

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
D'AMIENS**

N° 2201153

ASSOCIATION CAMPAGNES ECOLOGISTES

Mme Pellerin
Rapporteure

Mme Guilbaud
Rapporteurs publique

Audience du 5 janvier 2023
Décision du 19 janvier 2023

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Amiens,

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par ordonnance du 31 mars 2022, enregistrée le 4 avril 2022 au greffe du tribunal administratif d'Amiens, le président du tribunal administratif de Melun a transmis au tribunal la requête présentée par l'association Campagnes écologistes.

Par une requête, enregistrée le 11 août 2020 au greffe du tribunal administratif de Melun, l'association Campagnes écologistes demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 18 février 2020 par laquelle l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a accordé à la société Top SAS un permis de commerce parallèle relatif au produit phytopharmaceutique Solatop ;

2°) de mettre à la charge de l'ANSES la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière dès lors que la composition du groupe d'expertise collective d'urgence relatif aux risques des fongicides inhibiteurs de la succinate déshydrogénase (SDHI) constitué par l'ANSES était irrégulière, l'un de ses membres étant en situation de conflit d'intérêt, alors que c'est sur la base de ce rapport que l'ANSES a décidé de ne pas prendre de mesures de retrait des autorisations de mise sur le marché des produits à base de SDHI et d'autoriser la mise sur le marché de ces produits dont le Solatop ;

- elle a été prise en violation du principe de précaution garanti notamment par l'article 5 de la charte de l'environnement, le paragraphe 2 de l'article 191 du traité sur le fonctionnement

de l'union européenne ainsi que le considérant 8 et l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 ;

- l'ensemble des autorisations de mise sur le marché portant sur des produits contenant de la succinate déshydrogénase (SDHI) délivrées par l'ANSES méconnaît l'article 7.2.2 de l'annexe du règlement d'application (CE) n° 284/2103 de la commission du 1^{er} mars 2013 dès lors qu'elles ne prennent pas en compte l'exposition des riverains ;

- l'ensemble des autorisations de mise sur le marché portant sur des produits contenant de la succinate déshydrogénase (SDHI) délivrées par l'ANSES n'apprécie pas les effets cumulés entre la substance active déclarée et les autres composants du produit (adjuvants, phytoprotecteurs, synergistes, coformulants) ;

- les décisions d'autorisation de mise sur le marché portant sur des SDHI ont été prises sans être précédées d'études sur la toxicité à long terme des effets cumulés aux fongicides SDHI.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1^{er} juillet 2022, l'ANSES conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association Campagnes écologistes sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 septembre 2022, la société Top SAS conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'association Campagnes écologistes sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que les statuts de l'association requérante ne lui confèrent pas un intérêt à agir contre un permis de commerce parallèle d'un produit phytopharmaceutique ;

- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

En vertu des dispositions combinées des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative, la clôture immédiate de l'instruction a été fixée au 17 octobre 2022, par une ordonnance du même jour.

Par courrier du 15 décembre 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité de l'autorisation de mise sur le marché du produit de référence dès lors que cette décision non réglementaire est devenue définitive à la date d'introduction de la requête.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 ;
- le règlement (CE) n° 284/ 2013 de la commission du 1^{er} mars 2013 ;
- le règlement d'exécution (UE) n°2016/177 du 19 février 2016 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Pellerin, rapporteure,
- et les conclusions de Mme Guilbaud, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société Top SAS exerce une activité de distribution de produits phytopharmaceutiques auprès d'utilisateurs professionnels. Le 12 juin 2019, elle a déposé une demande de permis de commerce parallèle du produit phytopharmaceutique Solatop provenant d'Italie, sur le fondement de l'article 52 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Par une décision du 18 février 2020, l'ANSES a fait droit à sa demande. Par la présente requête, l'association Campagnes écologistes demande au tribunal d'annuler cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision du 18 février 2020 :

2. D'une part, aux termes de l'article 52 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil : « 1. Un produit phytopharmaceutique qui est autorisé dans un Etat membre (Etat membre d'origine) peut, sous réserve de l'octroi d'un permis de commerce parallèle, être introduit, mis sur le marché ou utilisé dans un autre Etat membre (Etat membre d'introduction) si ce dernier établit que la composition du produit phytopharmaceutique est identique à celle d'un produit phytopharmaceutique déjà autorisé sur son territoire (produit de référence). La demande est adressée à l'autorité compétente de l'Etat membres d'introduction. / 2. (...) Sur demande, les Etat membres se communiquent les informations nécessaires à l'évaluation du caractère identique du produit (...). / 3. Les produits phytopharmaceutiques sont réputés identiques aux produits de référence: / a) s'ils ont été fabriqués par la même société ou par une société associée ou sont fabriqués sous licence selon le même procédé de fabrication; b) s'ils sont identiques pour ce qui est de la spécification, de la teneur et du type de formulation aux substances actives, phytoprotecteurs et synergistes et du type de formulation; et c) s'ils sont identiques ou équivalents en ce qui concerne les coformulants présents et la dimension, le matériau ou la forme de l'emballage, pour ce qui est de l'impact négatif potentiel sur la sécurité du produit en ce qui concerne la santé humaine ou animale ou l'environnement.(...) / 5. Un produit phytopharmaceutique pour lequel un permis de commerce parallèle a été délivré est mis sur le marché et utilisé conformément aux dispositions de l'autorisation du produit de référence. (...)/ 6. Le permis de commerce parallèle est valable pendant la durée de l'autorisation du produit de référence (...). / 7. Sans préjudice des dispositions spécifiques du présent article, les articles 44, 45, 46 et 55, (...) s'appliquent mutatis mutandis aux produits phytopharmaceutiques faisant l'objet d'un commerce parallèle. / 8. Sans préjudice des dispositions de l'article 44, un permis de commerce parallèle peut être retiré si l'autorisation du produit phytopharmaceutique introduit est retirée dans l'Etat membre d'origine pour des raisons de sécurité ou d'efficacité. / 9. Lorsque le produit n'est pas identique au produit de référence au sens du paragraphe 3, l'Etat membre d'introduction ne peut accorder que l'autorisation requise pour une mise sur le marché et une utilisation conformément à l'article 29. (...) ». Aux termes de l'article 44 de ce règlement : « 1. Les Etats membres peuvent réexaminer une autorisation à tout moment si

certains éléments portent à croire que l'une des exigences visées à l'article 29 n'est plus respectée. (...) ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 253-23 du code rural et de la pêche maritime : *« Le directeur général de l'Agence statue sur les demandes de permis de commerce parallèle ainsi que sur les demandes de modification, de renouvellement ou de retrait de ces permis. Pour établir l'identité des produits par un examen réalisé conformément au paragraphe 3 de l'article 52 du règlement (CE) n° 1107/2009, l'Agence peut utiliser les informations contenues dans le dossier du produit de référence ou celles mises à sa disposition par l'Etat membre d'origine./ Ces décisions peuvent être retirées ou modifiées dans les conditions prévues aux articles 44 à 46 et à l'article 52 du même règlement, le cas échéant, après l'évaluation par l'Agence des risques et des bénéfices pour la santé publique et l'environnement que présente le produit, notamment en cas de constatations de non-conformité, laissant supposer que tout ou partie des produits phytopharmaceutiques mis sur le marché ne remplissent pas les conditions fixées dans le permis ou sont susceptibles de présenter un risque pour la santé publique ou pour l'environnement. / A la demande du titulaire, le permis de commerce parallèle peut être renouvelé si les conditions requises pour son obtention sont toujours remplies. / Le permis est prolongé pendant la période nécessaire à la vérification du respect de ces conditions ».*

En ce qui concerne la légalité externe :

4. L'association requérante soutient que la décision attaquée se fonde sur un rapport émis en décembre 2018 par le groupe d'expertise collective d'urgence (GECU) constitué par l'ANSES qui était irrégulièrement composé en raison de la situation de conflit d'intérêt du seul membre qualifié en matière de fongicides. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le rapport précité, qui porte sur l'ensemble des autorisations de mise sur le marché relatives aux fongicides inhibiteurs de la succinate déshydrogénase (SDHI), a été établi à la demande de l'ANSES pour apprécier la pertinence du signalement effectué le 15 avril 2018 par un collectif de scientifiques, sur les risques potentiels pour la santé humaine et l'environnement de l'usage des SDHI. Ainsi, si ce rapport porte sur l'évaluation des risques posés par les SDHI, catégorie de fongicides comprenant onze substances approuvées au sein de l'Union européenne dont fait partie la substance active du Solatop, le benzovindiflupyr, approuvé par le règlement d'exécution (UE) n°2016/177 du 10 février 2016, il a été rendu antérieurement à la demande de permis de commerce parallèle portant sur le produit phytopharmaceutique Solatop présentée le 12 juin 2019 par la société Top SAS. Aucune disposition ne prévoit en outre la consultation d'un groupe d'experts avant la délivrance d'un permis de commerce parallèle. Si l'association requérante fait valoir que c'est sur la base de ce rapport que le groupe d'expert de l'ANSES a décidé de ne pas prendre de mesures de retrait des autorisations de mises sur le marché des produits à base de SDHI, cette circonstance est sans incidence sur la régularité de la procédure préalable à l'édition de la décision attaquée octroyant à la société Top SAS un permis de commerce parallèle en application de l'article 52 du règlement n°1107/2009. Ainsi, le rapport du GECU ne constitue pas un élément de procédure d'élaboration de la décision attaquée, qui se fonde sur les conclusions d'évaluation du caractère identique du produit Solatop avec le produit de référence Elatus Plus déjà autorisé en France et non sur le rapport précité du GECU. Par suite, le moyen doit être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne la légalité interne :

5. En premier lieu, aux termes de l'article 5 de la charte de l'environnement : *« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines*

d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne : « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur ». Le considérant 8 du règlement (CE) n°1107/2009 rappelle ainsi que « Le principe de précaution devrait être appliqué et le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre que les substances ou produits fabriqués ou mis sur le marché n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement ». Le paragraphe 4 de l'article 1er du même règlement prévoit que : « Les dispositions du présent règlement se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement. En particulier, les États membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire ».

6. D'une part, il résulte des dispositions de l'article 52 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 et de l'article R. 253-23 du code rural et de la pêche maritime citées aux points 2 et 3 que l'octroi d'un permis de commerce parallèle pour introduire un produit phytopharmaceutique dans un Etat membre est subordonné à l'existence d'une autorisation de mise sur le marché de ce produit dans l'Etat membre d'origine, et à un examen par l'ANSES de l'identité, au sens de l'article 52, paragraphe 3 du règlement (CE) n°1107/2009, entre le produit phytopharmaceutique à introduire et un produit de référence déjà autorisé dans de l'Etat membre d'introduction. Lorsque l'identité avec le produit de référence est établie, le permis de commerce parallèle accordé au demandeur est valable pendant la durée de l'autorisation du produit de référence.

7. D'autre part, l'existence éventuelle de risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement liés à la substance active du produit phytopharmaceutique de référence est vérifiée, en premier lieu, au stade de l'approbation, par un règlement d'approbation, de la substance active composant ce produit conformément aux articles 4 à 13 du règlement (CE) n°1107/2009 et, en deuxième lieu, lors de la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché du produit de référence, laquelle est précédée, selon l'article R. 253-5 du code de rural et de la pêche maritime, d'une évaluation conduite conformément à l'article 29 du règlement (CE) n° 1107/2009. Enfin, en application des articles 44 à 46 et 51 du règlement (CE) n°1107/2009 et de l'article R. 253-5 du code rural et de la pêche maritime, les autorisations de mise sur le marché d'un produit de référence peuvent également être retirées ou modifiées, durant toute la durée de validité de ce dernier, lorsque tout ou partie du produit phytopharmaceutique est susceptible de présenter un risque pour la santé publique ou pour l'environnement. Toutefois, et ainsi que le prévoit l'article R. 253-23 du code rural et de la pêche maritime, seules les décisions de modification ou de retrait d'un permis de commerce parallèle déjà délivré en raison de l'identité du produit concerné avec un produit de référence autorisé dans l'Etat membre d'introduction peuvent être fondées sur un motif lié aux risques d'atteinte à la santé publique et à l'environnement.

8. L'association requérante soutient que les fongicides SDHI reposant sur la substance active benzovindiflupyr dont est composé le produit Solatop présentent un risque grave pour la santé humaine, la santé animale et l'environnement et que le permis de commerce parallèle aurait dû être refusé en application du principe de précaution. Toutefois, l'association

requérante, qui ne conteste pas l'évaluation par l'ANSES du caractère identique du produit importé Solatop avec le produit de référence Eulatus Plus, dont la substance active a été approuvée en 2016 et qui bénéficie en France d'une autorisation de mise sur le marché en cours de validité, ne peut, ainsi qu'il a été dit au point 7, utilement se prévaloir du moyen tiré de la violation du principe de précaution à l'encontre de la décision accordant à la société Top Sas un permis de commerce parallèle pour le produit Solatop.

9. En second lieu, l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale. S'agissant d'un acte réglementaire, une telle exception peut être formée à toute époque, même après l'expiration du délai du recours contentieux contre cet acte. S'agissant d'un acte non réglementaire, l'exception n'est, en revanche, recevable que si l'acte n'est pas devenu définitif à la date à laquelle elle est invoquée, sauf dans le cas où l'acte et la décision ultérieure constituant les éléments d'une même opération complexe, l'illégalité dont l'acte serait entaché peut être invoquée en dépit du caractère définitif de cet acte.

10. L'association requérante soutient que les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques comportant des fongicides de la famille des SDHI méconnaissent l'annexe de l'article 7.2.2. de l'annexe au règlement d'application (CE) n°284/2103 de la commission du 1^{er} mars 2013, et que l'autorisation de mise sur le marché du produit Eulatus Plus n'a pas été précédée d'une évaluation relative aux effets cumulés entre la substance active déclarée et les autres composants du produit ni d'une évaluation relative aux risques liés à la toxicité à long terme. L'intéressée doit ainsi être regardée comme excipant, à l'encontre de la décision accordant un permis de commerce parallèle pour le produit Solatop, de l'illégalité de l'autorisation de mise sur le marché du produit de référence Eulatus Plus. Il ressort des pièces du dossier que ce produit a fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché par une décision du directeur général de l'ANSES en date du 22 juillet 2016. Il n'est ni allégué ni établi que cette décision a fait l'objet d'un recours contentieux, de sorte qu'elle est devenue définitive. Dans ces conditions, et alors qu'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique est dépourvue de caractère réglementaire, l'exception d'illégalité de l'autorisation de mise sur le marché du produit de référence n'est pas recevable. Par suite, le moyen doit être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir soulevée par la société Top SAS, que les conclusions à fin d'annulation de la requête de l'association Campagnes écologistes doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée par la requérante soit mise à la charge de l'ANSES qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. De plus, il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association requérante les sommes que demandent l'ANSES et la société Top SAS dès lors qu'elles ne justifient pas avoir exposé des frais d'instance.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association Campagnes écologistes est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'ANSES et la société Top SAS sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Campagnes écologistes, à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et à la société Top SAS.