

N° 427387

**Association générale des producteurs
de maïs (AGPM)**

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 28 juin 2021

Décision du 12 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Cette affaire qui porte également¹ sur les néonicotinoïdes vous amènera cette fois-ci à trancher des questions de procédure administrative, bien davantage que de fond.

Comme nous l'avons exposé, la loi du 8 août 2016² pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018. Elle a toutefois permis des dérogations jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé (article L. 253-8-II du CRPM). La loi précise en outre que cet arrêté est pris sur la base d'un bilan public établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail qui compare les bénéfices et les risques liés aux usages des produits interdits avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles et qui porte sur les impacts sur l'environnement, notamment sur les pollinisateurs, sur la santé publique et sur l'activité agricole.

L'AGPM a écrit aux ministres le 7 juin 2018 pour demander une dérogation portant sur l'utilisation sur le maïs de la substance thiaclopride, sous forme de traitement de semences avec le produit Sonido, afin de faire face aux dégâts provoqués par des mouches parasites du maïs. La dérogation a été refusée par un courrier conjoint du 27 juillet 2018. L'AGPM vous demande d'annuler cette décision ainsi que la décision implicite de rejet opposée à son recours gracieux et d'enjoindre aux ministres de réexaminer sa demande de dérogation.

1. Bien qu'aucune des parties ne la conteste, nous dirons quelques mots de votre compétence pour statuer sur cette requête en premier et dernier ressort. Elle dépend du caractère réglementaire des arrêtés de dérogation, sur lequel on peut s'interroger car la loi ne précise en

¹ Cf. les conclusions prononcées lors de la même audience sur les affaires n° 424617, 424621, 424625, 424632 et 424633.

² Loi n° 2016-1087.

rien sur quoi porte la dérogation : le deuxième alinéa du II de l'article L. 253-8 dispose seulement que « *des dérogations à l'interdiction (...) peuvent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé* ». L'interrogation est nourrie aussi par le fait que l'AGPM a demandé une dérogation portant sur l'usage d'un produit phytopharmaceutique, le Sodino ; or la décision d'autorisation de mise sur le marché (AMM) d'un produit phytopharmaceutique ne revêt pas de caractère réglementaire, même si elle est assortie de prescriptions en encadrant l'utilisation (CE, 5 octobre 2011, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 346508, Tab.).

Toutefois, lorsqu'on examine les arrêtés de dérogation rendus en application de l'article L. 253-8-II, on constate qu'ils n'autorisent pas un produit mais l'ensemble des produits contenant une certaine substance active pour un usage donné : ainsi, un arrêté du 7 mai 2019³ autorise l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à base d'acétamipride pour trois utilisations, par exemple la lutte contre le balanin de la noisette. Ce périmètre de dérogation est cohérent avec le principe de l'interdiction d'utilisation, qui porte non sur des produits déterminés mais sur l'ensemble des produits contenant les substances actives néonicotinoïdes. Dès lors, la décision de refus attaquée doit être analysée non comme refusant d'autoriser, non l'utilisation du Sodino mais celle de toutes les semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant du thiaclopride pour la lutte contre les mouches du maïs. Elle présente ainsi un caractère réglementaire.

Notons d'ailleurs que votre juge des référés s'est reconnu compétent pour connaître de demandes dirigées contre un arrêté pris en application d'un nouveau dispositif transitoire de dérogation créé par une loi du 14 décembre 2020⁴ en faveur des producteurs de betteraves sucrières (JRCE, 15 mars 2021, *Association terre d'abeille et autres*, n° 450194, Inéd.). Ceci n'engage pas votre décision, car il suffit pour que le juge des référés soit compétent que le litige ne soit pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence du Conseil d'Etat (CE, 30 décembre 2009, *Commune de Sucy-en-Brie*, n° 333704, Tab.), mais ceci peut vous conforter dans cette voie.

2. L'intervention de l'Union française des semenciers (UFS) est recevable, l'UFS représentant notamment des producteurs de semences de maïs qui sont affectés par la décision de refus.

3. Il nous faut maintenant aborder les conséquences de l'écoulement du temps depuis l'introduction de la requête. A la date à laquelle vous statuerez, la période pendant laquelle des dérogations pouvaient être accordées, qui prenait fin le 1^{er} juillet 2020, aura expiré depuis plus d'un an. L'honnêteté force à admettre que cette situation est imputable à l'instruction devant le Conseil d'Etat, la requête ayant été introduite dès le 25 janvier 2019. Même si d'autres contentieux avaient été engagés qui mettaient en cause le principe même de l'interdiction, cela ne vous empêchait pas de statuer sur la demande de dérogation sans attendre leur dénouement.

³ Arrêté du 7 mai 2019 portant dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits mentionnée à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime

⁴ Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

3.1. Quoiqu'il en soit, il ne peut être contesté que si vous annuliez la décision attaquée, vous ne pourriez prononcer aucune injonction à l'encontre de l'Etat, la date limite fixée par la loi étant passée et la loi du 14 décembre 2020 n'ayant rouvert une faculté de dérogation que pour les betteraves. Or vous vous situez dans une hypothèse où le seul effet utile de l'annulation est d'obtenir qu'il soit enjoint à l'administration d'accorder la dérogation demandée : dans cette configuration, vous appréciez la légalité de la décision attaquée non à la date de son édicition mais à la date à laquelle vous statuez (CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216, Rec., sur le refus d'abroger un acte réglementaire ; 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, n° 388649, Rec., sur le refus d'adopter des mesures de limitation des risques concernant l'utilisation de variétés de plantes rendues tolérantes aux herbicides ; 23 décembre 2020, *M. G... et autres*, n° 431520, Tab., sur le refus de prendre des mesures de police sanitaire). Ceci impose le rejet de la requête, sans qu'il soit même besoin d'examiner ses moyens, puisqu'aujourd'hui les ministres seraient en situation de compétence liée pour refuser la dérogation.

3.2. Plus en amont, cela pose la question d'un non-lieu à statuer sur cette requête et un moyen d'ordre public en ce sens a été communiqué aux parties.

Notre jurisprudence est déjà largement engagée. En excès de pouvoir, il n'y a en principe de non-lieu que si la décision attaquée a rétroactivement disparu en cours d'instance de l'ordre juridique, en vertu d'une décision de retrait devenue définitive (CE, 19 avril 2000, *B...*, n° 207469, Rec.) ou d'une annulation contentieuse (CE, Sect., 5 mai 2017, *F...*, n° 391925, Rec.), ou si elle a été abrogée sans avoir produit durant la période où elle était en vigueur aucun effet de droit (CE, 11 mars 1993, *FR...*, n° 77907, Tab.). Cependant, dans le cas où la décision contestée est une décision de refus, vous jugez qu'il y a non-lieu dès lors que la chose demandée est intervenue en cours d'instance, que le contentieux porte sur le refus d'abroger un texte réglementaire (CE, 27 juillet 2001, *CAMIF*, n° 218067, Rec.), le refus de prendre certaines décisions individuelles telles qu'un visa (CE, 8 décembre 2000, *Mlle C...*, n° 214479, Tab.) ou une autorisation de licenciement (CE, 21 décembre 1994, *Mme L...*, n° 121318, Tab.), ou encore le refus de prendre un texte réglementaire (CE, 27 juillet 2005, *Association Bretagne Ateliers*, n° 261694, Rec.). Cette conception plus large du non-lieu lorsque sont en litige des décisions de refus s'explique par le fait, souligné par nombre de nos prédécesseurs à ce pupitre, que de telles décisions sont des « actes-prétextes » qui ne servent qu'à lier le contentieux, le requérant cherchant en réalité au-delà de l'annulation à obtenir la chose qui lui a été refusée par l'administration.

Ce courant de jurisprudence est antérieur aux évolutions intervenues à partir de la décision *Américains accidentels* sur la date d'appréciation de la légalité en excès de pouvoir, mais il procède au fond de la même inspiration, celle de la recherche de l'effet utile. Lorsque le seul effet utile de l'annulation est d'obtenir la chose demandée et que cette chose a été accordée en cours d'instance, il n'y a plus lieu de poursuivre le contentieux, même si la décision de refus subsiste juridiquement.

En l'espèce, la cause du non-lieu ne serait pas l'octroi de la dérogation demandée mais le fait que l'évolution du cadre juridique rend impossible de l'accorder. Cela conduit cependant aux

mêmes conséquences pour le juge : vous avez ainsi jugé qu'il y avait non-lieu concernant un recours contre une décision de refus de réaliser des travaux dans une maison d'arrêt lorsque celle-ci avait fait l'objet d'une décision de fermeture en cours d'instance (CE, 30 décembre 2014, *Section française de l'OIP*, n° 362496, Tab.). Pour que le litige ait encore lieu d'être, il faut que le juge soit en mesure de faire droit aux conclusions du requérant.

En réponse au moyen d'ordre public communiqué aux parties, l'association a seulement indiqué que « la question que pose l'AGPM dans ce contentieux n'est pas de savoir si la dérogation qu'elle avait sollicitée le 7 juin 2018 pourrait aujourd'hui être acceptée, mais si les refus qu'elle s'est opposée par les ministres concernés le 27 juillet 2018 et le 3 décembre 2018 étaient juridiquement justifiés ». Ceci ne permet pas de faire obstacle au non-lieu.

4. Pour faire reste de droit à l'association, nous évoquerons néanmoins rapidement les moyens de sa requête, qui montreront qu'elle n'aurait pu avoir gain de cause même si vous aviez statué plus tôt :

- si la décision de refus a été signée par trois directeurs d'administration centrale, ils avaient délégation des ministres pour ce faire en vertu du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement ;
- les dérogations prévues par l'article L. 253-8-II présentant un caractère réglementaire, le refus de l'accorder n'avait pas à être motivé ;
- enfin, si l'AGPM soutient que l'utilisation du thiaclopride sous forme de traitement de semences était de nature à limiter ses risques pour la santé des agriculteurs, ce qui n'est pas contesté par le ministre de l'écologie, le rapport de l'ANSES sur la base duquel la décision a été prise soulignait que dans le cadre de la lutte contre les ravageurs du maïs, les indicateurs de risque du thiaclopride étaient supérieurs à ceux des alternatives chimiques s'agissant des oiseaux, mammifères, vers de terre et abeilles ; il n'y a donc pas d'erreur manifeste d'appréciation.

PCMNC :

- **à ce que l'intervention de l'UFS soit admise ;**
- **à ce qu'il n'y ait pas lieu de statuer sur la requête ;**
- **au rejet des conclusions présentées par l'AGPM au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**