes (milieu aquatique) ou des études de terrain. Cependant, les recommandations restent généralement peu définies en ce qui concerne les protocoles ou les méthodes d'analyse des données obtenues, ce qui rend l'exercice difficile »³⁴.

« Dans tous les cas, l'analyse des effets indirects (altération des ressources alimentaires) et plus généralement des interactions trophiques dans un écosystème n'est pas faite, alors qu'elle est explicitement mentionnée dans le règlement (CE) N° 1107/2009 » (soulignement ajouté)³⁵.

« L'analyse du risque ne prend [...] pas en compte les risques indirects entre les niveaux trophiques, à l'exception de la toxicité secondaire (toxicité par accumulation dans la proie ou l'alimentation). Pourtant, les interactions trophiques sont un élément fondamental du fonctionnement d'un écosystème et les conséquences d'une atteinte d'une ressource alimentaire devraient faire partie de l'analyse des risques environnementaux. Cette nécessité est soulevée par l'EFSA elle-même dans des opinions scientifiques

³³ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), pp. 1002 et 1005.

³⁴ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1002.

³⁵ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1002.

portant sur l'ERA (Efsa Panel on Plant Protection Products and their Residues et al., 2015) des espèces non cibles (arthropodes par exemple) » (soulignement ajouté)³⁶.

56.

De même, sans nier expressément la contamination généralisée de tous les milieux par les pesticides, PHYTEIS se réfère aux lignes directrices encadrant le calcul de l'exposition pour le milieu aquatique (les « scénarios FOCUS »), et laisse entendre qu'il n'en résulterait pas de « *risque inacceptable* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, pp. 32 et 34-35).

Or, les associations requérantes ont déjà exposé, dans leurs précédentes écritures, les failles concernant la sous-estimation de l'exposition (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 40-41 et 42-43 ; mémoire en réplique, pp. 27-28).

Quant aux scénarios FOCUS utilisés pour le calcul des concentrations prévisibles dans l'environnement, l'étude de Knäbel *et al.*³⁷ – ayant comparé 122 concentrations d'insecticides agricoles mesurées sur le terrain aux PEC respectives, en utilisant les étapes 1-4 de FOCUS – montre que les modèles FOCUS d'eau de surface sous-évaluent les concentrations d'insecticides sur le terrain, et, pour cette raison, ne sont pas protecteurs de la biodiversité aquatique, à moins d'appliquer un facteur de protection additionnel (sur ce point, voir : mémoire complémentaire, pp. 40-41 et notes de bas de pages n° 118 et 119 ; mémoire en réplique, p. 62 et note de bas de page n° 295)³⁸.

Et le rapport INRAE/Ifremer (2022) souligne, à cet égard, que :

*« Sur la démarche d'analyse de la contamination environnementale, les scénarios utilisés peuvent paraître discutables. Ainsi, lorsque l'Anses doit évaluer les risques de dispersion d'un pesticide dans l'environnement, les modèles et scénarios proposés ont parfois été développés pour d'autres pays européens et ne s'appliquent que modérément à la situation climatique ou géographique de la France (ex : modèles FOCUS pour les eaux souterraines). Comment, dès lors, extrapoler sans risque ? (Dedieu, 2021). Dans l'ensemble, les fondements scientifiques de l'évaluation du risque environnemental datent des années 1990, en Europe comme aux Etats-Unis. Depuis, la parution du règlement (CE) No 1107/2009, les documents guides et recommandations ont principalement abouti à l'augmentation de la complexité des dossiers, de l'évaluation, tout en restant sur l'hypothèse classique d'une application unique sur une culture spécifique, et en admettant que, lorsque des effets inacceptables surviennent, l'écosystème est suffisamment résilient pour récupérer spontanément (Topping *et al.*, 2020) » (soulignement ajouté)³⁹.*

57.

De surcroît, le syndicat professionnel PHYTEIS semble ignorer les effets cocktails dans l'environnement.

Or, sur ce point, le rapport INRAE/Ifremer (2022) relève que :

*« Différents points de l'évaluation du risque paraissent aujourd'hui essentiels et ne sont pas intégrés dans l'Environmental Risk Assessment (ERA). Il est clairement identifié que l'ERA se limite à un produit, un usage agronomique alors que la réalité est toute autre (Topping *et al.*, 2020). Une critique récurrente porte*

³⁶ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1008.

³⁷ [Knäbel *et al.*, 2012](#).

³⁸ Sur les failles de la méthode FOCUS, voir également : [Knäbel *et al.*, 2014](#) ; [Pereira *et al.*, 2017](#).

³⁹ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1008.

donc sur l'absence de prise en compte de la succession des applications de PPP en agriculture. Ainsi, une culture reçoit-elle de 6 à 32 applications de pesticides en Allemagne et encore plus en Angleterre. En France, les vergers de pommiers reçoivent en moyenne 36 traitements par an (donnée 2015), dont 22 fongicides/ bactéricides, et les pêchers reçoivent en moyenne 22 traitements au cours d'une saison de production ((Réseau DEPHY-FERME, 2014) ; CGD, 2018). Ce constat est partagé dans le monde entier. L'ERA repose ainsi sur l'analyse de l'exposition d'une espèce non cible à un seul produit, avec une période de récupération suffisante pour revenir à la situation antérieure à l'application. Cela constitue une réelle sous-estimation de l'exposition puisque, en réalité, les populations sont exposées à plusieurs applications dans une succession chronologique qui n'est pas prise en compte (Bruhl et Zaller, 2019). [...]

L'ERA actuellement développée pour l'AMM des PPP s'intéresse aux conséquences de l'application d'un produit sans prendre en compte les atteintes à la biodiversité dans la culture et ses abords. Or la part des terres agricoles susceptibles de recevoir une application de PPP peut représenter une proportion non négligeable d'un pays (22% dans le cas de l'UE, plus de 30% en Allemagne ou en France) et cette part ne sera pas prise en compte dans l'analyse des impacts environnementaux sur la biodiversité » (soulineusement ajoutée)⁴⁰.

58.

Enfin, concernant les espèces testées, s'il n'est pas contesté que « *l'ensemble des espèces colonisant les milieux naturels ne peut pas faire l'objet de tests* » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 41), il néanmoins manifeste que les espèces de substitution utilisées, par exemple dans le cadre de l'évaluation pour les arthropodes non ciblés, ne sont pas les plus adaptées ni les plus sensibles pour représenter l'ensemble des arthropodes non ciblés qui doivent être protégés, comme le souligne notamment le groupe de travail PPR de l'EFSA dans son avis scientifique de 2015⁴¹.

L'argumentation du syndicat PHYTEIS sera donc écartée.

59.

En sixième lieu, le syndicat intervenant se réfère, dans ses écritures, à un certain nombre de lignes directrices et protocoles de tests de l'OCDE.

Or le fait qu'un protocole de test soit validé par l'OCDE ne garantit pas, en soi, une évaluation rigoureuse des risques environnementaux.

Sur ce point, les associations requérantes entendent attirer l'attention du Tribunal de céans sur les conclusions du rapport INRAE/Ifremer (2022) concernant « *l'élaboration de normes techniques trop proche du monde industriel* ». Il en résulte, en effet, que :

« La portée politique des normes techniques sous leur apparence "a priori apolitique" a été relevée par plusieurs auteurs (Boy, 2006). Martin (2020) applique cette analyse critique au processus d'élaboration des normes techniques qui régissent les conditions d'évaluation des substances et PPP. Elle montre que l'essentiel des normes européennes régissant la production de savoirs sur les pesticides a été élaboré par l'OCDE : "le cœur des règles de production des savoirs sont les lignes directrices de l'OCDE", or l'importance du "rôle de l'OCDE dans le processus européen passe inaperçu" (Martin, 2020). Ce constat est partagé par les auteurs d'un rapport français qui relèvent, à propos de l'OCDE, le contraste important : "son rôle réel et de l'autre, son fonctionnement, peu transparent en comparaison de celui des agences et l'implication des acteurs publics dans ses travaux" (Lavarde et al., 2020). Pourtant, l'intervention de l'OCDE dans ce processus est

⁴⁰ [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), p. 1008.

⁴¹ EFSA, [Scientific Opinion addressing the state of the science on risk assessment of plant protection products for non-target arthropods](#), 2015, notamment pp. 128-129, p. 132 et pp. 180-181.

signifiante puisque, compte tenu des missions qui sont les siennes, l'OCDE s'empare du sujet des pesticides dans un souci d'harmonisation des règles et donc de protection des échanges commerciaux, dans la mesure où la protection de l'environnement n'est pas son "cœur de métier".

[...] Sur le plan formel, Martin (2020) montre comment l'intégration des lignes directrices de l'OCDE a été réalisée en droit de l'UE par le biais de deux règlements d'application du règlement (CE) No 1107/2009 adoptés en 2013 et deux communications de la Commission. "Ces cinq textes marquent un tournant dans l'introduction des lignes directrices de l'OCDE dans le système expertal européen, puisqu'ils procèdent pour la première fois à leur importation massive : cent cinq lignes directrices de l'OCDE ont été européennes. Quantitativement, les normes océdéennes sont les plus nombreuses en droit européen". Quant à son contenu, l'AMD dispose que les essais doivent être réalisés conformément aux "lignes directrices pour les essais", à savoir les règles qui contiennent les méthodes scientifiques de production des savoirs sur les produits chimiques. L'analyse juridique de Martin (2016) s'attache à montrer l'absence de transparence dans les processus d'élaboration de ces règles par de nombreux experts. Le domaine est pourtant empreint d'une grande incertitude et les limites scientifiques à prédire tous les risques possibles pour l'environnement et les choix méthodologiques qui en résultent, devraient être clairement énoncés selon le principe de précaution qui s'applique aux PPP » (soulignement ajouté)⁴².

60.

Enfin, s'agissant de l'argument invoqué par PHYTEIS, selon lequel la validation de nouvelles procédures d'évaluation ne saurait être « instantanée », dès lors que « la science réglementaire repose[rait] sur des études réalisées selon des protocoles validés suite à un long processus [...] afin de s'assurer que la méthode développée satisfait aux exigences réglementaires, est robuste et reproductible » (mémoire en intervention du 10 février 2023, p. 37), les associations requérantes sont bien conscientes de ces contraintes mais tiennent à souligner les points suivants :

- D'une part, le règlement PPP n'exige pas que les protocoles de test soient validés par l'OCDE et, de fait, certains protocoles aujourd'hui utilisés dans le cadre des procédures d'évaluation ne le sont pas ;
- D'autre part, nombre de protocoles répondant aux critères de robustesse et de reproductibilité évoqués par PHYTEIS existent et pourraient d'ores et déjà, même en l'absence de validation, être intégrés dans les procédures d'ERE ;
- Enfin, les demandes des associations requérantes, visent justement à proposer des améliorations réalistes du système d'évaluation (sur ce point, voir : mémoire en réplique, pp. 62-66), telles qu'une application systématique et extensive des tests déjà validés, comme le test retour à la ruche cité par PHYTEIS⁴³, qui pourrait être systématiquement mené et non limité aux seuls insecticides neurotoxiques.

61.

En tout état de cause, il est rappelé que le système d'évaluation et de gestion des risques des pesticides, vanté par PHYTEIS comme particulièrement rigoureux et protecteur, est celui qui a permis la mise et le maintien sur le marché de pesticides à base de substances telles que les néonicotinoïdes, le glyphosate ou le S-métolachlore⁴⁴.

⁴² [Rapport INRAE/Ifremer \(2022\)](#), pp. 1014-1015.

⁴³ Protocole OCDE 332 : [Guidance document on honey bee \(*Apis mellifera* L.\) homing flight test, using single oral exposure to sublethal doses of test chemical.](#)

⁴⁴ « [Les autorités sanitaires interdisent un herbicide majeur](#) », [Le Monde](#), 15 février 2023.

Or, concernant les néonicotinoïdes, ce n'est que parce que l'EFSA a exceptionnellement utilisé son avis de 2012⁴⁵ et l'EFSA bee guidance (2013)⁴⁶ que ces pesticides, particulièrement néfastes, ont pu être interdits (sur ce point, voir : mémoire en réplique, p. 20).

Et si certains pesticides, comme ceux cités par l'État et PHYTEIS dans leurs écritures respectives, ont pu, à l'issue de longues et tardives procédures de réexamen, être retirés du marché, des centaines voire des milliers de produits phytopharmaceutiques autorisés à l'issue de procédures d'évaluation défailtantes, continuent à être distribués, utilisés et disséminés dans l'environnement, avec des impacts potentiellement dramatiques pour les espèces non ciblées et la biodiversité.

À tous égards, le rejet de l'argumentation adverse s'impose.

62.

Pour le reste, les associations requérantes s'en rapportent à leurs précédentes écritures, dont elles entendent conserver l'entier bénéfice.

63.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, les associations requérantes persistent dans les fins et moyens de leurs précédentes écritures.

PRODUCTIONS :

21. Attestation employeur – Mme RUBIN – ASPAS
22. Attestation employeur – Mme AMBROSINI – ASPAS

⁴⁵ EFSA, [*Scientific Opinion on the science behind the development of a risk assessment of Plant Protection Products on bees \(Apis mellifera, Bombus spp. And solitary bees\)*](#), 2012.

⁴⁶ EFSA, [*Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees \(Apis mellifera, Bombus spp. and solitary bees\)*](#), 2013.