

**N° 398574, 398608**

**Agence nationale de sécurité  
sanitaire de l'alimentation, de  
l'environnement et du travail**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 22 juin 2016**

**Lecture du 6 juillet 2016**

## **CONCLUSIONS**

**M. Vincent DAUMAS, rapporteur public**

La présente affaire vous conduira à faire application de votre jurisprudence relative aux conditions de recevabilité de la tierce opposition, dans une configuration à la fois inédite et intéressante.

L'article 50 de la loi du 13 octobre 2014<sup>1</sup> a instauré un dispositif dit de « phytopharmacovigilance ». Il s'agit d'un dispositif administratif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques sur l'homme, les animaux, les végétaux, l'eau, le sol, la qualité de l'air et les aliments. Le dispositif a également vocation à repérer et suivre les phénomènes de résistance aux effets de ces produits que peuvent développer les organismes contre lesquels ils sont censés lutter. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a été chargée de sa mise en œuvre.

Pour financer ce dispositif, l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2014<sup>2</sup>, qui est issu d'un amendement parlementaire, a instauré une taxe sur les produits phytopharmaceutiques bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché ou d'un permis de commerce parallèle. Son produit est affecté à l'ANSES, dans la limite d'un plafond de 4,2 millions d'euros, au-delà duquel les sommes recouvrées au titre de cette taxe sont reversées au budget général de l'Etat. Après avoir défini un taux maximal, la loi a renvoyé le soin de fixer le taux applicable, sans plus de précision, à un « arrêté ».

C'est un arrêté conjoint des ministres chargés, respectivement, de l'agriculture et du budget qui a été pris, le 27 mars 2015, pour fixer ce taux. Toutefois, à la demande de l'association « Audace », vous avez annulé cet arrêté pour incompétence, au motif que le législateur ne pouvait être regardé comme ayant confié sur ce point un pouvoir réglementaire à ces ministres (CE 17 février 2016, n° 390135, inédite au Recueil). Précisons que derrière l'acronyme « Audace », qui est à lui seul tout un programme, se cache « l'association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne ».

L'ANSES, qui n'était pas présente dans la procédure ayant conduit à l'annulation de l'arrêté interministériel du 27 mars 2015, présente une requête en tierce opposition à

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

l'encontre de votre décision, assortie de conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à son exécution. Vous pourrez statuer sur l'ensemble de ces conclusions par une seule décision.

Rappelons qu'en vertu de l'article R. 832-1 du code de justice administrative (CJA), qui a codifié votre jurisprudence : « *Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision* ».

1. La tierce opposition de l'ANSES est-elle recevable au regard des deux conditions que posent ces dispositions ?

1.1. Nous n'avons pas de doute que la première est remplie : votre décision « préjudicie à un droit » de l'ANSES.

Vous savez que la notion de droits auxquels il est préjudicié au sens de l'article R. 832-1 du CJA se situe quelque part à mi-chemin entre celle de simple intérêt donnant qualité pour agir et celle de droits acquis auxquels il aurait été porté atteinte. Les périphrases employées par vos commissaires du gouvernement et rapporteurs publics traduisent bien cette idée : ils se réfèrent volontiers à la « *lésion d'un intérêt bien établi* »<sup>3</sup> ou encore à la contrariété apportée à la « *vocation avérée à tirer des effets bénéfiques d'un acte* »<sup>4</sup>.

La notion n'est pas évidente à manier lorsqu'est en cause une décision annulant pour excès de pouvoir un acte de portée réglementaire – comme c'est le cas en l'espèce. Vous tenez bon, depuis plus d'un siècle, le cap donné par votre fameuse décision *Boussuge*<sup>5</sup> admettant la recevabilité de la tierce opposition à l'encontre d'une telle décision, malgré la règle bien établie selon laquelle il n'y a jamais aucun droit au maintien d'une réglementation. Mais il n'est jamais tout à fait évident de tracer le ou les cercles des personnes qui peuvent être regardées comme lésées de manière suffisamment directe et certaine par l'annulation d'un acte réglementaire<sup>6</sup>. Pour reprendre les mots d'Anne Courrèges dans ses conclusions sur une affaire *Société "Les Résidences de Cavalière"*<sup>7</sup>, « *le juge cherche, autant que faire se peut, à ménager un équilibre entre sécurité juridique et autorité de la chose jugée, d'une part, et droit au recours effectif des tiers et respect du caractère contradictoire de la procédure, d'autre part* ».

En l'espèce, cependant, il n'y a pas lieu d'hésiter. D'une part, l'ANSES étant l'affectataire du produit de la taxe sur les produits phytopharmaceutiques, elle est très directement touchée par l'annulation de l'acte fixant le taux de cette taxe, qui empêche sa perception. D'autre part, elle est le seul affectataire du produit de cette taxe – si l'on met de côté l'Etat qui est seulement susceptible de profiter de la fraction de ce produit excédant le

---

<sup>3</sup> Voir les conclusions de Jacques-Henri Stahl sur CE 3 décembre 2003, SARL QSCT et SA France Restauration rapide, n° 248840, aux tables du Recueil ; ou celles de M. de Montgolfier sur CE section, 30 novembre 1990, Ville d'Orléans, n° 100812, au Recueil.

<sup>4</sup> Voir les conclusions de Terry Olson sur CE section, 16 décembre 2005, Mme K... et autres, n° 268872, au Recueil.

<sup>5</sup> CE 29 novembre 1912, Sieurs Boussuge, Guépin et autres, n° 45893, au Recueil p. 1128, GAJA 20<sup>e</sup> édition n° 25, p. 144.

<sup>6</sup> Voyez, pour une illustration récente de cette problématique, CE 15 février 2016, SCA des producteurs de reblochon de la vallée de Thônes, n° 391159, aux tables du Recueil.

<sup>7</sup> CE 16 novembre 2009, n° 308624, aux tables du Recueil.

plafond défini par la loi. L'ANSES appartient ainsi au « premier cercle » des bénéficiaires de la réglementation annulée et elle est la seule personne comprise dans ce « premier cercle ».

1.2. Mais reste la seconde condition à laquelle est subordonnée la recevabilité de la tierce opposition : l'ANSES a-t-elle été représentée dans l'instance ?

Sur cette seconde condition, il y a matière à hésitation. Le ministre de l'agriculture était en effet présent dans l'instance au terme de laquelle vous avez annulé l'arrêté du 27 mars 2015, en tant que coauteur de cet acte.

Il ne s'agit pas, bien sûr, de faire jouer la théorie du mandat, conventionnel ou légal. A cet égard, la seule circonstance que le ministre de l'agriculture soit l'un des cinq ministres de tutelle de l'ANSES, établissement public administratif de l'Etat, ne permet pas de déduire qu'il disposait d'un mandat de représentation de cet établissement. Non, il s'agit de prendre position sur l'existence ou pas d'une représentation de fait de l'ANSES par le ministre, en partant du constat que dans cette instance, le ministre et l'ANSES avaient des intérêts convergents, allant dans le sens du rejet de la requête de l'association « Audace ».

Votre jurisprudence sur la représentation de fait ne s'arrête pas au simple constat qu'une personne autre que le tiers opposant était présente dans l'instance et a présenté des conclusions dans un sens conforme aux intérêts de ce dernier, pour lui fermer la voie de la tierce opposition au motif qu'il devait être regardé comme représenté dans l'instance. Si cette jurisprudence est avant tout casuistique, plusieurs de vos décisions examinent si les intérêts représentés dans l'instance et ceux du tiers opposant sont concordants – concordants et pas seulement convergents (pour ne s'en tenir qu'à vos décisions ayant eu les honneurs du Recueil, voyez CE 23 février 2011, SNC Lidl, n° 322934, aux tables du Recueil ; CE 25 juin 2003, Syndicat des copropriétaires du 1 à 20 passage d'Enfer à Paris 14<sup>e</sup>, n° 235070, aux tables du Recueil ; CE 14 mai 2003, Beogradska Banka, n° 238105, au Recueil ; CE 8 février 1999, M. S... et autres, n° 161799, aux tables du Recueil).

Au regard de ce guide, l'hésitation demeure... Mais ce qui nous paraît certain, c'est que si les intérêts défendus par le ministre et par l'ANSES sont convergents, ils ne sont pas de même nature. D'un côté, le ministre, en sa qualité de représentant de l'Etat, est attaché avant tout à ce que la mission de phytopharmacovigilance confiée à l'ANSES soit correctement exécutée. Peu lui chaut, en revanche, la question de savoir comment elle est financée. Quitte à forcer un peu le trait, il pourrait considérer que l'ANSES, compte tenu des autres ressources financières à sa disposition, a les moyens d'exercer sa mission de phytopharmacovigilance, indépendamment des recettes tirées de la taxe sur les produits phytopharmaceutiques, et regarder par conséquent l'annulation de l'arrêté du 27 mars 2015 comme d'importance secondaire. De l'autre côté, l'ANSES est une personne publique distincte de l'Etat, dirigée par un conseil d'administration dans lequel les représentants de l'Etat ne sont pas majoritaires. Elle a, quant à elle, un intérêt très évident et très direct, de nature quasi-patrimoniale, à ce que la taxe sur les produits phytopharmaceutiques soit recouvrée, afin d'être dotée de tous les moyens financiers disponibles pour exercer au mieux l'ensemble de ses missions.

Au-delà du constat que les intérêts de l'Etat et ceux de l'ANSES ne sont pas strictement identiques, on peut tenter de raisonner par analogie avec certains précédents. Vous avez jugé par exemple qu'un ministre ne représente pas nécessairement un concessionnaire du service public de l'Etat – et que dans une instance relative à une contravention de grande voirie engagée à la suite d'un dommage porté par un tiers à un élément du domaine concédé,

la compagnie de chemins de fer concessionnaire, condamnée à supporter des frais d'expertise, n'avait pas été représentée par le ministre (CE assemblée, 21 janvier 1938, Compagnie des chemins de fer P.-L.-M., au Recueil p. 70 avec les conclusions Josse). Inversement, vous avez considéré que le ministre des transports avait représenté la Société nationale des chemins de fer en défendant à un recours dirigé contre une décision prise au titre de l'épuration administrative – solution qui paraît fondée sur le caractère d'une telle mesure (CE assemblée, 31 octobre 1952, SNCF c/ Merlin, au Recueil p. 482). Dans le contentieux des réquisitions, vous avez jugé qu'une personne à qui avaient été affectés des biens requis pour les besoins du pays avait été représentée devant le juge par le ministre, de sorte qu'elle était sans qualité pour former tierce opposition (CE 19 mars 1956, Société « La Marseillaise du Berry, Touraine, Marche », n° 98440, au Recueil p. 131). Mais vous semblez être revenu sur cette solution en admettant la tierce opposition d'une commune contre une décision annulant des arrêtés préfectoraux prononçant une réquisition à son bénéfice, intervenue sans qu'elle ait été présente ou représentée (CE 8 novembre 1961, Commune de Sospel, n° 46652, au Recueil p. 633). Plus proche peut-être de la configuration de l'espèce, vous avez jugé que, dans une instance relative à l'arrêté déclaratif d'utilité publique de travaux d'extension de la piste d'un aérodrome, la chambre de commerce et d'industrie (CCI) concessionnaire de l'aménagement et de l'exploitation de l'aérodrome n'était pas représentée par l'Etat, autorité concédante (CE 10 mai 1985, CCI d'Annecy et de la Haute-Savoie, n° 50188, aux tables du Recueil). Mais dans l'autre sens, dans une instance relative à la légalité d'un arrêté de cessibilité pris pour la réalisation d'une zone d'aménagement concertée, la société à laquelle une commune avait confié la réalisation des travaux a été regardée comme ayant été représentée par cette commune (CE 21 mai 2008, Société d'équipement du département de La Réunion, n° 295609, inédite au Recueil).

Aucun de ces précédents, à vrai dire, ne fournit d'analogie tout à fait convaincante. Mais on en retire tout de même l'idée que la personne à qui a été confiée une mission de service public n'est pas toujours représentée par l'autorité administrative qui lui a confié cette mission. A cet égard, le précédent cité le moins éloigné du cas d'espèce nous paraît encore votre décision *CCI d'Annecy et de la Haute-Savoie*, parce qu'elle porte sur les rapports entre un établissement public, concessionnaire du service public, et l'Etat, autorité concédante.

Au regard de tous ces éléments, nous restons hésitant. Ce qui nous fait finalement pencher du côté de la recevabilité de la tierce opposition de l'ANSES, c'est la conviction que son intérêt propre à voir rejetée la requête tendant à l'annulation de l'arrêté du 27 mars 2015 était sensiblement plus direct que celui du ministre chargé de l'agriculture. Nous en déduisons que, si elle avait été présente à l'instance, elle aurait sans doute défendu avec plus de fougue, avec plus d'ardeur, avec plus de cœur cet arrêté. C'est pourquoi nous croyons que ses intérêts contentieux n'étaient pas pleinement concordants avec ceux du ministre.

Ceci dit, nous ne méconnaissons pas les considérations de politique jurisprudentielle qui pourraient vous conduire à adopter la solution inverse. Comme le disait Terry Olson dans ses conclusions prononcées devant la section sur une affaire du 16 décembre 2005<sup>8</sup>, « *la tierce opposition est une dérogation et non des moindres au caractère en principe définitif des décisions de justice* ». L'ouverture de cette voie de rétractation, qui met en cause la stabilité des décisions juridictionnelles d'annulation, doit rester mesurée. Refuser l'admission de la tierce opposition dans un cas tel que celui de l'espèce n'aurait rien de choquant.

---

<sup>8</sup> Précitée note 4.

Mais pour les raisons que nous avons exposées, nous sommes d'avis contraire.

Si vous nous suivez pour admettre la recevabilité de la tierce opposition de l'ANSES, vous admettrez également la recevabilité des interventions présentées en défense par l'Union des industries de la protection des plantes, qui est une organisation professionnelle dont les intérêts sont proches de ceux de l'association « Audace ».

## 2. Il restera à examiner le bien-fondé de la requête de l'ANSES.

Relevons d'emblée qu'elle se présente de manière originale, et là aussi inédite semble-t-il dans votre jurisprudence. Car à l'appui de sa tierce opposition, l'ANSES ne présente pas d'argumentation tendant à remettre en cause le bien-fondé du motif d'incompétence que vous avez retenu pour annuler l'arrêté du 27 mars 2015. Elle ne vous demande pas même de revenir sur l'article 1<sup>er</sup> de votre décision, par lequel vous prononcez cette annulation. Elle vous demande seulement, après avoir exposé les conséquences selon elle excessives qu'emporte cette annulation, de compléter le dispositif de votre décision en acceptant de moduler dans le temps les effets de l'annulation – autrement dit, d'appliquer votre jurisprudence *AC!* (CE assemblée, 11 mai 2004, Association *AC!*, n° 255886 à 255892, au Recueil p. 197 avec les conclusions de C. Devys).

Nous nous sommes demandé un instant si une telle argumentation pouvait utilement être soulevée à l'appui d'une requête en tierce opposition. La réponse nous semble assurément positive. Il s'agit bien d'une argumentation de la nature de celle qu'un défendeur aurait pu utilement faire valoir dans l'instance ayant conduit à une décision d'annulation. Dès lors, nous ne voyons aucune raison de refuser au tiers opposant la même faculté – et d'autant moins qu'en l'espèce, l'ANSES est la mieux placée pour tenter de vous convaincre des conséquences excessives de l'annulation que vous avez prononcée.

Bien sûr, une tierce opposition tendant exclusivement à ce que vous appliquiez la jurisprudence *AC!* pourrait vous conduire à ne remettre en cause que partiellement votre décision d'annulation, en tant seulement qu'elle a fait jouer sans limite l'effet rétroactif de l'annulation. Mais rien ne s'y oppose. Vous avez déjà jugé, à ce propos, qu'en fonction des conclusions et moyens soulevés, la décision à laquelle il est fait tierce opposition peut n'être déclarée non avenue que de façon partielle (CE 24 juillet 1987, M. H..., n° 67702, aux tables du Recueil).

Voyons donc l'argumentation de l'ANSES.

Pour déterminer s'il doit moduler dans le temps les effets de l'annulation d'un acte, le juge doit rechercher si l'« *effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur, que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets* ». Si tel n'est pas le cas, il n'y a pas lieu de moduler, sans qu'il soit nécessaire de s'interroger plus avant.

En matière financière, vous avez jugé que « *la seule circonstance que la rétroactivité d'une annulation contentieuse pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques et entraîner des complications pour les services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette*

*annulation* » mais qu'une telle modulation peut être justifiée si l'annulation est nature à affecter la continuité d'un dispositif (CE 11 juillet 2008, Syndicat de l'industrie de matériels audiovisuels électroniques, n° 298779, au Recueil).

En l'espèce, il nous paraît clair que les conséquences de votre décision d'annulation du 17 février dernier ne sont pas de nature à remettre en cause le fonctionnement du dispositif de phytopharmacovigilance dont la mise en œuvre a été confiée à l'ANSES. Certes, en exécution de cette décision, l'ANSES devra rembourser le produit de la taxe sur les produits phytopharmaceutiques collecté en 2015 – soit environ 4,56 millions d'euros. Toutefois, il ressort des pièces du dossier et des écritures de l'ANSES que celle-ci dispose d'un budget pour 2015 doté de ressources s'élevant à environ 142 millions d'euros, constitué pour l'essentiel de subventions ministérielles, et que les dépenses exposées en 2015 au titre du dispositif de phytopharmacovigilance se limitent à moins de 3 millions d'euros. Contrairement à ce qu'elle soutient, la circonstance que la loi ait prévu de lui affecter le produit de la taxe sur les produits phytopharmaceutiques « *pour financer la mise en place du dispositif de phytopharmacovigilance* » ne fait pas obstacle à ce qu'elle utilise d'autres ressources à sa disposition pour couvrir les frais exposés en 2015 au titre de cette mission. Et si jamais elle ne pouvait puiser dans ses autres ressources, l'ANSES pourrait encore recourir à l'emprunt en vertu de l'article L. 1313-7 du code de la santé publique. Relevons enfin que la malfaçon législative à l'origine de votre décision d'annulation a été corrigée, dès avant cette décision, par l'article 98 de la loi de finances rectificative pour 2015<sup>9</sup>. Une telle mésaventure est donc, pour l'avenir, en principe exclue.

Nous croyons donc que la tierce opposition doit être rejetée. Dans les circonstances de l'espèce nous vous proposons également de rejeter l'ensemble des conclusions qui vous sont présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Admission des interventions de l'Union des industries de protection des plantes ;
2. Rejet au fond de la requête en tierce opposition de l'ANSES ;
3. Non-lieu à statuer, par voie de conséquence, sur sa demande de sursis à exécution ;
4. Rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.

---

<sup>9</sup> Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.