

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE

POUR :

Notre affaire à tous, association loi 1901 dont le siège social est situé 31 rue Bichat, 75010 Paris, agissant en la personne de sa présidente, Clotilde Bato, dûment habilitée à cet effet et domiciliée audit siège (**Production n° 1**),

POLLINIS, association loi 1901 dont le siège social est situé 10 rue Saint-Marc, 75010 Paris, agissant en la personne de sa présidente, Sophie Ventura, dûment habilitée à cet effet et domiciliée audit siège (**Production n° 2**),

Biodiversité sous nos pieds, association loi 1901 dont le siège social est situé 57 Boulevard Gambetta, 38000 Grenoble, agissant en la personne de ses co-présidents, dûment habilités à cet effet et domiciliés audit siège (**Production n° 3**),

Association nationale pour la protection des eaux et rivières Truite-Ombre-Saumon (ANPER-TOS), association loi 1901 dont le siège social est situé 1 bis rue de la Tille, 21120 Lux, agissant en la personne de son président, John Philipot, dûment habilité à cet effet (**Production n° 4**),

Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel (ASPAS), association de droit local dont le siège social est situé 2 rue Henri Bergson, 67087 Strasbourg, agissant en la personne de sa directrice, Madline Rubin, dûment habilitée à cet effet et domiciliée audit siège (**Production n° 5**),

Ayant pour avocat

Maître Emmanuel DAOUD
Avocat au Barreau de Paris
VIGO Avocats
9 rue Boissy d'Anglas, 75008 Paris
Tél. : 01.55.27.93.93 – Fax. : 01.55.27.93.94

Demanderesses

EN PRÉSENCE DU :

Premier ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75007 Paris

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
78, rue de Varenne
75349 Paris SP 07

Ministère de la Transition écologique
92055 Paris-La-Défense Cedex

Ministère des Solidarités et de la Santé
14, avenue Duquesne
75350 Paris SP 07

Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les
collectivités territoriales
Grande Arche de la Défense, paroi sud
92055 La Défense

Ministère de l'Économie, des Finances et de la relance
Télédoc 151
139, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Ministère de la transformation et de la Fonction publique
Hôtel de Rothelin-Charolais
101, rue de Grenelle
75007 Paris

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
37, quai d'Orsay
75700 Paris SP 07

Ministère de l'Intérieur
Place Beauvau
75800 Paris Cedex 08

Ministère des Outre-mer
27 rue Oudineau
75358 Paris SP 07

Défendeurs

TENDANT A :

condamner l'État, d'une part, à réparer le préjudice écologique causé par les carences et insuffisances de l'État en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, de réexamen des 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.

RESUME

L'action en responsabilité administrative pour faute suppose la réunion de trois conditions : une faute, un préjudice et un lien de causalité. Dans ce cadre général gouvernant tout régime de responsabilité, le législateur a souhaité créer, par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, une action spécifique en réparation du préjudice écologique organisée par les articles 1246 et suivants du code civil.

Pour mémoire, l'article 1246 du code civil dispose que « *Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ».

L'article 1247 du code civil dispose quant à lui qu' « *Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.* »

Par un jugement du 3 février 2021, le tribunal administratif de Paris a admis la recevabilité d'une action en réparation du préjudice écologique dirigée contre l'Etat sur le fondement de ces articles.

En l'espèce, et ainsi qu'il sera démontré dans le cadre du présent recours :

1. L'Etat a commis **plusieurs fautes** liées à l'évaluation et à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'au suivi et à la gestion des risques associés à ces produits et à la régulation de leur utilisation.

Premièrement, l'Etat a commis un certain nombre de fautes dans le cadre des procédures d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché (AMM) et de suivi des produits phytopharmaceutiques.

(i) Tout d'abord, l'Etat n'a pas mis en place des procédures d'évaluation et d'autorisation appropriées et suffisamment protectrices de l'environnement, et ce en méconnaissance de ses obligations au titre notamment du droit de l'Union européenne et de principes et exigences à valeur constitutionnelle. Les carences ainsi imputables à l'Etat et qui engagent sa responsabilité sont :

- une carence dans l'exercice du pouvoir de police sanitaire et environnementale : l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) – et le ministre de l'Agriculture pour les décisions qui relèvent de sa compétence – n'ont pas mis ou ne mettent pas en œuvre des procédures d'évaluation appropriées et suffisamment protectrices de l'environnement ;
- une carence dans l'exercice du pouvoir réglementaire, l'Etat n'ayant pas pris les mesures réglementaires suffisantes pour encadrer l'évaluation des produits phytopharmaceutiques par l'ANSES avant leur mise sur le marché.

(ii) Ensuite, les carences du pouvoir de police sanitaire et environnementale et du pouvoir réglementaire se manifestent également dans la procédure de suivi des autorisations de mise sur le marché en vigueur, et notamment dans les insuffisances du dispositif de phytopharmacovigilance et des mesures qu'il appartient à l'autorité administrative de prendre en cas de risque pour la santé ou pour l'environnement. Ces carences engagent la responsabilité de l'Etat.

(iii) Les carences dans les procédures d'évaluation et d'autorisation sont, par ailleurs, exacerbées par l'absence de séparation et d'indépendance, au sein de l'ANSES, entre les missions d'évaluation des risques et d'autorisation des produits.

(iv) Enfin, ces carences et insuffisances ont pour résultat la mise et le maintien sur le marché de produits phytopharmaceutiques ayant un effet inacceptable sur l'environnement et/ou présentant des risques de dommage grave et irréversible à l'environnement, en méconnaissance des critères d'autorisation prévus par la réglementation européenne et du principe de précaution. Ces manquements engagent aussi la responsabilité de l'Etat.

Deuxièmement, l'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires et suffisantes afin de respecter les objectifs et la trajectoire qu'il s'est lui-même fixés en matière de réduction de l'usage de pesticides, dans le cadre de politiques publiques européennes et nationales visant à réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. Cette carence fautive dans l'exercice du pouvoir réglementaire engage sa responsabilité.

Troisièmement, l'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires et suffisantes pour protéger les eaux souterraines et de surface contre la pollution par les pesticides, en méconnaissance de ses obligations au titre de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de ses directives filles. Ces carences fautives engagent également la responsabilité de l'Etat.

2. Toutes les fautes exposées ci-dessus ont permis la mise et le maintien sur le marché de produits phytopharmaceutiques toxiques pour l'environnement, ainsi que leur utilisation intensive. Il en résulte une contamination généralisée, chronique et diffuse des écosystèmes par les pesticides. Les fautes commises par l'Etat ont ainsi causé un **préjudice écologique** incontestable, caractérisé par des atteintes aux sols, aux eaux, aux milieux aquatiques, aux espèces et à leurs fonctions écologiques ; ainsi que par un déclin continu et significatif de la biodiversité en général.

Ces fautes causent par ailleurs un **préjudice moral** à chacune des associations requérantes.

3. Le lien de causalité entre la mise sur la marché et l'usage de produits phytopharmaceutiques, résultant des carences fautives de l'Etat, et le préjudice écologique fait l'objet d'un large consensus, y compris au sein des pouvoirs publics, et se trouve démontré par de nombreuses études scientifiques.

4. Les conditions de mise en œuvre de l'action en réparation du préjudice écologique sont ainsi réunies.

5. En conséquence, et afin d'assurer la **réparation** du préjudice écologique, il est demandé au tribunal administratif, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'Etat, d'une part, de mettre fin à ses carences fautives afin de faire cesser le préjudice écologique pour l'avenir, et, d'autre part, de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer ce préjudice.

TABLE DES MATIERES

FAITS ET PROCÉDURE	9
DISCUSSION	13
I. A titre préalable : sur la recevabilité des associations requérantes à agir en réparation du préjudice écologique	13
II. Sur les fautes de l'Etat.....	15
A. Les carences dans les procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et dans la gestion et le suivi des risques.....	20
1. A titre préliminaire : sur la marge d'appréciation laissée à l'Etat pour refuser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ayant un effet ou un risque d'effet inacceptable sur l'environnement	20
2. Les carences et insuffisances des procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques	22
2.1. L'obligation de l'Etat de mettre en place des procédures d'évaluation appropriées et suffisamment protectrices de l'environnement.....	22
a) Les fondements de l'obligation de mettre en place des procédures d'évaluation appropriées.....	22
b) Les obligations de l'Etat au titre de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime	30
c) Les exigences spécifiques que doit respecter l'évaluation des produits phytopharmaceutiques	31
2.2. Les carences et insuffisances constatées dans la procédure d'évaluation des produits phytopharmaceutiques	34
a) Les principales lacunes de la procédure d'évaluation.....	35
b) Les carences et défaillances de la procédure d'évaluation sont reconnues par plusieurs autorités, dont l'EFSA et l'ANSES elles-mêmes.....	44
3. Les carences et insuffisances des procédures de suivi et de surveillance des effets des produits phytopharmaceutiques autorisés.....	46
3.1. L'obligation de suivre l'évaluation des risques tout au long de la durée de validité des AMM.....	46
3.2. Les insuffisances du dispositif de suivi et de surveillance des effets des produits phytopharmaceutiques.....	49
4. Le défaut d'indépendance des missions d'évaluation et d'autorisation au sein de l'ANSES	49
5. La violation de l'interdiction de mise sur le marché de produits ayant un effet inacceptable sur l'environnement ou présentant un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement	50
5.1. L'interdiction de mise sur le marché de produits ayant un effet inacceptable sur l'environnement ou un effet nocif sur les eaux souterraines ou présentant un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement	50
c) Au titre du règlement (CE) n° 1107/2009.....	51

d)	Au titre du principe de précaution	51
5.2.	De fait, les produits mis sur le marché ont des effets inacceptables pour l'environnement et présentent des risques de dommages environnementaux graves et irréversibles.....	54
B.	Le non-respect des objectifs et de la trajectoire fixés en matière de réduction de l'usage des pesticides	55
1.	Les obligations de l'Etat en matière de réduction de l'usage des pesticides	55
2.	Le non-respect par l'Etat des objectifs et de la trajectoire qu'il s'est fixés.....	58
C.	Les manquements de l'Etat à ses obligations en matière de protection des eaux contre la pollution par les pesticides.....	60
1.	Les obligations de l'Etat en matière de protection des eaux	60
2.	Les manquements de l'Etat à ses obligations en matière de protection des eaux	67
2.1.	La carence des autorités à améliorer l'état des eaux souterraines et à les protéger contre la pollution par les pesticides	67
2.2.	La carence des autorités à améliorer l'état des eaux de surface et à les protéger contre la pollution par les pesticides	70
2.3.	Le non-respect de la trajectoire et des objectifs en matière de bon état et de non-détérioration des masses d'eau, en raison notamment de la persistance de pesticides....	71
III.	Sur les préjudices	74
A.	Le préjudice écologique	74
1.	En droit	74
2.	En l'espèce.....	78
2.1.	Une contamination généralisée des écosystèmes par les produits phytopharmaceutiques.....	78
a)	La contamination des écosystèmes aquatiques et humides par les produits phytopharmaceutiques et l'atteinte à leurs fonctions écologiques.....	80
b)	La contamination des sols par les produits phytopharmaceutiques et l'atteinte à leurs fonctions écologiques.....	82
2.2.	Le déclin de la biodiversité et de la biomasse	83
a)	Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des milieux aquatiques et humides	83
b)	Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des pollinisateurs.....	84
c)	Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des sols	87
d)	Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des vertébrés	89
2.3.	L'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.....	90
B.	Le préjudice moral	90
IV.	Sur le lien de causalité.....	92
A.	En droit.....	92
B.	En l'espèce	96

1.	Le lien de causalité entre déclin de la biodiversité et produits phytopharmaceutiques est admis par les pouvoirs publics	96
2.	Les effets documentés des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité	100
2.1.	Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse des milieux aquatiques et humides	100
2.2.	Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse de l'entomofaune 103	
2.3.	Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse du sol.....	105
2.4.	Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse des vertébrés ..	107
V.	Sur la demande d'injonction	108

FAITS ET PROCÉDURE

1.

Un déclin irrécusable. Depuis plusieurs décennies, de nombreux travaux scientifiques montrent un déclin continu de la biodiversité, à l'échelle internationale, européenne et nationale. Dans un communiqué de presse du 6 mai 2019, la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES selon son acronyme anglais) a lancé l'alarme : « *Le dangereux déclin de la nature : un taux d'extinction des espèces "sans précédent" et qui s'accélère. La réponse mondiale actuelle est insuffisante ; des changements transformateurs sont nécessaires pour restaurer et protéger la nature. Les intérêts particuliers doivent être dépassés pour le bien de tous. C'est l'évaluation la plus exhaustive de ce type ; 1 000 000 espèces menacées d'extinction.* »¹.

S'agissant spécifiquement des insectes, les données scientifiques les plus récentes sont accablantes : la proportion du déclin des espèces d'insectes est deux fois plus élevée que celle des vertébrés, et le rythme d'extinction des espèces locales huit fois plus élevé. À l'échelle mondiale, plus d'un tiers de toutes les espèces d'insectes sont menacées d'extinction². À l'échelon européen, depuis les années 1960, une perte importante et continue de la richesse en espèces d'insectes est constatée³. Ainsi, en Europe, 9 % des espèces d'abeilles et de papillons sont concernés et les populations d'abeilles et de papillons voient leurs effectifs diminuer respectivement de 37 % et de 31 %. À ces extinctions locales s'ajoute le déclin sévère de l'abondance et de la biomasse volante des espèces d'insectes terrestres⁴.

En ce qui concerne la biodiversité des milieux aquatiques, rien qu'en France métropolitaine, plus d'une espèce de poisson sur cinq est considérée comme menacée par le comité français de l'Union Nationale pour la Conservation de la Nature (UICN)⁵, 28 % des espèces de crustacés d'eau douce⁶ et près de 23 % des espèces d'amphibiens pourraient également bientôt disparaître⁷. Concernant les sols, l'Institut National de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) a démontré que, en 50 ans, les terres des grandes cultures ont perdu 30 % de leur diversité lombricienne⁸ alors même que les vers de terre représentent la première biomasse animale terrestre.

Les vertébrés sont également victimes du déclin de la biodiversité. À titre d'exemple, il a été démontré que spécifiquement en France métropolitaine, un tiers des espèces d'oiseaux nicheurs est considéré comme menacé en 2016 (contre un quart en 2008)⁹; idem pour 33 % des espèces de mammifères en 2017¹⁰.

¹ [IPBES, Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, communiqué de presse, 2019.](#)

² Données issues d'une méta-analyse de 73 études publiées au cours des 13 dernières années [Sánchez-Bayo et Wyckhuys, 2019](#). Voir également [Dirzo et al., 2014](#) ; [R.H. Cowie, P. Bouchet, B. Fontaine, 2022](#).

³ [Conrad et al., 2006](#) ; [Habel et al., 2016](#) ; [IPBES, Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, 2019](#) ; [Van Swaay et al., 2012](#).

⁴ Voir, entre autres [Habel et al., 2019](#) ; [Warren et al., 2021](#).

⁵ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Poissons d'eau douce.](#)

⁶ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Crustacés d'eau douce.](#)

⁷ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Reptiles et Amphibiens.](#)

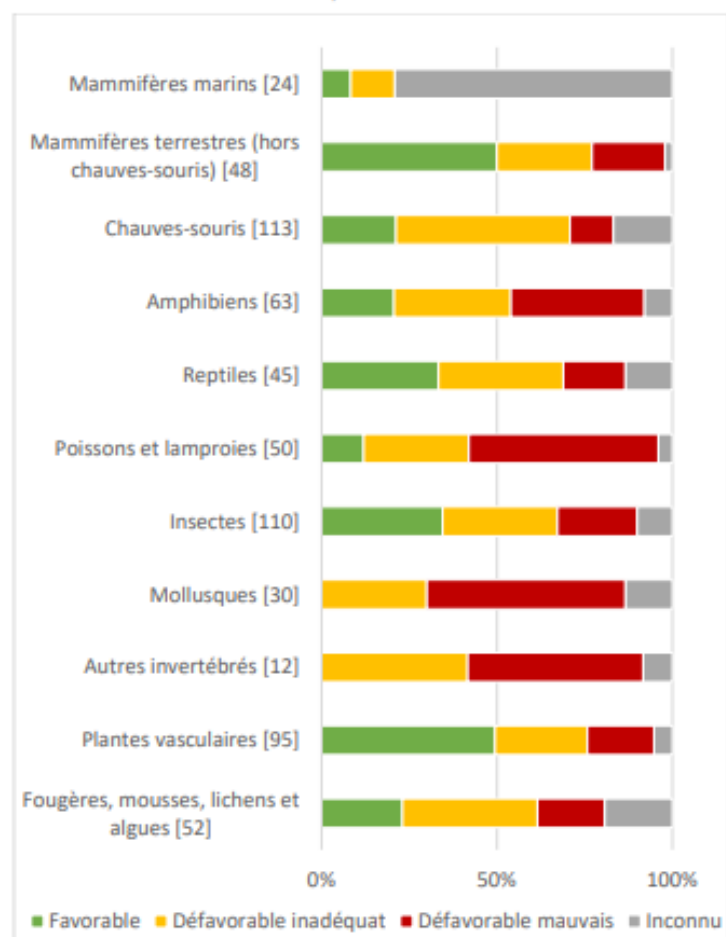
⁸ [INRAE, « Ingénierie biodiversité des sols », 18 octobre 2018.](#)

⁹ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Oiseaux nicheurs, 2016.](#)

¹⁰ [La Liste rouge UICN France métropolitaine - Mammifères, 2017.](#)

De manière générale, l'évaluation de la biodiversité d'intérêt communautaire en France réalisée par l'UMS PatriNat¹¹ a dressé un bilan extrêmement préoccupant :

Figure 5 : État de conservation des espèces par groupe taxonomique pour la période 2013-2018
Les nombres entre crochets indiquent le nombre d'évaluations réalisées.



2.

Le rôle majeur des produits phytopharmaceutiques. Il ressort d'un consensus scientifique que la pollution agrochimique due à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques est l'un des principaux facteurs du déclin généralisé de la biodiversité, en particulier des abeilles et autres pollinisateurs¹², de

¹¹ [UMS PatriNat, Biodiversité d'intérêt communautaire en France : un bilan qui reste préoccupant. Résultats de la troisième évaluation des habitats et espèces de la DHFF \(2013-2018\), 2019.](#)

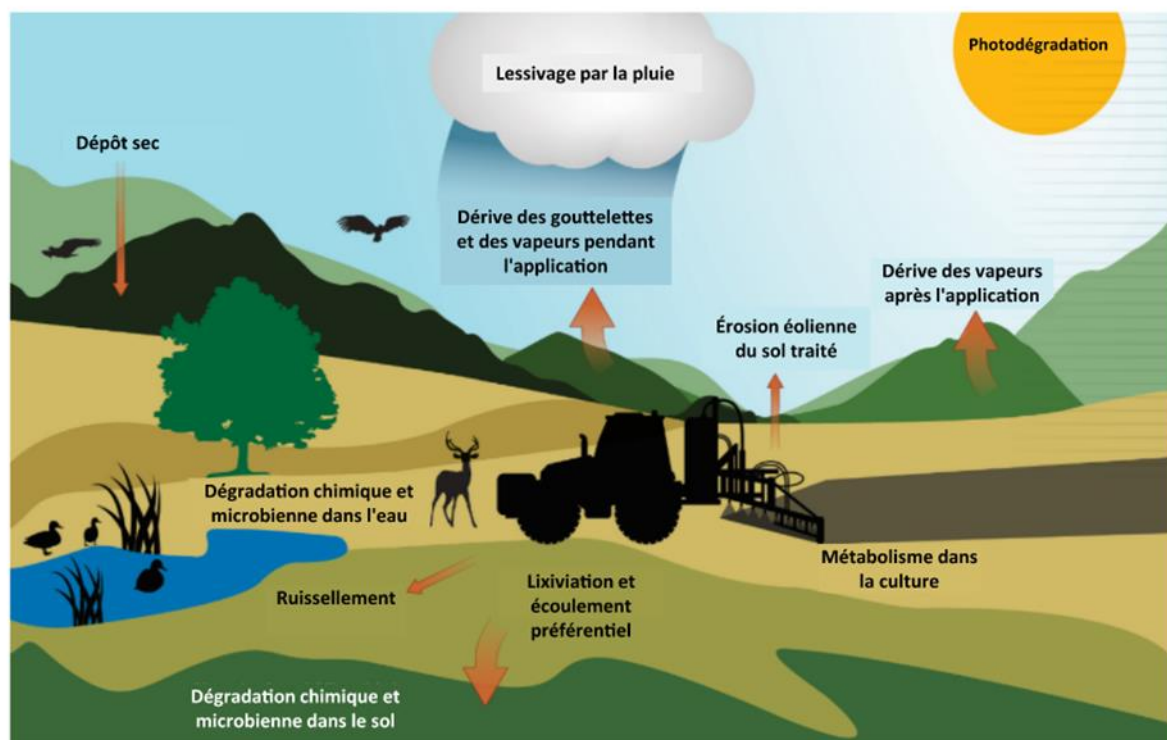
¹² [Benton et al., 2002; Malaj et al., 2014; Geiger et al., 2010; Van der Sluijs et al., 2014.](#) Pour les pollinisateurs, les références bibliographiques spécifiques à l'impact des pesticides sont trop nombreuses pour être listées ici, mais voir les travaux du *Worldwide Integrated Assessment (WIA) of the Impact of Systemic Pesticides on Biodiversity and Ecosystems* (en particulier [Giorio et al., 2017; Pisa et al., 2014; Bijleveld van Lexmond et al., 2014](#)), fournissant une synthèse de 1 121 études scientifiques. Pour la traduction française : [Évaluation Mondiale Intégrée – The Task Force on Systemic Pesticides \(tfsp.info\)](#).

la faune des milieux aquatiques et humides¹³, de la faune du sol¹⁴ et des vertébrés¹⁵, ainsi que de la détérioration générale de la biodiversité observée dans les paysages agricoles¹⁶.

En Europe, la France se place au deuxième rang pour la quantité de substances actives vendues (72 000 tonnes) et au neuvième rang pour l'utilisation à l'hectare¹⁷ (avec en moyenne 3,7 kg de pesticides par hectare¹⁸). Lorsqu'ils sont utilisés, les produits phytopharmaceutiques contaminent à la fois les sols, l'air, l'eau et les organismes non ciblés (cf. figure 1 ci-dessous). Répandus sur les cultures de façon répétée au fil des années, les produits phytopharmaceutiques sont transportés par voie atmosphérique, fixés dans les sols, entraînés par les eaux par lixiviation et ruissellement, et s'infiltrent dans les eaux souterraines, de sorte que la pollution par les pesticides présente un caractère généralisé, chronique et diffus sur l'ensemble du territoire.

Figure 1

Pressions susceptibles d'être exercées par les PPP sur l'environnement



Source: Cleanwater, R. L., T. Martin et T. Hoppe (eds.), «L'agriculture écologiquement durable au Canada: Série sur les indicateurs agroenvironnementaux – Rapport numéro 4», Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ottawa, 2016, p. 155.

(Source : [Cour des comptes européenne, rapport spécial 2020](#)).

¹³ Voir notamment [Muturi et al., 2017](#).

¹⁴ [Pisa et al., « Effets des néonicotinoïdes et du fipronil sur les invertébrés », 2014.](#)

¹⁵ [Gibbons, Morrissey et Mineau, 2014.](#)

¹⁶ La contamination généralisée des écosystèmes par les produits phytopharmaceutiques, dans l'UE et ailleurs, est bien documentée (voir, entre autres, [Brühl et Zaller, 2019](#) ; [Hoferkamp et al., 2010](#) ; [Mineau et Whiteside, 2013](#) ; [Shunthirasingham et al., 2011](#) ; [Stehle et Schulz, 2015](#) ; [Ferrario et al., 2017](#) ; [Hvězdová et al., 2018](#) ; [Silva et al., 2019](#)).

¹⁷ [Cour des comptes, « Le bilan des plans Ecophyto », nov. 2019.](#)

¹⁸ [Ecophyto, « Plan Ecophyto II+ », 2018, p.3.](#)

3.

Par un courrier en date du 8 septembre 2021, complété le 8 novembre 2021, les associations requérantes ont demandé au Premier ministre (**Production n° 6**), au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (**Production n° 7**), à la ministre de la Transition écologique (**Production n° 8**), au ministre des Solidarités et de la Santé (**Production n° 9**), à la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (**Production n° 10**), au ministre de l'Économie, des Finances et de la relance (**Production n° 11**), à la ministre de la transformation et de la Fonction publique (**Production n° 12**), au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (**Production n° 13**), au ministre de l'Intérieur (**Production n° 14**) et au ministre des Outre-mer (**Production n° 15**), la réparation du préjudice écologique causé par les carences et insuffisances de l'État en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, de réexamen des autorisations et de protection de la biodiversité contre les effets de ces produits. Le silence conservé pendant deux mois sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet.

Par une requête sommaire enregistrée le 10 janvier 2022, les associations requérantes ont introduit le présent recours en responsabilité devant le tribunal administratif de Paris.

DISCUSSION

I. A titre préalable : sur la recevabilité des associations requérantes à agir en réparation du préjudice écologique

4.

En droit

L'article 1248 du code civil 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.* ». De surcroît, 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. (...)* ».

Dans l'*Affaire du siècle*, le tribunal administratif de Paris a jugé 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 écologique¹⁹.

5.

En l'espèce, les associations requérantes ont toutes pour objet statutaire la protection de la nature et la défense de l'environnement. Deux d'entre elles sont d'ailleurs agréées pour la protection de l'environnement.

Notre affaire à tous est une association loi 1901 constituée en 2015 et qui a notamment pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement (**Production n° 1**). Elle a également pour objet de veiller au respect des réglementations locales, nationales, européennes ou internationales en matière d'environnement et de respect des droits humains.

En pratique et à cette fin, l'association mène (cf. Notre affaire à tous, [rapport d'activité 2020](#)) :

- des actions et recours au niveau local contre des projets menaçant la biodiversité locale (par ex. contre le projet de 20 000m² de serre tropicale Tropicalia dans le Nord pas de Calais qui menace la biodiversité locale et les terres agricoles, ou encore contre le projet de travaux de bétonnage et d'aménagement industriel sur le site naturel du Carnet) ;

¹⁹ TA Paris, 3 février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, cons. 11.

- des actions en justice contre des multinationales françaises pour faire reconnaître leur responsabilité en matière de climat et de déforestation ;
- des actions de plaidoyer en vue, par exemple, de la reconnaissance des droits de la nature et du crime d'écocide ou de la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle à la hauteur des enjeux écologiques et climatiques ;
- des actions de sensibilisation auprès des citoyens et des actions pédagogiques pour documenter et faire connaître les droits environnementaux.

POLLINIS est une association loi 1901 constituée en 2012 et qui a notamment pour objet d'enrayer l'extinction des insectes (et des pollinisateurs en particulier) et de la biodiversité qui en dépend. Elle a également pour objet de promouvoir un environnement favorable aux abeilles et autres insectes pollinisateurs sauvages, en encourageant notamment l'instauration d'un nouveau modèle agricole européen, sans pesticides (**Production n° 2**).

En pratique et à cette fin, l'association mène (cf. Pollinis, [rapport d'activité 2020](#)) :

- des actions de conservation, incluant des projets pour restaurer les paysages et protéger les abeilles et les insectes pollinisateurs ;
- des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des citoyens ;
- des actions de plaidoyer et des campagnes auprès du monde politique et des institutions françaises et européennes ;
- des actions en justice.

Biodiversité sous nos pieds est une association loi 1901 constituée en avril 2020 et qui a notamment pour objet d'agir pour la biodiversité des sols, la nature et l'homme et de protéger et préserver l'avenir des écosystèmes et du patrimoine naturel (**Production n° 3**).

En pratique et à cette fin, l'association mène des actions de sensibilisation du grand public aux questions relatives à la biodiversité et introduit des recours contentieux aux fins de contestation de projets attentatoires à la faune du sol et du sous-sol principalement (et des espèces protégées) (cf. [Biodiversité sous nos pieds](#)).

A ce jour, plusieurs recours ont été déposés :

- suspension de la carrière de Trept obtenue le 28 septembre 2020 devant le tribunal administratif de Grenoble, confirmée le 23 décembre 2020 par le Conseil d'Etat (attente de jugement au fond) ;
- suspension d'un télésiège à Tignes devant le tribunal administratif de Grenoble le 6 décembre 2020 (attente de jugement au fond) ;
- suspension d'une carrière située sur la commune des Deux Alpes devant le tribunal administratif de Grenoble (le 4 octobre 2021), confirmée par le Conseil d'Etat le 30 décembre 2021 (attente d'un jugement au fond) ;

- contribution extérieure adressée au Conseil constitutionnel le 6 décembre 2020 à propos de la réintroduction des néonicotinoïdes²⁰.

Biodiversité sous nos pieds a également réalisé plusieurs conférences de sensibilisation à la protection de la faune du sol, la dernière en date le 11 janvier 2022 devant les étudiants de Licence 3 et Master 1 de biologie de l'Université Grenoble Alpes (UGA), sur invitation de François Pompanon, professeur de biologie à l'UGA.

L'Association Nationale pour la Protection des Eaux et Rivières, Truite-Ombre Saumon (ANPER-TOS) est une association loi 1901, agréée au titre de la protection de l'environnement par arrêté du 18 juillet 2017, et qui a pour objet de contribuer à la protection, à la conservation de l'eau et à l'ensemble de la biodiversité des milieux aquatiques et de lutter y compris en justice contre toute forme de pollution (**Production n° 4**).

En pratique et à cette fin, l'association mène des actions en justice, des projets de terrain et des actions de sensibilisation auprès des citoyens et en particulier des enfants pour leur faire connaître l'importance des milieux aquatiques français (cf. Anper-Tos, rapport d'activité 2020, **Production n° 16**).

L'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) est une association de droit local constituée en 1983, agréée au titre de la protection de l'environnement par arrêté du 15 mars 2019, et dont la mission est reconnue d'utilité publique par arrêté du 11 décembre 2008, qui a pour objet d'agir pour la protection de la faune et la flore, la réhabilitation des animaux sauvages et la conservation du patrimoine naturel en général (**Production n° 5**).

En pratique et à cette fin, l'association mène (cf. ASPAS, [rapport d'activité 2020](#)) des actions en justice pour faire respecter et évoluer positivement le droit de l'environnement, des actions de sensibilisation et de mobilisation du public et d'interpellation des élus et des projets de restauration des milieux naturels (création de réserves de vie sauvage®).

6.

En conséquence, au regard de leur objet statutaire et des actions qu'elles mènent en faveur de la protection de l'environnement, les associations requérantes sont toutes recevables à présenter des conclusions en réparation du préjudice écologique.

II. Sur les fautes de l'Etat

À titre préliminaire :

7.

En droit, une faute simple suffit à engager la responsabilité de l'Etat. Une telle faute peut résulter d'un acte juridique comme d'un comportement purement matériel de l'administration ; elle peut découler d'une action comme d'une omission²¹.

²⁰ Biodiversité sous nos pieds, Contribution extérieure 2020-809 DC devant le Conseil constitutionnel, 18 novembre 2020

²¹ Y. Aguila, « Petite typologie des actions climatiques contre l'État », A.J.D.A 2019, p. 1853.

Dans la première hypothèse – celle de la faute positive, par action –, toute illégalité entachant un acte administratif est, par principe, fautive.

Dans la deuxième hypothèse, « *le comportement fautif reproché à l'Etat est une carence. [Les juridictions administratives admettent, en effet qu'] une inertie de l'administration puisse engager sa responsabilité à l'égard de la victime d'un dommage* »²². L'administration s'abstient d'agir alors qu'elle est tenue de le faire. Une telle faute par abstention peut être constituée dans le cas d'une décision individuelle comme dans l'exercice du pouvoir réglementaire, ou encore dans l'exercice du pouvoir du police ou du pouvoir législatif.

En effet, dès lors qu'une obligation pèse sur l'Etat, il doit non seulement la respecter – ce qui suppose de ne pas adopter de dispositif contraire –, mais également l'appliquer pleinement, c'est-à-dire « *en tirer tout l'effet, y compris lorsque cela implique davantage de contrôles [...] ou l'adoption de mesures positives* »²³.

Dans ce cadre, si les personnes publiques sont libres du choix des moyens à employer pour assurer le respect de leurs obligations, elles sont néanmoins tenues de parvenir aux résultats prescrits par ces obligations. À défaut, elles engagent leur responsabilité pour faute²⁴.

La notion de carence fautive est tout particulièrement pertinente en matière environnementale, car, comme le relève la rapporteure publique Amélie FORT-BESNARD dans ses conclusions sur *l'Affaire du siècle* : « *s'il n'est pas exclu qu'une personne publique cause elle-même, par son action matérielle, un dommage à la nature, c'est le plus souvent par son abstention à réglementer ou à empêcher, par sa carence donc plutôt que par son action, qu'elle contribuera à la réalisation du dommage environnemental* »²⁵.

8.

En application de ces principes, les juridictions administratives ont, à plusieurs reprises, condamné l'Etat pour avoir manqué à ses obligations en matière de protection de la santé ou de l'environnement²⁶.

Par exemple, dans l'affaire de l'amiante, il a été jugé que les autorités publiques avaient commis une faute, d'une part, en tardant à entreprendre des études en vue de déterminer précisément les dangers

²² R. Odent, *Contentieux administratif : Les cours de droit*, tome III, p. 1384.

²³ J. Betaille, « L'ours dans les Pyrénées : la carence fautive de l'État dans la mise en œuvre de la directive Habitats », A.J.D.A 2018, p. 2344.

²⁴ R. Odent, *Contentieux administratif : Les cours de droit*, tome III, p. 1386.

²⁵ Conclusions de A. Fort-Besnard sur TA Paris, 3 février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

²⁶ cf. notamment, dans l'affaire du sang contaminé : CE, Ass., 9 avril 1993, *M.D.*, n° 138653, Rec. p. 110 ; CE, Ass., 9 avril 1993, *M.G.*, n° 138652, publié au recueil Lebon ; dans l'affaire de l'amiante : CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Botella*, n° 241151, Recueil Lebon p. 125 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Thomas*, n° 241152, Recueil Lebon p. 127 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Bourdignon*, n° 241150, publié au recueil Lebon ; CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Xueref*, n° 241153, publié au recueil Lebon ; dans l'affaire des algues vertes : CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 07NT03775 ; dans l'affaire du Médiateur : CE, 9 novembre 2016, n° 393108, publié au recueil Lebon ; en matière d'espèces protégées : TA Toulouse, 6 mars 2018, *Association pays de l'ours*, n° 1501887 ; TA Paris, 18 juin 2020, *Association Sea Shepherd*, n° 1901535 ; dans *l'Affaire du Siècle* : TA Paris, 3 février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 ; TA Paris, 14 octobre 2021, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

que présentait pour les travailleurs les produits contenant de l'amiante et, d'autre part, en n'édicant pas une réglementation suffisamment efficace pour la protection des travailleurs²⁷.

Le tribunal administratif de Paris a reconnu la responsabilité de l'Etat pour avoir tardé à mettre en œuvre des actions concrètes au regard du constat d'épisodes récurrents de surmortalité des cétacés sur la façade atlantique²⁸ (TA Paris, 18 juin 2020, *Association Sea Shepherd*, n° 1901535). Il a été jugé que ce retard était constitutif d'une carence de l'Etat dans le respect de ses obligations découlant du droit de l'Union européenne, en particulier son obligation de protection des cétacés. Dans *l'Affaire du siècle*, le même tribunal a jugé que le non-respect par l'Etat des objectifs qu'il s'est fixés, pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, est constitutif d'une carence fautive, qui engage la responsabilité de l'Etat²⁹.

9.

Il convient par ailleurs de relever que, dans l'affaire du *Médiateur*, mettant en cause les décisions de l'ANSES en matière d'autorisation de mise sur le marché du Mediator, le Conseil d'Etat a jugé que toute faute commise par les autorités chargée de la police sanitaire (relative, en l'espèce, aux médicaments) est de nature à engager la responsabilité de l'Etat³⁰.

10.

Comme il sera démontré dans le présent mémoire, l'Etat a manqué à un certain nombre de ses obligations en matière d'évaluation des produits phytopharmaceutiques et de prévention et de gestion des risques que ces produits présentent pour l'environnement, et ces manquements engagent la responsabilité de l'Etat.

11.

La mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques se déroule en deux phases : les substances actives sont évaluées et approuvées au niveau de l'Union européenne – par, respectivement, l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA sous l'acronyme anglais) et la Commission européenne ; tandis que les produits phytopharmaceutiques (le produit formulé, composé d'un mélange d'une ou plusieurs substances actives et de coformulants, d'adjuvants et de synergistes) sont évalués et autorisés au niveau national – en France, par l'ANSES.

La procédure d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques est régie principalement par les articles 28 à 54 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (ci-après le « **règlement PPP** ») et par les articles L. 253-1 et R. 253-5 à D. 253-17 du code rural et de la pêche maritime.

12.

²⁷ cf. décisions précitées dans l'affaire de l'amiante ; cf. aussi Y. Aguila, « Petite typologie des actions climatiques contre l'État », A.J.D.A 2019, p. 1853.

²⁸ TA Paris, 18 juin 2020, *Association Sea Shepherd*, n° 1901535.

²⁹ TA Paris, 14 octobre 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

³⁰ CE, 9 novembre 2016, *Mme B.A.*, n° 393904, publié au recueil Lebon, cons. 4. La même solution avait déjà été retenue en matière de police phytosanitaire. Cf. CE, 7 août 2008, *ministre de l'Agriculture et de la pêche c/ société Durance Crau*, n° 278624, mentionné aux tables du recueil Lebon, p. 910 ; cf. aussi conclusions du rapporteur public J. Lessi sur CE, 9 novembre 2016, *Mme B.A.*, n° 393904.

Aux termes de l'article 29 du règlement PPP, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que si, dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, il satisfait aux critères d'approbation fixés à l'article 4, paragraphe 3. Parmi ces critères, le produit doit être « *suffisamment efficace* », ne pas avoir d'effet nocif sur la santé humaine, la santé animale et les eaux souterraines et ne pas avoir d'effet inacceptable sur l'environnement.

13.

Aux termes de l'article 33 du règlement PPP, la demande d'autorisation doit être accompagnée d'un certain nombre d'informations et de documents, et notamment un dossier complet et un dossier récapitulatif pour chaque point des exigences en matière de données applicables au produit, lesquelles sont définies par le règlement (UE) n° 284/2013 de la Commission du 1^{er} mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Ces dernières précisent les informations et études qui doivent être fournies concernant, notamment, les effets du produit sur l'environnement. Étant précisé que les exigences fixées correspondent, aux termes du règlement (UE) n° 284/2013, aux données « *minimales* » à fournir³¹.

14.

Aux termes de l'article 36 du règlement PPP, l'Etat est tenu de procéder à une évaluation indépendante, objective et transparente, à la lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles en utilisant les documents d'orientation adoptés par la Commission européenne disponibles au moment de la demande et en appliquant les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits. Ces derniers sont définis par le règlement (UE) n° 546/2011 de la Commission du 10 juin 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

Quant aux documents d'orientation, un certain nombre des documents actuellement utilisés ont été établis en application de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, laquelle a été abrogée par le règlement PPP et repose sur des exigences moins élevées que celles issues du règlement. Des travaux sont en cours en vue d'établir de nouveaux documents d'orientation, mais le processus est long et se heurte à la difficulté de trouver un accord entre les Etats, en particulier quant à la définition des objectifs spécifiques de protection.

A titre d'exemple, l'EFSA a mis à jour et publié le document d'orientation relatif aux abeilles³². Toutefois, celui-ci n'est toujours pas entré en vigueur, faute d'accord au sein du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (composé de représentants des Etats membres) concernant les objectifs spécifiques de protection proposés dans le document d'orientation, jugés trop protecteurs par certains Etats³³. Dans l'attente, ces exigences demeurent inappliquées. En tout état de cause, ce document ne prend pas en compte les dernières connaissances scientifiques et est actuellement en cours de révision.

Dans une résolution du 16 janvier 2019 sur la procédure d'autorisation des pesticides, le Parlement européen déplore ainsi que les « *orientations mises à jour concernant les abeilles utilisées par l'EFSA*

³¹ Règlement (UE) n° 284/2013, Annexe §2.

³² [EFSA, Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees, 2013 \(mis à jour en 2014\).](#)

³³ [Commission européenne, « Protection of bees ».](#)

dans son récent examen de trois néonicotinoïdes n'ont pas encore été formellement adoptées [...] [et] que les orientations sur les organismes du sol actuellement utilisées par l'EFSA datent de 2002 »³⁴.

15.

Aux termes de l'article R. 253-5 du code rural et de la pêche maritime, les décisions relatives à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques sont prises, après une évaluation conduite par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), par le directeur général de cette même Agence – à l'exception des AMM délivrées en cas d'urgence phytosanitaire, d'une durée maximale de 120 jours, qui sont prises par le ministre de l'Agriculture.

Les dispositions du dernier alinéa de l'article R. 253-5 permettent, par ailleurs, au ministre de l'Agriculture de préciser, par arrêté, les modalités d'application des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits.

Parmi les arrêtés applicables, pris sur le fondement du dernier alinéa de l'article R. 253-5 ou de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, on mentionnera :

- l'arrêté du 30 juin 2017 fixant la composition et les modalités de présentation des dossiers de demandes relatives à des autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ;
- l'arrêté du 26 avril 2007 relatif aux essais officiels et officiellement reconnus pour l'évaluation des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime. En vertu de celui-ci, les données relatives à l'évaluation biologique des produits phytopharmaceutiques (efficacité, sélectivité et innocuité) doivent être obtenues au moyen d'essais officiels (réalisés par les services régionaux de l'alimentation ou par l'INRA) ou officiellement reconnus (réalisés par des organismes ayant obtenu l'agrément bonnes pratiques d'expérimentation) ;
- l'arrêté interministériel du 7 avril 2010 relatif à l'utilisation des mélanges extemporanés de produits visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, qui permet de déroger à l'interdiction de l'utilisation des mélanges extemporanés de produits phytopharmaceutiques lorsqu'un tel mélange présente un intérêt agronomique et après évaluation de son innocuité, de son efficacité et de sa sélectivité
- l'arrêté du 20 novembre 2021 relatif à la protection des abeilles et des autres pollinisateurs, qui fixe des mesures visant à protéger les insectes pollinisateurs des risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

16.

La durée d'autorisation du produit est définie dans l'AMM et fonction de la durée de l'approbation des substances actives qui la composent, laquelle est, en principe, de 10 ans maximum (15 ans pour les substances à faible risque). À la demande de son titulaire, l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique peut être renouvelée dans les conditions fixées par l'article 43 du règlement PPP.

Enfin, en vertu de l'article 44 du règlement PPP et de l'article R. 253-5 du code rural et de la pêche maritime, une autorisation peut être réexaminée à tout moment, et doit être retirée ou modifiée dès

³⁴ [Parlement européen, P8 TA\(2019\)0023](#), §M.

lors que les conditions d'autorisation ne sont pas ou ne sont plus respectées, notamment en cas de risque pour l'environnement.

17.

C'est dans ce cadre que plus de 2 500 produits phytopharmaceutiques bénéficient d'une autorisation de mise sur le marché français³⁵. Et pourtant, pour nombre de ces produits, les évaluations sont largement insuffisantes et leur innocuité n'est pas démontrée. Au contraire, leur toxicité et les risques qu'ils font courir pour la santé et pour l'environnement sont, trop souvent, avérés.

Divers recours contentieux ont révélé des défaillances dans la procédure d'évaluation et d'autorisation. Les produits en question, qui avaient passé avec succès la procédure d'évaluation et d'autorisation, ont vu leurs autorisations remises en cause par le juge en raison d'une évaluation ou d'une prise en compte insuffisante des risques qu'ils présentaient pour la santé ou la biodiversité³⁶.

Comme il sera démontré ci-après, les procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, ainsi que les mesures prises pour prévenir et réduire les risques et effets de ces produits, sont lacunaires et insuffisamment protectrices de l'environnement.

L'Etat a commis, à cet égard, trois types de fautes :

- des carences fautives dans les procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, et dans la gestion et le suivi des effets de ces produits (A) ;
- des carences fautives dans la mise en œuvre des politiques de réduction des utilisations, risques et effets des produits phytopharmaceutiques (résultant notamment de l'échec des plans Ecophyto) (B) ;
- des manquements à ses obligations au titre des directives européennes dans le domaine de l'eau (C).

A. Les carences dans les procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et dans la gestion et le suivi des risques

1. A titre préliminaire : sur la marge d'appréciation laissée à l'Etat pour refuser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ayant un effet ou un risque d'effet inacceptable sur l'environnement

³⁵ [E-Phy, produits phytopharmaceutiques autorisés.](#)

³⁶ Cf. sur le Gaucho, un insecticide à base d'imidaclopride (un néonicotinoïde) : CE, 8 octobre 2002, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 233876, publié au recueil Lebon et CE, 28 avril 2006, Association générale des producteurs de maïs et autres, n° 269103 (innocuité non démontrée) ; sur le Roundup Express, un herbicide à base de glyphosate : CE, 7 mars 2012, n° 332804, 332805 et 332806, mentionné aux tables du recueil Lebon (absence d'évaluation appropriée) ; sur l'insecticide Cruiser 350 : CE, 3 octobre 2011, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 336647, publié au recueil Lebon (innocuité non démontrée) ; sur le Round up pro 360 (herbicide à base de glyphosate) : TA Lyon 15 janvier 2019, n° 1704067 ; CAA Lyon, 29 juin 2021, 19LY01017 (risques pour la santé humaine et toxicité pour les organismes aquatiques) ; sur les insecticides Closer et Transform : TA Nice 29 novembre 2019, n° 1704687 ; CAA Marseille, 17 décembre 2021, n° 20MA00410 (risques de toxicité pour les insectes pollinisateurs) ; sur la préparation Cheyenne : CAA Lyon, 4 juin 2019, *Union nationale de l'apiculture française*, n° 17LY00929 (évaluation incomplète).

Si la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques fait l'objet d'une réglementation européenne, le régime juridique issu du règlement (CE) 1107/2009 ne fait pas obstacle à **l'obligation qu'a l'Etat de procéder à sa propre évaluation des risques, et de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de l'environnement.**

Cela ressort expressément, ainsi qu'il sera démontré *infra* ([section II.A.2.1](#)), du règlement lui-même mais aussi des principes généraux issus du droit de l'Union européenne et, au niveau national, de la Charte de l'environnement.

Même lorsque l'examen de la demande relève d'un autre Etat membre de l'Union européenne (hypothèse d'une demande déposée simultanément dans plusieurs Etats membres appartenant à la même zone, conformément aux articles 33 à 36 du règlement PPP, l'Etat peut toujours refuser l'autorisation sur le fondement des dispositions de l'article 36 paragraphe 3. Aux termes de ces dispositions :

*« Lorsque la mise en place de mesures nationales d'atténuation des risques visées au premier alinéa ne permettent pas de répondre aux préoccupations d'un Etat membre liées à la santé humaine ou animale ou à l'environnement, un Etat membre **peut refuser l'autorisation du produit phytopharmaceutique sur son territoire si, en raison de ses caractéristiques environnementales ou agricoles particulières, il est fondé à considérer que le produit en question présente toujours un risque inacceptable pour la santé humaine ou animale ou l'environnement.** »*

L'Etat peut également utiliser les dispositions de l'article 36 paragraphe 3 pour s'opposer à une demande d'autorisation au titre de la procédure de reconnaissance mutuelle³⁷.

La Cour de justice de l'Union européenne a expressément reconnu la marge d'appréciation que confèrent ces dispositions aux Etats membres :

*« lorsqu'un Etat membre reçoit une demande d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique déjà autorisé pour le même usage par un autre Etat membre, il **n'est pas tenu d'y satisfaire**, dès lors que, premièrement, l'article 41, paragraphe 1, du règlement no 1107/2009 lui permet de prendre en compte les circonstances prévalant sur son territoire et que, deuxièmement, l'article 36, paragraphe 3, de ce règlement, auquel renvoie l'article 41 de celui-ci, précise, d'une part, qu'il peut imposer des mesures d'atténuation des risques liées à la santé humaine ou animale ou à l'environnement, d'autre part, qu'il peut même refuser de délivrer l'autorisation, lorsque des mesures d'atténuation des risques ne permettent pas de répondre aux préoccupations de cet Etat membre en raison des caractéristiques environnementales ou agricoles qui lui sont propres. C'est donc à bon droit que le Tribunal a conclu que **la procédure de reconnaissance mutuelle ne crée pas d'automatisme et laisse une marge d'appréciation à l'Etat membre saisi d'une demande de reconnaissance mutuelle.** »³⁸*

Par ailleurs, l'Etat a toujours la possibilité, en application de l'article 44 du règlement 1107/2009, de *« réexaminer une autorisation à tout moment si certains éléments portent à croire que l'un des exigences visées à l'article 29 n'est plus respectée »*, ainsi que l'obligation de retirer ou de modifier une

³⁷ Règlement PPP, articles 40 et 41.

³⁸ CJUE, 3 décembre 2020, C-352/19 P, pt 51

autorisation lorsque, notamment, l'exigence d'absence de risque inacceptable pour l'environnement n'est pas ou n'est plus respectée³⁹.

Enfin, l'Etat peut et doit, « [l]orsqu'il apparaît clairement qu'une substance active, un synergiste ou un coformulant approuvé ou un produit phytopharmaceutique qui a été autorisé en vertu du [...] règlement **est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement** et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante au moyen des mesures prises »⁴⁰ demander à la Commission que soient prises immédiatement des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation et/ou la vente de la substance ou du produit en question. Et si la Commission ne prend aucune mesure immédiate, l'Etat peut prendre des mesures conservatoires provisoires et « **maintenir ses mesures conservatoires provisoires au niveau national jusqu'à l'adoption de mesures communautaires** »⁴¹.

La Cour de justice de l'Union européenne a reconnu, sur ce fondement, la validité des mesures d'interdiction générale des néonicotinoïdes prises par la France, et semble d'ailleurs retenir une interprétation plutôt souple des conditions formelles que doit respecter l'Etat lorsqu'il met œuvre cette procédure⁴². La Cour a rappelé, à cette occasion, que la procédure instituée par l'article 71 du règlement PPP a « **pour objet de permettre l'adoption, par la Commission ou à défaut par un Etat membre, de mesures d'urgence encadrant l'utilisation ou la vente de certaines substances ou de certains produits lorsque ces mesures apparaissent nécessaires pour protéger la santé humaine ou animale ou l'environnement.** »⁴³ (CJUE, 8 octobre 2020, C-514/19, pt 39).

Dès lors, l'Etat ne peut se retrancher derrière la réglementation européenne pour se soustraire aux obligations qui lui incombent.

2. Les carences et insuffisances des procédures d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques

2.1. L'obligation de l'Etat de mettre en place des procédures d'évaluation appropriées et suffisamment protectrices de l'environnement.

a) Les fondements de l'obligation de mettre en place des procédures d'évaluation appropriées

L'obligation de mettre en place des procédures d'évaluation appropriées résulte des dispositions du règlement PPP qui régit la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et des textes pris pour son application. Les obligations qui en découlent pour l'Etat doivent, de surcroît, être lues à la lumière de et appliquées dans le respect du principe de précaution et des autres principes fondamentaux en matière de protection de l'environnement.

Au titre du règlement (CE) n° 1107/2009 et des textes pris pour son application

³⁹ Règlement PPP, article 44.

⁴⁰ Règlement (CE) 1107/2009, article 69.

⁴¹ Règlement PPP, article 71.

⁴² CJUE, 8 octobre 2020, C-514/19.

⁴³ CJUE, 8 octobre 2020, C-514/19, pt 39.

18.

Le règlement PPP, qui régit les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, vise à assurer « *un niveau élevé de protection de l'environnement* »⁴⁴. Le préambule précise à cet égard : « *Les dispositions régissant l'octroi des autorisations doivent garantir un niveau élevé de protection. Lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en particulier, devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale* »⁴⁵.

Parmi les critères d'autorisation prévus à l'article 4 paragraphe 3 du règlement, un produit phytopharmaceutique ne doit pas avoir, « *dans des conditions réalistes d'utilisation* », d'effet inacceptable sur l'environnement, compte tenu particulièrement de : (i) son devenir et sa dissémination dans l'environnement, en particulier en ce qui concerne la contamination des eaux de surface, des eaux souterraines, de l'air et du sol ; (ii) son effet sur les espèces non visées, notamment sur le comportement persistant de ces espèces ; (iii) son effet sur la biodiversité et l'écosystème. L'environnement est défini, aux termes du point 13) de l'article 3, comme comprenant « *les eaux (y compris les eaux souterraines, les eaux de surface, les eaux de transition, les eaux côtières et les eaux marines), les sédiments, le sol, l'air, la terre, la faune et la flore sauvages, ainsi que toute relation d'interdépendance entre ces divers éléments et toute relation existant entre eux et d'autres organismes vivants* ».

Le respect de cette exigence d'absence d'effet inacceptable sur l'environnement doit être assuré « *par des essais et analyses officiels ou officiellement reconnus, dans des conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales correspondant à l'emploi du produit phytopharmaceutique en question et représentatives des conditions prévalant dans la zone où le produit est destiné à être utilisé* »⁴⁶.

19.

Aux termes de l'article 29 paragraphe 2 du règlement, **c'est au demandeur de l'autorisation de mise sur le marché d'apporter la preuve que le produit n'a pas d'effet inacceptable sur l'environnement.** Cette exigence est également soulignée dans le préambule du règlement, ledit règlement devant « *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* »⁴⁷. En d'autres termes, l'absence de nocivité des produits phytopharmaceutiques ne peut pas être présumée⁴⁸.

20.

En application du règlement (UE) n° 284/2013 de la Commission établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, les informations fournies sur le produit « *doivent être suffisantes pour permettre l'évaluation de l'efficacité et des risques prévisibles,*

⁴⁴ Règlement PPP, article 1, §3.

⁴⁵ Règlement PPP, cons. (24)

⁴⁶ Règlement PPP, article 29, §3.

⁴⁷ Règlement PPP, cons. (8).

⁴⁸ CJUE, 1^{er} juillet 2019, C-616/17, pt 80.

immédiats ou à plus long termes, que le produit phytopharmaceutique peut comporter pour l'homme, y compris les groupes vulnérables, les animaux et l'environnement »⁴⁹, et inclure notamment :

- « *Toute information sur les effets potentiellement nocifs du produit phytopharmaceutique sur la santé humaine et animale ou sur les eaux souterraines [...], ainsi que les effets cumulés et synergiques connus et prévus »⁵⁰ ;*
- « *Toute information sur les effets potentiellement inacceptables du produit phytopharmaceutique sur l'environnement, les végétaux et les produits végétaux [...], ainsi que les effets cumulés et synergiques connus et prévus »⁵¹.*

21.

En vertu de l'article 36 paragraphe 1 du règlement PPP, l'Etat membre saisi d'une demande d'autorisation de mise sur le marché doit procéder à « *une évaluation indépendante, objective et transparente, à la lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles en utilisant les documents d'orientation disponibles au moment de la demande* », et appliquer les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation pour déterminer si le produit satisfait aux exigences précitées.

22.

En vertu des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation tels que définis au règlement (UE) 546/2011 de la Commission, l'Etat est tenu, dans le cadre des évaluations et des décisions relatives à l'autorisation de produits phytopharmaceutiques, d'appliquer les exigences issues des articles 4 et 29 du règlement PPP « ***avec toute la rigueur voulue en matière de protection de l'environnement*** »⁵² et de « *rejet[er] les demandes dont les données d'accompagnement présentent des lacunes telles qu'elles empêchent toute évaluation complète et toute décision fiable* »⁵³. L'Etat doit notamment « *détermin[er] et évalu[er] le danger que [le produit] présente et apprécie[r] les risques qu'il peut comporter pour l'homme, les animaux ou l'environnement* »⁵⁴, et « *interprét[er] les résultats de l'évaluation en tenant compte, le cas échéant, des éléments d'incertitude, de manière à réduire au minimum le risque de non-détection d'effets nocifs ou de sous-estimation de leur importance* »⁵⁵. S'agissant plus particulièrement des incidences sur l'environnement, l'Etat doit évaluer le devenir et la diffusion du produit dans l'environnement en considérant tous les aspects de l'environnement, y compris biotes⁵⁶. Afin d'évaluer les effets sur les espèces non ciblées, l'Etat doit prendre en compte des espèces pertinentes et représentatives⁵⁷ et évaluer l'ampleur des risques à court et à long terme⁵⁸. Enfin, et dès lors que l'évaluation se fonde sur des données relatives à un nombre limité d'espèces, l'Etat doit veiller « *à ce que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques n'ait pas de répercussions à long terme sur l'abondance et la diversité des espèces non ciblées* »⁵⁹.

⁴⁹ Règlement (UE) n° 284/2013, annexe, §1.1

⁵⁰ Règlement (UE) n° 284/2013, annexe, §1.2

⁵¹ Règlement (UE) n° 284/2013, annexe, §1.3.

⁵² Règlement (UE) n° 546/2011, section A.1.

⁵³ Règlement (UE) n° 546/2011, section A.4.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 546/2011, section B.1.1.

⁵⁵ Règlement (UE) n° 546/2011, section B.1.4.

⁵⁶ Règlement (UE) n° 546/2011, section B.2.5.1.

⁵⁷ Règlement (UE) n° 546/2011, sections B.2.5.2 et C.1.5.

⁵⁸ Règlement (UE) n° 546/2011, section B.2.5.2.

⁵⁹ Règlement (UE) n° 546/2011, section C.1.5.

Au titre du principe de précaution

En droit de l'Union européenne

23.

Le principe de précaution est un principe général du droit de l'Union consacré par l'article 191 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le principe de précaution « *constitue un principe général du droit de l'Union, imposant aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques* »⁶⁰.

Ainsi, « *le principe de précaution implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques, notamment pour l'environnement, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées* »⁶¹. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour l'environnement persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives⁶².

24.

Le règlement PPP est expressément fondé sur le principe de précaution :

« 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 Etats membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire »⁶³.

Il en résulte notamment que la procédure d'évaluation des produits phytopharmaceutiques doit être conforme au principe de précaution⁶⁴.

25.

Or l'application correcte du principe de précaution requiert, en premier lieu, **l'identification des conséquences potentiellement négatives pour l'environnement** d'un produit et, en second lieu, **une évaluation exhaustive et compréhensive des risques** pour l'environnement sur la base des données

⁶⁰ Trib. UE, 16 septembre 2013, T-333/10, pt 98 ; Trib. UE, 17 mars 2016, T-817/14, pt 51 ; Trib. UE, 17 mars 2021, T-719/17, pt 62.

⁶¹ CJUE, 6 mai 2021, C-499/18, pt 80.

⁶² CJUE, 6 mai 2021, C-499/18, pt 80.

⁶³ Règlement PPP, article 1§4.

⁶⁴ CJUE, 1^{er} octobre 2019, C-616/17, pt 42 ; Trib. UE, 28 mai 2020, T-574/18, pt 114.

scientifiques disponibles les plus fiables et des résultats les plus récents de la recherche internationale⁶⁵.

Au titre de la Charte de l'environnement

26.

Le principe de précaution est également un principe à valeur constitutionnelle garanti par l'article 5 de la Charte de l'environnement :

« Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'Etat des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, 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 ».

Le Conseil d'Etat a reconnu, sur ce fondement, l'invocabilité du principe de précaution, jugeant que les dispositions de l'article 5 de la Charte *« s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs »*⁶⁶. Concrètement, il s'agit, non pas *« d'interdire toutes les activités pour lesquelles on n'aurait pas la certitude absolue qu'elles ne présentent aucun risque [...] mais d'imposer, dès lors que l'on n'a pas de certitude, une démarche de prudence, par l'adoption de mesures adéquates mais proportionnées au risque »*⁶⁷.

27.

Le principe de précaution implique notamment que *« l'Etat est tenu, en vertu de l'article 5 de la Charte de l'environnement, de mettre en œuvre des procédures d'évaluation de risques appropriées »*⁶⁸.

En matière d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, la Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi jugé :

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

⁶⁵ cf. CJUE, 28 mars 2019, C-487/17 à C-489/17, pt 57 ; CJUE, 1^{er} octobre 2019, C-616/17, pt 46 ; Conclusions J. Kokott, 25 février 2021, C-458/19, pts 61 et 62. Cf. aussi CE, 31 décembre 2020, CFE-CGC Orange, n° 438240, mentionné aux tables du recueil Lebon ; CE, 6 octobre 2021, PRIARTEM, n° 446302, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁶⁶ CE, 19 juillet 2010, Association de quartier les Hauts de Choiseul, n° 328687, publié au recueil Lebon, p. 333.

⁶⁷ M. LASCOMBE, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Dalloz, 2018, 8^{ème} éd., comm. sous l'article 5 de la Charte de l'environnement.

⁶⁸ Conclusions sur CE, 7 février 2020, n° 388649, §2.4.

appartient au juge, saisi de conclusions dirigées contre l'autorisation de mise sur le marché et au vu de l'argumentation dont il est saisi, de vérifier que l'application du principe de précaution est justifiée, puis de s'assurer de la réalité des procédures d'évaluation du risque mises en oeuvre et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution »⁶⁹. .

Toujours en matière d'AMM de produits phytopharmaceutiques, le tribunal administratif de Nice a expressément rappelé qu'« [u]ne application correcte [du principe de précaution] **présuppose l'identification des conséquences potentiellement négatives d'un produit et une évaluation complète du risque** fondée sur les données scientifiques les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale »⁷⁰.

28.

Le principe de précaution emporte donc l'obligation pour l'Etat de mettre en place des procédures appropriées d'identification et d'évaluation complète des risques liés aux produits phytopharmaceutiques.

Au titre d'autres principes fondamentaux de protection de l'environnement

D'autres principes de protection de l'environnement justifient la mise en place de procédures d'évaluation appropriées.

29.

Un niveau élevé de protection de l'environnement est une exigence fondamentale du droit de l'Union européenne, expressément prévue par l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux et par les articles 3 et 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il résulte de ces dispositions que « *l'Union est appelée à assurer un niveau élevé de protection et d'amélioration de la protection de l'environnement* »⁷¹. Cet objectif est expressément repris par l'article 1 du règlement PPP.

La jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne souligne par ailleurs que « *cette protection a une importance prépondérante par rapport aux considérations économiques, de sorte qu'elle est de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs* »⁷².

Il en résulte notamment – et *a minima* – l'obligation pour l'Etat, aux fins de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques sur son territoire, de mettre en place des procédures d'évaluation des risques rigoureuses et protectrices de l'environnement, à même de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement. Comme le souligne l'avocate générale J. Kokott dans ses conclusions sur l'affaire *Client Earth c. Commission*, une « *mise en balance exhaustive* [des risques pour l'environnement] *met,*

⁶⁹ CAA Lyon, 29 juin 2021, *CRIIGEN*, n° 19LY01017, cons. 11 ; cf. aussi CE, 7 février 2020, *Confédération paysanne*, n° 388649, publié au recueil Lebon, cons. 17.

⁷⁰ TA Nice, 29 novembre 2019, n° 1704687.

⁷¹ CJUE, 28 juillet 2016, C-379/15, pt 35.

⁷² Trib. UE, 17 mars 2021, T-719/17, pt 59.

en définitive, également nettement mieux en œuvre l'objectif de garantir un niveau élevé de protection qu'une mise en balance qui méconnaît certains risques »⁷³.

30.

Outre le principe de précaution, la Charte de l'environnement pose plusieurs principes fondamentaux en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité, tels que, notamment, le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article 1), le devoir de prendre part à la protection et à l'amélioration de l'environnement (article 2), le devoir de prévention (article 3), le principe pollueur-payeur (article 4), et la promotion du développement durable (article 6).

Le Conseil constitutionnel a affirmé la valeur constitutionnelle de ces dispositions, comme de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte, qui s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives⁷⁴. Le Conseil d'Etat a également jugé *« que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs »⁷⁵.*

Or il ressort des termes mêmes du préambule que **« l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ; que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ; que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ; que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ; qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »**. Le Conseil constitutionnel a jugé, sur le fondement de ces dispositions, que **« la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle »⁷⁶**, susceptible de justifier des restrictions à d'autres droits ou libertés constitutionnels telle que la liberté d'entreprendre.

Le droit à un environnement sain est garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, aux termes duquel *« Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »*. L'article 2 de la Charte prévoit, de plus, que *« Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »*. Le Conseil constitutionnel a déduit de la combinaison de ces deux articles une **obligation de vigilance environnementale** qui pèse sur l'ensemble des personnes, publiques et privées : *« il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité »⁷⁷*. De même, le Conseil d'Etat a jugé qu'il résulte des dispositions de l'article 2 de la Charte de l'environnement que *« l'ensemble des personnes et notamment les pouvoirs publics et les autorités administratives sont tenus à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de leur activité »⁷⁸*.

⁷³ Conclusions du 25 février 2021, C-458/19 P, pt 63.

⁷⁴ Conseil constitutionnel, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18.

⁷⁵ CE, Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, Recueil Lebon p. 322 ; CE, 26 février 2014, *Association Ban Asbestos France*, n° 351514, publié au recueil Lebon.

⁷⁶ Conseil constitutionnel, 31 janvier 2020, n° 2019-823 QPC, *Union des industries de la protection des plantes*, cons. 4.

⁷⁷ Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC, cons. 5 ; cf. aussi Conseil constitutionnel, 10 novembre 2017, n° 2017-672 QPC ; Conseil constitutionnel, 16 mai 2019, n° 2019-781 DC.

⁷⁸ CE, 14 septembre 2011, n° 348394, publié au recueil Lebon.

Ce devoir de vigilance résultant de la Charte de l'environnement s'impose, dès lors, aux pouvoirs publics. Cette obligation s'entend à la fois comme une obligation d'identification des risques d'atteinte à l'environnement liés aux activités de l'Etat – à savoir en l'espèce la réglementation, l'évaluation et l'autorisation de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques – mais également comme une obligation faite à l'Etat d'agir pour contenir de tels risques, en prévenir la survenance et, le cas échéant, prendre les mesures adéquates pour les supprimer.

Il en découle, *a minima*, et compte tenu des risques que présentent les produits phytopharmaceutiques pour l'environnement, l'obligation pour l'Etat d'être particulièrement vigilant dans l'encadrement de la délivrance d'autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, et de mettre en place des procédures d'évaluation appropriées de ces risques, à même de garantir la protection de l'environnement.

Ce devoir de vigilance et de protection de l'environnement ressort, au demeurant, expressément des missions de l'ANSES telles que prévues par l'article L. 1313-1 du code de la santé publique, aux termes duquel l'Agence contribue à assurer la sécurité sanitaire humaine dans les domaines de l'environnement ainsi que la protection de la santé et du bien-être des animaux et la protection de l'environnement, en évaluant l'impact des produits réglementés sur les milieux, la faune et la flore.

31.

Le principe de solidarité écologique, prévu au 6° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, impose à l'autorité publique de « *prendre en compte, dans toute prise de décision ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés* ».

La délivrance d'une autorisation de mise sur le marché de produit phytopharmaceutique est sans conteste une décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement, que ce soit dans les territoires où le produit a vocation à être utilisé (notamment les surfaces agricoles), mais aussi, compte tenu des phénomènes de dispersion et de migration des pesticides, dans les territoires connexes et plus généralement, de fait, sur la quasi-totalité du territoire français.

Ce principe impose de prendre en compte l'interdépendance entre les écosystèmes, qui par définition sont solidaires, de même que les activités humaines sont solidaires de la biodiversité animale et végétale. Il implique, comme les notions de continuité écologique et de fonctionnalité écologique, une approche écosystémique, c'est-à-dire globale et complexe, de l'environnement⁷⁹.

L'étude d'impact du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité (qui a introduit le principe dans le code de l'environnement), justifiait ainsi la nécessité de l'introduction du principe de solidarité :

*« Les écosystèmes, quels que soient leur degré d'anthropisation, sont en relation les uns avec les autres à différentes échelles. **La perturbation d'un écosystème a des répercussions sur un autre.** [...] La préservation de la biodiversité en elle-même ou des services écosystémiques rendus passe donc par **une attention particulière à apporter aux effets apportés sur les éléments constitutifs de la biodiversité et aux conséquences sur d'autres écosystèmes** ».*

La formulation du principe, très large, vise toutes les composantes de l'environnement, et tous les êtres vivants, les espèces protégées, mais aussi et surtout la biodiversité « ordinaire »⁸⁰. Ce principe est d'ailleurs cohérent avec la définition de l'environnement retenue par le règlement (CE) 1107/2009,

⁷⁹ A. Van Lang, « La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée », A.J.D.A. 2016, p. 2381.

⁸⁰ M. Lucas, « Réflexions sur la portée du principe de solidarité écologique », RJE 2020, pp. 723 et 724.

qui inclut notamment « *toute relation d'interdépendance entre ces divers éléments et toute relation existant entre eux et d'autres organismes vivants* »⁸¹, et avec la définition de la biodiversité inscrite au I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, aux termes duquel : « *On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants* ». Le principe rejoint également le préambule de la Charte de l'environnement selon lequel « *l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel* » et « *les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* », ce qui sous-tend cette idée de solidarité dans l'espace et dans le temps, à la fois entre les êtres humains et le milieu naturel, et entre les générations présentes et les générations futures.

Le principe de solidarité écologique implique donc, *a minima*, que la procédure d'évaluation des effets des produits prenne en compte cette complexité du vivant, l'ensemble des interactions et des solidarités entre écosystèmes, entre territoires et entre êtres vivants – y compris entre l'humain et la nature, mais aussi entre différentes espèces et entre différentes générations d'êtres humains.

32.

Compte tenu de ce qui précède, il appartient à l'Etat de mettre en place, dans le cadre de la procédure d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des procédures d'évaluation appropriées permettant de s'assurer de l'absence d'effet inacceptable d'un produit sur l'environnement. À cette fin, l'Etat doit mettre en œuvre une procédure permettant l'identification des conséquences potentiellement négatives du produit et une évaluation indépendante et complète des risques, à court comme à long terme, pour les espèces non ciblées et pour la biodiversité dans son ensemble, en tenant compte des interactions et des solidarités qui la caractérisent. Il doit notamment s'assurer que les essais, analyses et études du produit sont suffisants pour écarter, à la lumière des connaissances scientifiques actuelles, de tels risques.

b) Les obligations de l'Etat au titre de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime

Aux termes du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : « *Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits. Elle en informe sans délai le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.* »

En vertu de ces dispositions, le Conseil d'Etat a jugé que :

« Il appartient à l'autorité administrative, sur le fondement du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime cité au point 4, transposant l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009, de prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière, s'agissant de la mise sur le marché, de la délivrance, de l'utilisation et de la détention de

⁸¹ Règlement PPP, article 3, pt 13).

produits phytopharmaceutiques, qui s'avère nécessaire à la protection de la santé publique et de l'environnement »⁸².

Dans la décision *Génération futures*, le Conseil d'Etat a ainsi, sur ce fondement, jugé illégale la carence de l'Etat à adopter des mesures réglementaires de protection des riverains des zones traitées par des produits phytopharmaceutiques⁸³. Dans la décision *France Nature Environnement*, il a annulé le refus du gouvernement de prendre les mesures réglementaires visant à interdire et à encadrer l'utilisation de pesticides dans les zones de captage de l'eau destinée à la consommation humaine et dans les sites terrestres Natura 2000⁸⁴.

Si, dans ces deux affaires était en cause une carence à réguler les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques, les dispositions de l'article L. 253-7 visent « *toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits* ». Elles doivent dès lors être entendues comme imposant à l'Etat de prendre toute mesure qui s'avère nécessaire à la protection de la santé et de l'environnement en matière de produits phytopharmaceutiques, y compris le cas échéant des mesures réglementaires d'interdiction de mise sur le marché ou d'encadrement des procédures d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché.

c) Les exigences spécifiques que doit respecter l'évaluation des produits phytopharmaceutiques

Il résulte de ce qui précède que l'évaluation des produits phytopharmaceutiques doit notamment respecter un certain nombre d'exigences pour être conforme aux règles et principes rappelés *supra*.

33.

Premièrement, l'évaluation doit être suffisamment rigoureuse afin de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et permettre de s'assurer de l'absence d'effet inacceptable du produit sur l'environnement. L'absence d'effet inacceptable sur l'environnement ne peut être présumée et doit être prouvée.

34.

Deuxièmement, l'évaluation doit être fiable, indépendante et objective, à la lumière des connaissances scientifiques et techniques au moment de l'examen (ou du réexamen) de la demande d'autorisation.

À ce titre, l'évaluation doit notamment tenir compte des **études scientifiques et académiques** identifiant des risques pour l'environnement et ne pas se contenter des études fournies par le demandeur de l'autorisation. Le Parlement européen a souligné, à cet égard, que :

« l'évaluation des risques doit se fonder sur l'ensemble des preuves scientifiques disponibles ; [...] que la littérature scientifique validée par les pairs fournit des informations complémentaires

⁸² CE, 26 juin 2019, *Génération futures*, n° 415426, publié au recueil Lebon, cons. 7 ; cf. aussi CE, 15 novembre 2021, *France Nature Environnement*, n° 437613, cons. 4.

⁸³ CE, 26 juin 2019, *Génération futures*, n° 415426, publié au recueil Lebon.

⁸⁴ CE, 15 novembre 2021, *France Nature Environnement*, n° 437613.

importantes aux études fondées sur les bonnes pratiques de laboratoire (BPL) fournies par les demandeurs, et qu'elle peut comporter des résultats qui alertent les évaluateurs sur des effets néfastes qui ne sont pas détectés par des tests standard »⁸⁵ ; et que :

« lorsqu'elle est disponible, la littérature scientifique accessible et validée par les pairs devrait avoir une force probante équivalente, dans l'évaluation, à celle des études fondées sur les BPL »⁸⁶.

En tout état de cause, il appartient aux autorités compétentes de s'assurer de la fiabilité et de la suffisance des essais, analyses et études fournis par le demandeur, mais aussi de procéder à leur propre évaluation. À ce titre, elles sont « *tenuës impérativement de prendre en compte les éléments pertinents autres que les essais, les analyses et les études produits par le demandeur qui contrediraient ces derniers* »⁸⁷. Il leur incombe, en particulier, « *de tenir compte des données scientifiques disponibles les plus fiables ainsi que des résultats les plus récents de la recherche internationale et de ne pas donner dans tous les cas un poids prépondérant aux études fournies par le demandeur* »⁸⁸. Cela implique de tenir compte des études scientifiques qui mettraient en évidence un risque pour l'environnement. Cette exigence résulte également du principe de précaution, lequel exige « *la prise en compte des meilleures connaissances scientifiques disponibles* »⁸⁹ et suppose « *une évaluation des risques aussi exhaustive que possible sur la base d'avis scientifiques fondés sur les principes d'excellence, de transparence et d'indépendance* »⁹⁰. Cela résulte, enfin, des dispositions de l'article L. 1313-1 du code de la santé publique relatif aux missions de l'ANSES, et notamment de l'alinéa 2 dudit article, aux termes duquel l'ANSES « *met en œuvre une expertise scientifique indépendante et pluraliste* ».

L'évaluation doit également se fonder sur des essais et analyses, s'agissant de l'évaluation des effets sur les espèces non-ciblées, portant sur des **espèces pertinentes et représentatives**, en tenant compte de leur sensibilité. En effet, les espèces non ciblées peuvent être plus ou moins résistantes aux effets des produits phytopharmaceutiques. Les études et essais démontrant l'absence de toxicité pour les espèces non ciblées doivent, pour être fiables et conclusifs, tenir compte des organismes pertinents, et notamment des organismes les plus vulnérables.

35.

Troisièmement, l'évaluation des risques pour l'environnement doit être fondée sur une estimation de l'exposition **au plus près des conditions réelles**. Les essais et analyses des effets du produit doivent notamment être réalisés dans des conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales correspondant à l'emploi du produit en question et représentatives des conditions prévalant dans la zone où le produit est destiné à être utilisé.

En particulier, l'évaluation ne peut se fonder sur des hypothèses artificielles d'utilisation d'un seul produit dans un champ isolé, mais doit prendre en compte la diversité des produits utilisés sur une même culture, l'état et l'interaction des territoires et des zones d'utilisation, la superficie et la juxtaposition des surfaces agricoles propres à l'agriculture intensive, ainsi que la fragilité des habitats, souvent déjà lourdement contaminés, mais aussi les autres facteurs de stress qui rendent d'autant plus difficile le rétablissement des espèces.

⁸⁵ [Parlement européen, P8_TA\(2019\)0023](#), §AR.

⁸⁶ [Parlement européen, P8_TA\(2019\)0023](#), §44.

⁸⁷ CJUE, 1^{er} octobre 2019, C-616/17, pt 93.

⁸⁸ *Ibid.*, pt 94.

⁸⁹ Conclusions J. Kokott, 17 septembre 2020, C-499/18 P, pt 108.

⁹⁰ Trib. UE, 30 juin 1999, T-13/99, pt 172.

36.

Quatrièmement, l'évaluation doit être la plus complète, **la plus exhaustive possible** et viser à réduire au minimum le risque de non-détection d'effets nocifs ou de sous-estimation de leur importance.

À ce titre, elle doit notamment prendre en compte non seulement les risques à court terme, mais également les risques et effets **à long terme** et permettre, en particulier, de s'assurer de l'absence de répercussions à long terme à la fois sur l'abondance et sur la diversité des espèces non ciblées. Cela implique nécessairement de prendre en compte l'intégralité des effets potentiels sur les espèces non-cibles : la toxicité aiguë (léthalité directe), mais aussi tous les **effets sublétaux**, les **effets chroniques** et/ou les effets indirects. En effet, un produit ne saurait être considéré comme satisfaisant à la condition de l'absence d'effet inacceptable sur l'environnement lorsqu'il présente une forme de toxicité à long terme pour les espèces non ciblées, qu'il altère leurs habitats, leurs comportements, leur capacité à se nourrir ou à se reproduire ou la survie, l'abondance et/ou la diversité des populations à long terme. La Cour de justice de l'Union européenne a déjà jugé que l'Etat ne peut se contenter de tests sommaires pour vérifier l'absence d'effets nocifs du produit, mais doit se fier à des analyses à long terme de toxicité⁹¹.

L'évaluation doit aussi comprendre l'évaluation des effets du produit sur toutes les composantes de l'environnement, y compris les **effets indirects**, en tenant compte des relations d'interdépendance entre les espèces et les écosystèmes. Cela résulte notamment de la définition de l'environnement à l'article 3, pt 13), du Règlement PPP, qui inclut « *les eaux [...], les sédiments, le sol, l'air, la terre, la faune et la flore sauvage, ainsi que toute relation d'interdépendance entre ces divers éléments et toute relation existant entre eux et d'autres organismes vivants* », mais aussi de la définition de la biodiversité inscrite au I de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, rappelée *supra*, et du principe de solidarité écologique, et plus généralement de l'obligation de s'assurer de l'absence d'effet inacceptable sur l'environnement, qui implique de tenir compte des interdépendances entre les êtres vivants et les écosystèmes et des chaînes trophiques.

L'évaluation doit également et notamment prendre en compte les **effets additifs et synergiques, ainsi qu'aux effets dits « effets cocktails »**, résultant, respectivement :

- du cumul des divers composants au sein d'un même produit phytopharmaceutique ;
- des mélanges intentionnels (mélanges extemporanés i.e. mélanges composés de plusieurs produits bénéficiant chacun d'une autorisation de mise sur le marché individuelle, la préparation du mélange étant réalisée par l'utilisateur juste avant son utilisation) ;
- du cumul du produit phytopharmaceutique avec les autres produits ou substances présents sur le marché et/ou dans l'environnement.

L'obligation de prendre en compte l'interaction entre les différents composants du produit, à savoir la ou les substances actives, les phytoprotecteurs, les synergistes et les coformulants, est expressément prévue par l'article 29, paragraphe 6 du règlement PPP.

Comme l'a souligné la Cour de justice :

« Outre qu'une telle évaluation ne saurait, par nature, être menée à bien de manière objective en ne tenant pas compte des effets résultant du cumul éventuel des divers composants d'un produit phytopharmaceutique, il y a lieu, de surcroît, de relever que l'article 4, paragraphes 2 et

⁹¹ CJUE, 1er octobre 2019, C-616/17, pt 116.

3, dudit règlement prévoit explicitement que l'existence éventuelle d'un effet nocif de ce produit ou de ses résidus sur la santé humaine ou animale doit être appréciée « compte tenu des effets cumulés et synergiques connus », ce qui implique [...] de prendre en considération les effets induits par l'interaction entre une substance active donnée et, notamment, les autres composants du produit »⁹².

Le même raisonnement justifie de prendre en compte, plus généralement, les effets cocktails du produit avec les autres produits mis sur le marché et susceptibles d'être utilisés concomitamment avec le produit en cause, mais aussi avec leurs produits de dégradation (métabolites et résidus) déjà présents dans l'environnement. Cela résulte de l'obligation d'évaluer les effets des produits de manière exhaustive et dans des conditions aussi proches que possible des conditions réelles d'utilisation. Cela résulte aussi, et surtout, de l'obligation de s'assurer de l'absence de risque inacceptable pour l'environnement : si le produit, pris isolément, ne présente pas un tel risque, mais que son utilisation implique nécessairement que ses effets se cumuleront avec ceux d'autres substances présentes sur le marché ou dans l'environnement, et que les effets qui en résultent présentent un risque inacceptable pour l'environnement, alors ce risque doit être pris en compte et évalué.

Cette approche est conforme au principe de précaution. La Cour de justice a ainsi jugé qu'il convient de prendre en compte non seulement les effets spécifiques de la commercialisation d'un produit individuel, mais également l'effet cumulé de la présence sur le marché de plusieurs produits contenant des substances similaires, et qu'une application correcte du principe de précaution présuppose, en premier lieu, l'identification des conséquences potentiellement négatives de l'adjonction de ces différents produits et substances⁹³. Dans ces affaires étaient en cause des produits alimentaires, mais rien ne justifie de ne pas appliquer strictement le même raisonnement s'agissant de produits phytopharmaceutiques.

2.2. Les carences et insuffisances constatées dans la procédure d'évaluation des produits phytopharmaceutiques

37.

Force est de constater, tout d'abord, que ni les dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime, ni ses dispositions réglementaires, ni les arrêtés pris pour leur application n'encadrent la procédure d'évaluation des produits phytopharmaceutiques.

Les articles R. 253-5 et R. 253-13 du code rural et de la pêche maritime se bornent à préciser que les évaluations sont conduites par l'Agence « *conformément aux principes uniformes d'évaluation et d'autorisation mentionnés au paragraphe 6 de l'article 29 du règlement (CE) n° 1107/2009* ».

Et si le dernier alinéa de l'article R. 253-5 du code rural et de la pêche maritime prévoit expressément la possibilité pour le ministre chargé de l'agriculture de « *préciser, par arrêté, des modalités d'application des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques* », les quelques arrêtés pris en la matière ne contiennent aucune disposition ni aucun critère supplémentaire visant à garantir que l'ANSES procédera à une évaluation appropriée, rigoureuse et exhaustive des effets des produits phytopharmaceutiques.

⁹² CJUE, 1^{er} octobre 2019, C-616/17 pt 68.

⁹³ CJUE, 23 septembre 2003, C-192/01, pts 50-51 ; cf. aussi CJUE, 29 avril 2010, C-446/08, pts 68-69.

En particulier, l'arrêté du 7 avril 2010, relatif à l'utilisation des mélanges extemporanés, qui permet de déroger à l'interdiction de l'utilisation des mélanges extemporanés de PPP (mélanges composés de plusieurs PPP bénéficiant chacun d'une autorisation de mise sur le marché individuelle, la préparation du mélange étant réalisée par l'utilisateur juste avant son utilisation), n'exige pas expressément l'évaluation préalable des effets additifs et synergiques des mélanges en considération.

De même, ni l'arrêté du 28 novembre 2003 relatif aux conditions d'utilisation des insecticides et acaricides à usage agricole en vue de protéger les abeilles et autres insectes pollinisateurs, ni l'arrêté du 20 novembre 2021 relatif à la protection des abeilles et des autres pollinisateurs (qui abroge et remplace l'arrêté du 28 novembre 2003) ne donnent de précisions quant à l'étendue et aux critères que doivent respecter les évaluations afin de s'assurer de l'absence de risques pour les abeilles. La seule exception à cette carence – qui n'en est pas vraiment une puisqu'elle vise à permettre de déroger aux restrictions d'usage pendant la période de floraison – est l'article 2 de l'arrêté du 20 novembre 2021, qui prescrit à l'ANSES d'évaluer les risques associés à l'utilisation du produit sur les cultures attractives en floraison, afin de s'assurer qu'une telle utilisation ne provoque pas « *d'effet inacceptable, aigu ou chronique, sur les abeilles ni d'effet sur la survie et le développement des colonies* ».

De fait, l'évaluation actuellement conduite par l'ANSES présente un certain nombre de lacunes, incompatibles avec les obligations qui pèsent sur l'Etat et sur l'ANSES (a).

a) Les principales lacunes de la procédure d'évaluation

38.

Il existe, depuis au moins deux décennies, une abondante littérature scientifique sur les risques des produits phytopharmaceutiques pour la biodiversité (risques à court, moyen et long termes, risques d'effets cocktails, effets indirects...), qui justifie la mise en place de procédures d'évaluation particulièrement rigoureuses, permettant une évaluation complète desdits risques. Malgré cela, la procédure d'évaluation conduite par l'ANSES est caractérisée par des lacunes et défaillances qui sont lourdes de conséquences pour la biodiversité.

Les lacunes des évaluations menées, exposées ci-après, seront démontrées plus en détail dans un document de synthèse qui sera produit ultérieurement.

- (i) Le manque de pertinence et de représentativité des espèces utilisées pour les tests

39.

Les espèces utilisées pour les tests ne sont pas nécessairement pertinentes : il existe en effet des espèces plus ou moins résistantes aux effets des substances. Dans les procédures d'évaluation mises en œuvre, la sensibilité de quelques espèces dites « représentatives » est supposée refléter la sensibilité de tous les organismes. Toutefois, souvent, le choix des espèces représentatives se fait en fonction des espèces qui peuvent être élevées en laboratoire. L'incertitude liée à l'estimation des incidences sur une espèce, sur la base des incidences sur une autre, est traitée à l'aide de facteurs de compensation (*safety/assessment factors*). La valeur des facteurs de compensation varie selon les groupes non-cibles et la quantité de données disponibles, car les facteurs doivent prendre en compte toutes les incertitudes de l'évaluation des risques pour l'environnement⁹⁴. Par exemple, pour les

⁹⁴ [Topping et al., 2020](#).

arthropodes non ciblés, les espèces de substitution utilisées à présent ne sont pas les plus adaptées ni les plus sensibles pour représenter l'ensemble des populations qui doivent être protégés, comme le souligne le groupe de travail de l'EFSA dans son opinion scientifique de 2015⁹⁵.

40.

Pour les arthropodes non-cibles en particulier, le concept d'espèce représentative utilisé dans d'autres évaluations des risques (par exemple, pour les oiseaux et les mammifères) est problématique. L'espèce focale doit couvrir le risque pour toutes les espèces présentes dans la culture, mais cela est considéré comme très difficile pour les arthropodes non-cibles en raison de leur grande diversité et de leurs traits contrastés, qui déterminent la gravité de l'impact du pesticide sur une population⁹⁶.

Par exemple, la procédure d'évaluation des risques pour les abeilles utilise l'espèce *A. mellifera* comme espèce pertinente pour toutes les abeilles lors de l'évaluation initiale, alors que cette espèce présente une biologie unique comparée aux près de 2000 espèces d'abeilles existant dans l'Union européenne⁹⁷. De fait, des produits se voient accorder une AMM sans aucune évaluation de leurs impacts sur les abeilles sauvages, tels que les bourdons et les abeilles solitaires. Reconnaissant cette lacune, le document d'orientation relatif aux abeilles de 2013⁹⁸ inclut désormais une évaluation des effets sur les bourdons et les abeilles solitaires – mais demeure inappliqué. De surcroît, en dehors des abeilles, de nombreux et importants pollinisateurs (mouches, scarabées, papillons ...) sont ignorés des évaluations actuelles.

Un autre exemple pertinent est, parmi les vers de terre, l'espèce *Eisenia Fetida*, espèce utilisée dans la norme ISO 17512-1:2008 avec *Eisenia Andrei*. Une étude publiée en 2012⁹⁹ met en lumière la non-pertinence du choix de l'espèce de ver de terre *Eisenia fetida*, utilisée dans les tests réglementaires. L'équipe a réalisé une méta-analyse à partir de 50 publications scientifiques et de 44 traitements expérimentaux. *Eisenia fetida* est utilisée dans les expériences qui précèdent les AMM des produits phytopharmaceutiques depuis les années 1980 (recommandé par la directive OCDE, *Guidelines for the Testing of Chemicals*, Section 2, Effects on Biotic Systems, 1984). Or les chercheurs ont mis en avant que cette espèce ne se retrouve pas dans les sols minéraux, ce qui correspond pourtant aux lieux d'épandage des pesticides. Par ailleurs, *Eisenia fetida* est largement moins sensible à l'action des produits phytopharmaceutiques que d'autres espèces de vers, retrouvées dans les champs traités¹⁰⁰. De ce point de vue, l'espèce *A. Caliginosa*, qui vit dans les couches supérieures du sol, atteint le stade adulte plus rapidement et ayant un taux de fécondité plus élevé que *Eisenia fetida*, devrait être préférée pour moins fausser les AMM¹⁰¹.

De même, l'évaluation de la toxicité sur les milieux aquatiques est souvent biaisée, car fondée sur une espèce de référence, *Daphnia sp.*, qui est très tolérante à certaines substances comme les néonicotinoïdes et n'est pas représentative de la tolérance des autres taxons¹⁰². De plus, ces données de laboratoire sur un temps d'exposition particulier à des concentrations particulières ne présument en rien de l'effet réel sur le long terme dans le milieu naturel.

⁹⁵ [EFSA, Scientific Opinion on risk assessment of plant production products for non-target arthropods, 2015.](#)

⁹⁶ [EFSA, Scientific Opinion on risk assessment of plant production products for non-target arthropods, 2015](#), p. 105.

⁹⁷ [EFSA, Analysis of the evidence to support the definition of Specific Protection Goals for bumble bees and solitary bees, 2022](#), p. 12.

⁹⁸ [EFSA, Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees, 2013 \(mis à jour en 2014\).](#)

⁹⁹ [Pelosi et al., 2012.](#)

¹⁰⁰ [Pelosi et al., 2012.](#)

¹⁰¹ [Pelosi et al., 2012.](#)

¹⁰² [Morrissey et al., 2014.](#)

41.

De fait, la destruction de la biodiversité par les produits phytopharmaceutiques concerne une très grande diversité d'espèces, dans la mesure où aucun milieu naturel n'échappe à cette contamination. Ces catégories plus vulnérables et non testées de faune sont ainsi impactées de manière beaucoup plus conséquente que ce qui ressort de la procédure d'évaluation de l'ANSES.

Un bulletin de l'association Aves déclarait dès 1979 qu'« *il n'est jamais exclu qu'une substance nouvelle répandue dans la nature se révèle particulièrement toxique pour une espèce et on ne peut actuellement éliminer cette éventualité par des tests en laboratoire ou par des essais limités sur le terrain ; le coût de telles recherches et le nombre d'espèces potentiellement vulnérables ne le permettent pas* »¹⁰³. La toxicité des produits s'exprime en effet le plus souvent de manière indirecte, en s'accumulant le long des chaînes alimentaires. Il en va de même concernant les amphibiens, le milieu édaphique et la pédofaune. En évaluant seulement sur certaines espèces les effets des produits lors du processus d'autorisation de mise sur le marché, et en l'absence de facteurs de protection robustes, l'Etat risque d'occasionner le déclin des espèces non prises en compte.

- (ii) L'absence de prise en compte ou la prise en compte insuffisante des effets chroniques et sublétaux

42.

L'évaluation des risques est fondée principalement, voire exclusivement, sur des données de toxicité aiguë (mesurant l'impact à fortes doses sur une courte période), soit les effets à court terme. Les tests de toxicité standard sont ainsi principalement conçus pour établir la létalité aiguë (soit la CL50 pour les organismes aquatiques après un temps d'exposition donné, soit la DL50 pour les doses absorbées par contact ou par voie orale par les organismes terrestres, et qui correspondent, respectivement à un taux de concentration ou une dose produisant 50% de mortalité de l'échantillon testé). La toxicité chronique, qui correspond à une exposition répétée, sur le long terme, même à de faibles concentrations, et les effets sublétaux, ne sont pas suffisamment pris en compte.

Or un nombre croissant d'études montre que les produits phytopharmaceutiques ont des impacts multiples sur les organismes non ciblés, avec des effets néfastes à la suite d'expositions bien inférieures à celles de la toxicité aiguë calculée à travers les tests standard et souvent comparables à des doses réalistes sur le terrain.

43.

Ainsi, il existe une abondante littérature scientifique relative aux pollinisateurs démontrant que, outre la létalité directe, les produits phytopharmaceutiques peuvent entraîner une mortalité différée (des effets létaux après exposition à de faibles doses sur le plus long terme, au-delà du test de toxicité chronique de 10 jours) ou des effets sur le long terme, ainsi qu'une multitude d'altérations après exposition à des doses sublétales. Ces effets sublétaux ont été démontrés tant au niveau de la physiologie que de celui du comportement des pollinisateurs : impacts sur le développement larvaire, sur la reproduction (reprotoxicité), sur l'activité neuronale, altérations de l'olfaction et du goût (entraînant une altération du comportement), de la mobilité, du comportement alimentaire, impacts sur les fonctions cellulaires, baisse de la réponse immunitaire, génotoxicité (impact sur l'ADN), impacts sur la thermorégulation, sur le microbiote, diminution de la longévité, etc. Ces différents effets peuvent réduire drastiquement les chances de survie des pollinisateurs et diminuer la capacité d'une colonie d'abeilles ou d'une population de pollinisateurs sauvages à se maintenir à l'équilibre. Ainsi, les

¹⁰³ [AVES, Pesticides et oiseaux](#), p. 125.

effets sublétaux peuvent jouer un rôle déterminant dans le déclin des populations de pollinisateurs. Un exemple est celui des effets sublétaux des pesticides neurotoxiques qui, bien que ne comportant pas de forme de létalité immédiate observable en laboratoire, perturbent l'orientation et la mémoire des abeilles, les rendant incapables de retrouver leur ruche – ce qui signifie, *de facto*, leur mise à mort.

De même, un rapport sur l'effet de certains produits phytopharmaceutiques sur les perdrix grises établit la toxicité chronique de produits autorisés même lorsque ceux-ci sont utilisés en dessous des limites prescrites¹⁰⁴.

La mortalité n'est pas non plus un indicateur suffisamment représentatif de l'effet des produits phytopharmaceutiques sur la communauté des vers de terre¹⁰⁵. La reproduction, par exemple, peut-être perturbée à des niveaux bien inférieurs que la concentration létale (CL50). D'autres marqueurs comportementaux ne sont pas pris en compte. Dans les AMM, l'*avoidance test* (test pour évaluer la capacité des vers de terre à détecter et éviter des substances toxiques, norme ISO 17512-1:2008) est le plus utilisé, car le plus simple à mettre en place¹⁰⁶. Or ce test ne révèle pas les effets toxiques du produit sur le comportement du ver de terre, mais consiste simplement à mettre en lumière ses effets répulsifs¹⁰⁷.

44.

Par ailleurs, les essais sur la faune du sol ne sont pas systématiquement réalisés sur des stades fixes des espèces (larves, juvéniles, individus adultes) et ne prennent pas en compte le stade de développement des individus testés. Or l'exposition de plusieurs catégories d'invertébrés du sol (dont les vers de terre) aux produits phytopharmaceutiques a de plus grandes conséquences pour les larves et les juvéniles¹⁰⁸, notamment en termes de croissance¹⁰⁹, que pour un individu adulte. Les insecticides, les herbicides et les fongicides ont ainsi affecté les paramètres de croissance avec, respectivement, 60%, 50% et 74,2% d'effets négatifs¹¹⁰.

45.

Enfin, la durée du test de certains produits sur la vie des vers de terre est fondée sur la durée de vie moyenne d'un individu. Or certains des effets peuvent se manifester sur plusieurs générations, donc sur un temps plus long¹¹¹, ce qui n'est jamais pris en compte pour une AMM.

(iii) L'absence de toute prise en compte des effets indirects et des interactions trophiques

46.

Les effets dits indirects ou les interactions entre les niveaux trophiques de différents groupes d'organismes ne sont pas du tout pris en compte dans le cadre des évaluations conduites par l'ANSES, qui traite séparément les effets d'un pesticide sur chaque groupe d'organismes (plantes, arthropodes, oiseaux), et qui se limite aux effets directs, c'est-à-dire les réponses que présente un organisme quand il est exposé directement à un pesticide.

¹⁰⁴ [Moreau et al., 2021.](#)

¹⁰⁵ [Pelosi et al., 2014.](#)

¹⁰⁶ [Pelosi et al., 2014.](#)

¹⁰⁷ [Capowiez et al., 2003.](#)

¹⁰⁸ [Pelosi et al., 2014.](#)

¹⁰⁹ [Gunstone et al., 2021.](#)

¹¹⁰ [Gunstone et al., 2021.](#)

¹¹¹ [Pelosi et al., 2014.](#)

Pourtant, les interactions trophiques sont des caractéristiques fondamentales des écosystèmes, et les effets indirects peuvent être très importants pour la biodiversité¹¹².

De fait, un organisme non ciblé peut être affecté indirectement par un pesticide, par exemple à travers l'impact que ce dernier peut avoir sur un ou plusieurs autres récepteurs intermédiaires, tels que ses sources d'alimentation, se concurrençant intraspécifiques ou interspécifiques, ses agents pathogènes ou ses parasites.

Par exemple, un herbicide qui n'a pas d'effet toxique aigu sur les insectes et les oiseaux – et qui satisfait donc aux critères de l'évaluation actuelle – peut entraîner une réduction des mauvaises herbes et des plantes non visées et, de ce fait, réduire la quantité de nourriture pour les pollinisateurs et autres insectes. Cet appauvrissement peut entraîner d'autres impacts sur les oiseaux dès lors que les larves d'insectes herbivores, comme les chenilles, sont plus petites et moins abondantes.

47.

L'effet des pesticides peut, de surcroît, être amplifié du fait des chaînes trophiques : on constate un effet de bioamplification, c'est-à-dire de multiplication de l'accumulation des substances aux niveaux supérieurs des chaînes trophiques.

En particulier, les pesticides – pour pénétrer les êtres vivants et donc être efficaces – doivent passer la barrière lipidique constituée par les molécules de l'épiderme de la plante ou de l'animal. Ils sont alors bien souvent lipophiles et se retrouvent stockés dans les cellules et sécrétions riches en lipides. La métabolisation des pesticides et leur élimination par l'organisme ne compensent pas la pénétration dans l'organisme de nouvelles substances. On parle alors de bioaccumulation. Un prédateur, en mangeant sa proie, va collecter les pesticides bioaccumulés par cette proie. Plus la chaîne trophique est longue, plus la présence de ces substances s'amplifie dans les maillons supérieurs¹¹³.

48.

Une étude sur les sols de 2021¹¹⁴ met ainsi en évidence que les néonicotinoïdes peuvent se bioaccumuler dans les vers de terre, les concentrations relevées dans leurs organismes étant nettement plus élevées que celles relevées dans les sols ; et ce à des taux tellement importants qu'ils laissent penser que les oiseaux qui se nourrissent des vers de terre à certaines périodes de l'année pourraient connaître des effets quasi létaux, mettant à mal l'intégrité de la chaîne alimentaire.

49.

De manière générale, les produits phytopharmaceutiques peuvent produire des effets en cascade sur l'ensemble des écosystèmes, compte tenu précisément des interdépendances entre les espèces, les organismes vivants et les milieux naturels, et du fait notamment que certains des organismes impactés par les pesticides sont indispensables au bon fonctionnement des écosystèmes. Par exemple, les pesticides mettent en danger les vers de terre, lesquels jouent un rôle essentiel pour la fertilisation et l'oxygénation des sols – oxygène dont les plantes et les autres animaux ont besoin pour se développer. Les insectes pollinisateurs étant essentiels à la reproduction de la diversité végétale, leur déclin est susceptible de provoquer un effet en cascade sur l'ensemble des écosystèmes, et sur les conditions de vie et activités humaines. Ils sont notamment nécessaires à l'agriculture, dont dépend notre sécurité

¹¹² [Brühl & Zaller 2019](#) ; [Topping et al., 2020](#).

¹¹³ L. Boithias, *Modélisation des transferts de pesticides à l'échelle des bassins versants en période de crue*, 2012, Université de Toulouse, pp. 36-37 : [Boithias, 2012](#).

¹¹⁴ [Pelosi et al., 2021](#).

alimentaire. Nombre d'autres insectes directement impactés par les pesticides sont tout aussi indispensables aux grands cycles biogéochimiques ; ils contribuent au cycle des nutriments, à la formation des sols et à la purification de l'eau. Les insectes étant également situés à l'intersection de nombreux liens trophiques, leur contamination met en péril d'autres espèces, notamment les oiseaux.

(iv) La sous-estimation de l'exposition

50.

Les concentrations prévisibles dans l'environnement (PEC sous l'acronyme anglais, pour *predicted environmental concentrations*) sont les concentrations de pesticides dans la zone traitée telles que prédites selon les scénarios les plus pessimistes d'utilisation autorisée du produit ; elles sont obtenues au travers de modélisations et/ou des concentrations mesurées lors des essais. La valeur des PEC est utilisée dans l'évaluation des risques pour calculer le ratio toxicité/exposition, qui est décisif pour la détermination des risques pour les organismes vivants, et donc aux fins de la décision ou non d'autoriser le produit. Les concentrations effectivement mesurées dans les sols (*measured environmental concentrations* ou MEC) sont donc censées être inférieures ou égales aux PEC maximales.

Et pourtant, en pratique, comme l'illustrent des études scientifiques de plus en plus nombreuses, les produits phytopharmaceutiques qui ont passé avec succès le processus d'autorisation peuvent être toxiques pour les humains, les animaux et/ou la biodiversité, et s'accumuler dans l'environnement à des concentrations alarmantes¹¹⁵, dépassant en proportions importantes les seuils réglementaires établis¹¹⁶.

51.

Une étude récente, menée en France, sur les résidus de 31 pesticides d'usage commun détectés dans les sols et dans les vers de terre¹¹⁷, a mis en évidence la présence d'au moins un pesticide dans tous les sols et dans 92% des vers de terre, aussi bien dans les cultures traitées que dans les habitats non traités (haies, prairies et céréales en agriculture biologique). Des mélanges d'au moins un insecticide, un herbicide et un fongicide ont été retrouvés dans 90 % des sols et 54 % des vers de terre, à des niveaux susceptibles de mettre en danger ces organismes bénéfiques non ciblés.

Ces concentrations mesurées dans les sols dépassent les concentrations environnementales prévues (PEC) initiales par des facteurs allant de 1,03 à 5,08 pour plusieurs herbicides, fongicides et insecticides, et cela, même au sein des habitats non traités. Ces résultats fournissent ainsi des indications essentielles sur la sous-estimation des concentrations environnementales prévues (PEC) et les risques que cette sous-estimation peut entraîner pour la biodiversité.

52.

De même, une méta-analyse complète des données sur les concentrations d'insecticides agricoles dans les eaux de surface de l'UE a montré en 2015 que 44,7 % des 1566 cas de concentrations d'insecticides mesurées dans les eaux de surface¹¹⁸ dépassaient leurs concentrations réglementaires acceptées

¹¹⁵ [Storck et al., 2017](#).

¹¹⁶ [Pelosi et al., 2014](#) ; [Liess et al. 2021](#) ; [Stehle & Schulz, 2015](#).

¹¹⁷ [Pelosi et al., 2021](#).

¹¹⁸ [Stehle & Schulz, 2015](#).

respectives (la France atteignant 76,1 % de doses maximales acceptées dépassées). Pour les fongicides aussi, un dépassement important des concentrations prévisibles dans les eaux de surface a été observé¹¹⁹. Et, en France, il ressort du rapport sur l'état de l'environnement publié par le ministère de la Transition écologique et solidaire qu'« A l'échelle du pays, 29 des 55 Bassin versant montrent plus de 80 % de points de mesure avec des échantillons en niveau de risque inacceptable »¹²⁰.

Comme le soulignent les auteurs des études précitées, ces résultats montrent que les prédictions obtenues dans le cadre de l'évaluation des risques ne sont ni fiables ni appropriées pour prédire les concentrations de pesticides sur le terrain – et, par conséquent, qu'elles ne permettent pas de garantir la protection de l'environnement.

53.

Les évaluations actuelles ne tiennent pas non plus compte de l'échelle spatiale d'utilisation ; ainsi, une fois qu'une substance est approuvée pour une culture, la superficie sur laquelle cette culture est pratiquée n'est pas prise en considération ; les éventuelles restrictions d'usage sont basées uniquement sur l'utilisation unique et la culture unique, et non sur l'échelle d'utilisation. Elles ignorent aussi la dynamique temporelle : une population en déclin sera moins résiliente aux facteurs de stress futurs, et ainsi, une spirale de déclin peut s'ensuivre. Autrement dit, les évaluations menées se fondent sur une échelle spatio-temporelle irréaliste, ignorant les effets néfastes observés à des échelles plus grandes. Combinées avec l'absence de prise en compte des effets cocktails, ces failles entraînent une sous-estimation de l'exposition, qui a des répercussions négatives sur tout le système de gestion du risque.

(v) La surestimation des capacités de rétablissement des populations

Dans les évaluations actuelles, le niveau d'acceptabilité du risque des produits phytopharmaceutiques sur les invertébrés non cibles est souvent établi en fonction de la capacité de récupération desdits organismes. Cette notion suppose que des effets non-négligeables causés par une exposition limitée dans le temps peuvent être compensés en raison de la capacité des populations à se rétablir. Or en pratique ces capacités de rétablissement sont surestimées et ne prennent pas en compte le fait que les espèces considérées sont exposées de manière chronique aux pesticides et à d'autres facteurs de stress environnemental.

Par exemple, pour les arthropodes non-cibles, l'ampleur réelle des effets acceptables sur les populations n'est pas quantifiée. Le risque est considéré comme inacceptable si les effets constatés lors des tests de laboratoire sont égaux ou supérieurs à la valeur de déclenchement (correspondant à 50 % de mortalité) et s'il n'y a pas de récupération ou de recolonisation potentielle à court terme. Si les études demandées à cette fin montrent le potentiel de récupération, une mortalité supérieure à 50% est tolérée¹²¹.

¹¹⁹ Knäbel *et al.*, 2014.

¹²⁰ Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Rapport sur l'état de l'environnement », 2019.

¹²¹ EFSA, *Scientific Opinion on risk assessment of plant protection products for non-target arthropods*, 2015, p. 76. C'est-à-dire qu'il est toléré que les arthropodes non-cibles soient exposés (i) en plein champ à des doses appliquées qui sont deux fois supérieures à celles qui entraînent des effets de 50 % sur la mortalité et la reproduction et (ii) hors champ à des doses qui sont 5 fois inférieures aux doses qui conduisent à un effet de 50 %, sur une échelle temporelle d'un an pour les populations de NTA et de vers de terre dans le champ.

Or, comme il ressort de l'opinion scientifique de l'EFSA sur l'évaluation des risques pour les arthropodes non-cibles, les protocoles actuels des études demandées pour démontrer le potentiel de récupération sont irréalistes et surévaluent la résilience des populations¹²².

Si la résilience des populations est un phénomène complexe, pour la plupart des espèces, le rétablissement des populations dans les zones contaminées (zones « puits ») se fait par émigration d'espèces depuis les habitats « sources », à savoir des habitats de haute qualité environnementale (non traités) qui permettent en moyenne à la population d'augmenter, car ils sont censés constituer des « réservoirs » écologiques. Ce rétablissement par émigration suppose une dynamique source-puits équilibrée, ce qui est rarement le cas dans les zones d'agriculture intensive.

Comme le relève l'EFSA, l'une des principales lacunes des études réalisées pour vérifier le potentiel de rétablissement réside dans l'absence de prise en compte des caractéristiques des paysages et de la dynamique source-puits. Ces études, menées sur des champs ou des parcelles uniques au sein d'une zone non traitée, ne représentent pas le rapport réel entre habitat source et puits, lequel évolue constamment (et négativement) en raison de l'intensification continue de l'agriculture.

En outre, les effets de l'exposition continue aux produits phytopharmaceutiques ne sont pas immédiatement visibles et peuvent s'accumuler dans le temps. Dans un scénario réaliste d'exposition, les populations sont très probablement exposées à de multiples facteurs de stress en même temps ou dans un ordre séquentiel plutôt qu'à un facteur de stress unique.

Reconnaissant ces limites des évaluations actuelles de la capacité de récupération, le comité scientifique de l'EFSA a recommandé en 2016 une nouvelle approche intégrative pour évaluer la récupération des populations¹²³.

(vi) L'absence de prise en compte des effets cocktails

54.

Comme le souligne le rapport commun du CGEDD, de l'IGAS et du CGAAER de 2017, « *une des limites majeures de l'évaluation de l'impact des PPP est que par construction les dossiers de demande d'approbation de substance ne portent que sur l'évaluation d'une substance isolée* »¹²⁴.

Dans le cadre de la procédure d'évaluation mise en œuvre par l'ANSES, chaque produit est évalué séparément pour chaque utilisation agricole, c'est-à-dire que l'évaluation mesure l'impact d'un seul produit à la fois, selon son utilisation (une ou plusieurs fois) pour une culture donnée. Une telle évaluation, pour le moins sommaire, suppose que les organismes et populations ne soient confrontés qu'à un seul impact d'un produit spécifique, avec un délai suffisant après l'application pour permettre à la population de retrouver ses niveaux antérieurs. Or, en pratique, il est très improbable qu'un organisme dans un champ donné soit confronté à un scénario de produit unique.

55.

Une telle procédure ignore totalement le fait que le régime d'exposition d'une culture ne se limite pas à une seule application d'un produit phytopharmaceutique, mais implique généralement plusieurs applications de divers produits au cours d'une même saison de croissance¹²⁵. Plus de 2 500 produits

¹²² [EFSA, Scientific Opinion on risk assessment of plant protection products for non-target arthropods, 2015](#), p. 103.

¹²³ [EFSA, Recovery in environmental risk assessments, 2016](#), p. 56.

¹²⁴ [CGEDD/IGAS/CGAAER, « Utilisation des produits phytopharmaceutiques », 2017](#), p. 33.

¹²⁵ [Brühl & Zaller, 2019](#) ; [EFSA Guidance Bee, 2013](#) ; [Frische et al., 2018](#) ; [Hardy et al., 2012](#) ; [Topping et al., 2020](#).

phytopharmaceutiques bénéficient d'une autorisation de mise sur le marché français (sans compter tous les produits mis sur le marché par le passé¹²⁶). La plupart du temps, différents types de pesticides (contenant différentes substances actives) sont utilisés sur une même zone d'utilisation, soit de manière intentionnelle soit de manière fortuite. Ainsi, par exemple, en France, selon un avis de l'ANSES, les pommes en agriculture conventionnelle reçoivent en moyenne plus de 35 traitements phytosanitaires par an¹²⁷.

En réalité, dans les conditions naturelles, les mélanges de résidus de pesticides dans le sol sont la règle plutôt que l'exception ([Silva et al., 2019](#)).

56.

En outre, les pesticides, une fois appliqués, migrent, et les métabolites issus de leur décomposition peuvent subsister dans les sols et dans les eaux durant des années, des décennies, voire des siècles, que ce soit dans les zones d'utilisation ou bien au-delà, compte tenu des phénomènes de migration. Ainsi, « *les différents plans de surveillance montrent que l'on retrouve de nombreuses SA actives dans les milieux (l'eau, l'air) ou dans l'alimentation, certes à des niveaux très faibles, mais on ne connaît pas les effets de ces substances en mélange, dits « effets cocktail »* »¹²⁸. Plus généralement, sur l'ensemble du territoire français, et notamment dans et aux alentours des surfaces agricoles, les sols et les eaux connaissent une contamination chronique et généralisée aux pesticides. Dès lors, tout nouveau produit mis sur le marché vient, lors de son utilisation, se cumuler avec les substances, résidus et métabolites qui peuvent perdurer dans l'environnement.

57.

Par conséquent, dans les conditions naturelles, les espèces non ciblées sont confrontées à de multiples impacts de pesticides au cours de la saison de croissance ; et les applications séquentielles au champ de produits chimiques biologiquement actifs sont susceptibles de provoquer des effets plus graves sur un organisme non-cible qu'une application unique.

En effet, les mélanges de substances ont le potentiel d'augmenter la toxicité en raison de leurs interactions chimiques¹²⁹. On parle d'effets additifs lorsque l'effet combiné d'au moins deux produits est égal à la somme des effets de chaque produit pris individuellement, et d'effet synergique lorsque l'effet combiné de deux produits est supérieur à la somme des effets de chaque produit pris individuellement. Ce risque d'effets additifs et d'effets synergiques a été mis en évidence par plusieurs études¹³⁰. Du fait des effets synergiques, l'exposition simultanée à plusieurs produits et substances accroît considérablement le risque pour les organismes non-cibles exposés, et ce même à de faibles concentrations¹³¹. Les données scientifiques montrent que ces effets synergiques peuvent être très importants : c'est le cas par exemple pour la combinaison d'insecticides pyréthroïdes et de fongicides azolés tels que la deltaméthrine et la prochloraze¹³².

La prise en compte des interactions entre les substances actives présentes dans les produits de synthèse pose un problème majeur du point de vue méthodologique¹³³. Les substances à évaluer sont nombreuses, leurs diverses combinaisons innombrables. Testées indépendamment, il est complexe,

¹²⁶ Le site E-phy de l'ANSES recense quelques 11 768 produits.

¹²⁷ ANSES, « *Exposition professionnelles aux pesticides en agriculture* », 2016, p. 6.

¹²⁸ CGEDD/IGAS/CGAAER, Rapport « *Utilisation des produits phytopharmaceutiques* », 2017, p. 33.

¹²⁹ Sgolastra et al., 2016.

¹³⁰ Sgolastra et al., 2016 ; Backhaus & Faust, 2012 ; Brühl & Zaller, 2019 ; Hayes et al., 2006.

¹³¹ Almasri et al., 2020.

¹³² Sammataro & Yoder, 2012.

¹³³ Gunstone et al., 2021.

voire impossible, d'établir un lien entre les effets des substances actives et certains effets sur les organismes du sol, du fait de leur aspect multifactoriel. Au-delà, ces substances actives peuvent être utilisées avec des molécules dites phytoprotectrices, qui visent à protéger la plante ou des molécules synergistes qui bloquent le mécanisme de défense du nuisible, ciblé ou non. De possibles effets cocktails entre par exemple les fongicides SDHI et d'autres substances actives (notamment les plus utilisées comme le glyphosate ou certains néonicotinoïdes par exemple) ne sont ainsi absolument pas pris en compte dans les protocoles de tests pour les AMM, ce qui est pourtant la réalité factuelle des utilisations de pesticides et qui se retrouve sur le terrain¹³⁴. De ce point de vue, l'application du principe de précaution justifie de prendre des mesures restrictives, compte tenu des lacunes majeures de la littérature scientifique (et de l'absence de tests) sur la question.

- (vii) La détermination des AMM se fonde notamment sur des quantités de doses testées, les LMR (limites maximales de résidus), qui sont arbitrairement fixées

58.

La détermination des AMM se fonde notamment sur des quantités de doses testées, les LMR (Limites Maximales de Résidus), qui sont arbitrairement fixées par la Commission européenne après avis de l'EFSA. Ces doses ne prennent pas en compte les effets sur la faune du sol. Or, si on prend l'exemple du couple Boscalid (fongicide SDHI, famille des carboxamides, autorisé depuis 2008) / courgette et cornichon, le boscalid a été « *reconnu comme persistant dans le sol* » (EFSA, 2009), ce qui a impliqué une modulation de la LMR, passée en 2009 de 0.2 mg/kg à 3 mg/kg puis à 4 mg/kg en 2016, simplement sur le fondement de l'absence de risque pour le consommateur. On notera que le boscalid a un effet néfaste (inhibe l'enzyme sdh, donc bloque la respiration cellulaire) sur des organismes comme les vers de terre ou les abeilles (Bénit et al., 2019), et que cet effet n'est absolument pas pris en compte dans la détermination de la LMR, ce qui biaise l'AMM.

b) Les carences et défaillances de la procédure d'évaluation sont reconnues par plusieurs autorités, dont l'EFSA et l'ANSES elles-mêmes

59.

Dans sa note n° 30 sur le déclin des insectes de décembre 2021, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques souligne la menace que constituent les pesticides pour les insectes, en raison notamment « *des réglementations inadaptées pour évaluer les risques qu'ils font courir* »¹³⁵. S'agissant, en particulier, de l'évaluation des effets sur les abeilles, le rapport conclut que « *cette évaluation est incomplète par rapport aux effets démontrés dans la littérature scientifique tels que les effets chroniques sur les abeilles adultes et sur les larves, les effets sur le comportement, les effets sur la reproduction, les effets chez d'autres espèces que l'abeille domestique, les effets multistress, les effets multisubstances, etc.* »¹³⁶.

Ce constat est aussi celui de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale, dans son rapport de 2018 sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques : « ***cette évaluation des risques liés à l'utilisation des PPP est largement insuffisante : elle ne propose pas d'analyse en conditions***

¹³⁴ cf. Inserm, Rapport « Pesticides et effets sur la santé », 2021, p. 94 ; cf. aussi Comité de déontologie de l'ANSES, « Synthèse », pp. 10 à 13, quant aux doutes émis sur l'évaluation menée, au niveau national, produit par produit et après celle, au niveau européen, substance par substance.

¹³⁵ Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, « Note scientifique n° 30 », 2021, p. 2.

¹³⁶ Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, « Note scientifique n° 30 », 2021, p. 3.

environnementales réelles et ne prend pas en compte tous leurs impacts, négligeant les effets sur les espèces non cibles, l'écosystème et le temps long »¹³⁷. Si le rapport reconnaît que l'évaluation des impacts environnementaux rencontre des difficultés objectives, il souligne également l'urgence à agir et la possibilité de mettre en place rapidement des mesures préventives : « la Fondation pour la recherche sur la biodiversité estime que les chercheurs européens, et notamment français sont capables de mener ces études de terrain. (...) De même, avec les moyens adéquats, les agences comme l'ANSES devraient être aussi capables de pousser leurs évaluations jusqu'à ce point. Pour ce faire il y a notamment lieu de (...) renforcer les dispositifs de surveillance écotoxicologiques afin de disposer de données plus complètes et suivies des différents milieux ainsi que des espèces à surveiller en priorité »¹³⁸.

60.

L'EFSA et l'ANSES elles-mêmes considèrent que l'évaluation des risques environnementaux, telle qu'elle résulte des lignes directrices et documents d'orientation en vigueur, est insuffisante.

Ainsi par exemple, l'ANSES s'est autosaisie et a alerté le gouvernement à plusieurs reprises sur la nécessité de faire évoluer la méthodologie d'évaluation du risque vis-à-vis des abeilles domestiques et des pollinisateurs sauvages¹³⁹.

De même, dans son opinion scientifique de 2017 sur l'état de la science en matière d'évaluation du risque lié aux pesticides pour les amphibiens et les reptiles¹⁴⁰, l'EFSA reconnaît les carences de l'évaluation des risques concernant les risques pour les amphibiens et les reptiles et la nécessité de mettre en place des procédures d'évaluation spécifiques pour ces groupes, dont le déclin est avéré et significatif.

61.

Il résulte de tout ce qui précède :

- d'une part, que l'ANSES n'a pas procédé et ne procède pas à une évaluation rigoureuse et exhaustive des risques pour l'environnement des produits phytopharmaceutiques, en méconnaissance de la réglementation européenne telle qu'interprétée à la lumière de l'exigence d'un niveau élevé de protection de l'environnement, des objectifs et principes issus de la Charte de l'environnement et du principe de solidarité écologique. Les lacunes et défaillances des évaluations menées constituent ainsi une carence fautive qui engage la responsabilité de l'Etat ;
- d'autre part, que l'Etat n'a pas mis en place des règles et procédures d'évaluation garantissant une évaluation rigoureuse et exhaustive par l'ANSES des risques pour l'environnement des produits et phytopharmaceutiques, en méconnaissance de la réglementation européenne telle qu'interprétée à la lumière de l'exigence d'un niveau élevé de protection de

¹³⁷ [Assemblée nationale, « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, n° 852 », 4 avril 2018, p. 39.](#)

¹³⁸ [Assemblée nationale, « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, n° 852 », 4 avril 2018, p. 41.](#)

¹³⁹ [ANSES, « Saisine n° 2018-SA-0147, avis relatif à l'évolution des dispositions réglementaires visant à protéger les abeilles domestiques et les insectes pollinisateurs sauvages », 23 novembre 2018 ; ANSES, « Saisine n° 2019-SA-0097, avis relatif à l'évaluation 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 », 5 juillet 2019.](#)

¹⁴⁰ [EFSA, Scientific Opinion on pesticide risk assessment for amphibians and reptiles, 2017.](#)

l'environnement, des objectifs et principes issus de la Charte de l'environnement et du principe de solidarité écologique. Cette carence dans l'exercice du pouvoir réglementaire est fautive et engage sa responsabilité.

3. Les carences et insuffisances des procédures de suivi et de surveillance des effets des produits phytopharmaceutiques autorisés

3.1. L'obligation de suivre l'évaluation des risques tout au long de la durée de validité des AMM

62.

Au titre du droit de l'Union européenne

L'obligation de suivre l'évaluation des risques tout au long de la durée de validité des AMM résulte des conditions mêmes d'autorisation d'un produit. En effet, en vertu de l'article 29 du règlement PPP, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que s'il satisfait aux conditions de l'article 4, paragraphe 3 du règlement, à savoir principalement l'absence d'effet nocif sur la santé humaine, la santé animale et les eaux souterraines et l'absence d'effet inacceptable sur l'environnement. Les AMM étant délivrées pour des durées très longues (généralement 10 ans), et renouvelables, ces conditions doivent être respectées pendant toute la durée de l'autorisation. Cela implique l'obligation de surveiller les effets et les risques du produit durant tout ce temps, d'autant que l'appréciation du risque ou la connaissance de ses effets peut varier dans le temps en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques.

Cela résulte aussi des dispositions de l'article 44 du règlement qui impose le retrait du produit dès qu'il apparaît que les conditions d'autorisation ne sont pas ou ne sont plus respectées. Cette possibilité de réexamen constitue, pour reprendre l'expression consacrée par l'avocat général dans l'affaire *Blaise*, un « filet de sécurité » : « *Le système général assure donc que des problèmes qui peuvent être passés inaperçus au stade de l'approbation soient appréhendés à un stade ultérieur* »¹⁴¹. Pour que ce filet de sécurité fonctionne, encore faut-il que des mesures de surveillance et de suivi appropriées soient mises en place.

Cette obligation de surveillance tout au long de la durée de vie de l'AMM a été expressément confirmée par la Cour des comptes européenne dans son rapport de 2020 sur l'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques : « *Il est nécessaire d'exercer une surveillance environnementale afin de confirmer l'absence d'effets ou de risques inacceptables pour l'environnement résultant de l'utilisation de PPP. Cette surveillance constitue un système d'alerte et vient compléter l'évaluation des risques effectuée au cours de la procédure d'autorisation* »¹⁴².

Cette exigence de suivi est, enfin, inhérente au principe de précaution, lequel impose à l'Etat de suspendre ou de retirer une AMM dès lors qu'il existe « *des indices sérieux et concluants, qui, sans*

¹⁴¹ Conclusions de l'avocat général, 12 mars 2019, C-616/17, pt 60.

¹⁴² [Cour des comptes européenne, Rapport spécial « Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques : des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques », 2020](#), p. 28, §44.

écarter l'incertitude scientifique, permettent raisonnablement de douter de l'innocuité et/ou de l'efficacité » d'un produit¹⁴³.

Il résulte de tout ce qui précède une obligation active d'information et de suivi des effets des produits mis sur le marché, à la charge des autorités compétentes.

63.

Au titre de la Charte de l'environnement

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, le Conseil constitutionnel a dégagé des articles 1 et 2 de la Charte de l'environnement une obligation de vigilance environnementale, qui s'impose notamment aux pouvoirs publics et aux autorités administratives¹⁴⁴.

De surcroît, le principe de précaution consacré à l'article 5 de la Charte suppose, en amont de la réalisation du risque de dommage, comme on l'a vu, la mise en place d'évaluation des risques, de gestion des risques, mais aussi une obligation de suivi de ces risques, notamment en cas de dommages graves et irréversibles avérés. Ainsi, « [l']*obligation de surveillance, de vigilance et de procéder à des études scientifiques participent tout autant de l'affermissement du principe de précaution. C'est une chaîne de logiques d'anticipations des risques de dommages qui se met en place sous l'effet du principe de précaution* »¹⁴⁵.

Le principe de précaution impose, dès lors, à l'Etat de mettre en place des procédures de surveillance des risques appropriées, tout au long de la durée de validité de l'autorisation, et de suspendre ou retirer cette autorisation en cas d'indices sérieux ou de risque avéré.

64.

Au titre des missions confiées à l'ANSES

Aux termes de l'article L. 253-8-1 du code rural et de la pêche maritime, « *l'autorité administrative veille à la mise en place d'un dispositif de surveillance des effets indésirables des produits phytopharmaceutiques sur l'homme, sur les animaux d'élevage, dont l'abeille domestique, sur les plantes cultivées, sur la biodiversité, sur la faune sauvage, sur l'eau et le sol, sur la qualité de l'air et sur les aliments ainsi que sur l'apparition de résistances à ces produits. Ce dispositif de surveillance, dénommé phytopharmacovigilance, prend en compte notamment [...] les dispositifs de surveillance environnementale. Il s'applique sans préjudice des demandes de surveillance particulières figurant dans la décision d'autorisation de mise sur le marché des produits* ».

Aux termes de l'article R. 253-46-3 du code rural et de la pêche maritime, ce dispositif de surveillance relève de la compétence de l'ANSES. À ce titre, celle-ci « *prend, le cas échéant, les mesures destinées à prévenir ou faire cesser les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques, dans le cadre de ses missions concernant les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des adjuvants* ».

De surcroît, en vertu de l'article R. 253-5 du même code, les décisions d'AMM « *peuvent être retirées ou modifiées dans les conditions prévues aux articles 44 à 46 et à l'article 51 du même règlement, le*

¹⁴³ Trib. UE, 26 novembre 2002, T-74/00, pt 192.

¹⁴⁴ Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, n° 2011-116 QPC.

¹⁴⁵ E. Gaillard, « Fascicule 2410 : Principe de précaution – droit interne », Jurisclasseur Environnement et Développement durable, juillet 2020, §115.

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 l'autorisation de mise sur le marché ou sont susceptibles de présenter un risque pour la santé publique ou pour l'environnement ».

Cette mission de vigilance et de veille résulte, plus généralement, des missions de l'ANSES telles que précisées à l'article L. 1313-1 du code de la santé publique :

« Dans son champ de compétence, l'agence a pour mission de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques ainsi que l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques. Elle assure des missions de veille, de vigilance et de référence. Elle définit, met en œuvre et finance en tant que de besoin des programmes de recherche scientifique et technique. Elle assure la mise en œuvre du système de toxicovigilance et des autres systèmes de vigilance sur [...] les produits phytopharmaceutiques. / Elle propose aux autorités compétentes toute mesure de nature à préserver la santé publique et l'environnement. Lorsque celle-ci est menacée par un danger grave, elle recommande à ces autorités les mesures de police sanitaire nécessaires ».

65.

Il résulte de ces dispositions et des missions de l'ANSES et des pouvoirs dont elle dispose, deux types d'obligations en matière de gestion des risques : la première est une obligation d'action, qui peut aller jusqu'à la suspension ou le retrait de l'AMM, en cas de risque fortement suspecté ou avéré du produit pour la santé ou l'environnement. La deuxième obligation est un « devoir d'information active », pour reprendre l'expression utilisée par le rapporteur public dans l'affaire du Médiateur : *« le déclenchement des pouvoirs d'action dépend bien sûr de l'état des connaissances dont dispose l'autorité sanitaire sur les risques, bénéfices et composition d'un produit, à un instant t. Mais cet état des connaissances n'est pas une donnée exogène : il appartient à l'administration de se tenir informée, de vérifier les informations émanant des laboratoires et de se donner les moyens de générer elle-même l'expertise »*¹⁴⁶. Le même raisonnement doit prévaloir en l'espèce, compte tenu des missions et des pouvoirs de l'ANSES, et de la gravité des risques que font courir les produits phytopharmaceutiques à la santé et à l'environnement. Il appartient à l'ANSES de procéder à sa propre évaluation des risques au moment de l'autorisation du produit, mais également, tout au long de la vie du produit, de recueillir et d'évaluer les informations sur les effets inattendus ou toxiques de ces produits, et de prendre les mesures qui s'imposent face à de tels risques ou effets.

66.

Enfin, aux termes du I de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime : *« Sans préjudice des missions confiées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail et des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans l'intérêt de la santé publique ou de l'environnement, prendre toute mesure d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention des produits mentionnés à l'article L. 253-1 du présent code et des semences traitées par ces produits ».*

¹⁴⁶ Conclusions sur CE, 9 novembre 2016, Mme A.B. et Mme B., n° 393108, publié au recueil Lebon.

3.2. Les insuffisances du dispositif de suivi et de surveillance des effets des produits phytopharmaceutiques

67.

En pratique, la procédure de suivi est largement insuffisante et défailante, en raison notamment d'un manque de moyens. Les autorisations ne sont remises en cause qu'en cas de conséquences évidentes et avérées sur la santé des travailleurs ou de certains, très rares, groupes d'animaux comme les abeilles, pour qui les apiculteurs peuvent faire remonter les difficultés. Et même dans ce cas, les procédures de retrait sont complexes, et les retraits sont souvent suivis par l'autorisation de nouveaux produits potentiellement tout aussi nocifs.

68.

Il résulte de tout ce qui précède :

- d'une part, que l'ANSES n'a pas procédé et ne procède pas à une surveillance rigoureuse et suffisante des effets et des risques pour l'environnement des produits phytopharmaceutiques autorisés, et que les lacunes et défailances en la matière constituent une carence fautive qui engage la responsabilité de l'Etat ;
- d'autre part, que l'Etat n'a pas mis en place un dispositif suffisamment rigoureux et protecteur de surveillance des effets et risques pour l'environnement des produits et phytopharmaceutiques, et que cette carence dans l'exercice du pouvoir réglementaire est fautive et engage sa responsabilité.

4. Le défaut d'indépendance des missions d'évaluation et d'autorisation au sein de l'ANSES

69.

Les règles en matière d'évaluation du produit phytopharmaceutique issues du règlement (CE) n° 1107/2009 visent à garantir qu'une autorité compétente et objective soit en mesure d'évaluer les effets des produits phytopharmaceutiques sur la santé et l'environnement, avant de statuer sur une demande d'autorisation de mise sur le marché.

70.

Au niveau européen, la procédure d'approbation de la substance active prévoit l'intervention de deux et même de trois autorités distinctes. L'Etat membre rapporteur produit un rapport d'évaluation, puis l'EFSA procède elle-même à l'évaluation de la demande et adopte ses propres conclusions, indiquant notamment si la substance active satisfait aux critères d'approbation de l'article 4. Enfin, la Commission européenne présente un rapport d'examen, tenant compte du projet de rapport d'évaluation établi par l'Etat membre rapporteur et des conclusions adoptées par l'EFSA, et prend un règlement approuvant ou refusant l'approbation de la substance active en cause.

71.

Pour ce qui est de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques au niveau national, le règlement PPP a notamment pour objet et finalité de garantir qu'une autorité compétente et objective soit en mesure d'évaluer l'efficacité d'un produit phytopharmaceutique faisant l'objet d'une demande d'autorisation, et les risques que ce produit présente pour l'environnement, avant son autorisation, afin de permettre la prise en compte de ces risques. Si les dispositions du règlement ne prévoient pas expressément l'intervention d'une autorité distincte pour chacune de ces deux missions, et si l'objet et la finalité du règlement ne font pas obstacle à ce que l'autorité compétente pour autoriser un produit soit en même temps chargée de l'évaluation des risques liés à ce produit, ils imposent l'organisation d'une séparation fonctionnelle au sein d'une telle autorité. Ce afin de garantir que les services compétents, respectivement, pour l'évaluation des effets du produit et pour la délivrance de l'autorisation sur le fondement des conclusions d'évaluation, soient pourvus chacun de moyens administratifs et humains propres, et soient ainsi en mesure de remplir leurs missions en toute indépendance et de manière objective¹⁴⁷.

L'ANSES est un établissement public à caractère administratif de l'Etat, qui met en œuvre une expertise scientifique, aux fins d'assurer la sécurité sanitaire humaine et la protection de l'environnement. Aux termes de l'article R. 253-5 du code rural et de la pêche maritime, c'est elle qui procède à l'évaluation des produits destinés à être mis sur le marché, et c'est son directeur qui, sur la base de cette évaluation, délivre cette autorisation.

72.

Une telle organisation ne démontre pas, en soi, une séparation fonctionnelle de nature à conférer à la direction des autorisations de mise sur le marché une autonomie réelle, celle-ci étant dépourvue de moyens administratifs et humains propres, au sens de la jurisprudence précitée, pour être en mesure de remplir la mission qui lui est confiée. Inversement l'indépendance des services d'évaluation des risques ne paraît pas assurée puisque ceux-ci sont soumis à l'autorité hiérarchique du directeur de l'ANSES qui délivre les autorisations.

L'indépendance et l'objectivité de l'ANSES dans l'exercice de ces deux missions ne sont, dès lors, pas suffisamment garanties, ce qui vicie la procédure d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

5. La violation de l'interdiction de mise sur le marché de produits ayant un effet inacceptable sur l'environnement ou présentant un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement

5.1. L'interdiction de mise sur le marché de produits ayant un effet inacceptable sur l'environnement ou un effet nocif sur les eaux souterraines ou présentant un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement

¹⁴⁷ cf. pour un raisonnement similaire, CJUE, 20 octobre 2011, C-474/10, pt 42 ; CE, 6 décembre 2017, *France nature environnement*, n° 400559, mentionné aux tables du recueil Lebon ; CE, 20 septembre 2019, *association « Sauvons le paradis »*, n° 428274, mentionné aux tables du recueil Lebon.

c) Au titre du règlement (CE) n° 1107/2009

73.

Comme tout règlement, et conformément à l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement PPP « *est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre* ».

Aux termes du considérant 8 du règlement PPP : « *Le présent règlement a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire. [...] 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* ». L'article 1er du règlement, intitulé « *Objet et finalité* », dispose, à son paragraphe 3, que celui-ci vise notamment à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et, à son paragraphe 4, que ses dispositions 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.

Aux termes de l'article 29 du règlement PPP, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé par un Etat membre que si, dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, il satisfait aux critères d'approbation de l'article 4, paragraphe 3. Parmi ces conditions, le produit ne doit pas avoir d'effet nocif sur la santé humaine, la santé animale ou les eaux souterraines et il ne doit pas avoir d'effet inacceptable sur l'environnement.

Il s'agit d'une obligation de résultat : une autorisation qui ne satisfait pas à ces exigences est illégale¹⁴⁸.

74.

Il revient donc à l'Etat de mettre en place un dispositif d'évaluation et d'autorisation suffisamment rigoureux et protecteur, de telle manière que ne pourront être autorisés que les produits pour lesquels l'absence d'effet nocif (notamment sur les eaux souterraines) et l'absence d'effet inacceptable sur l'environnement sont démontrées, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter un tel effet, y compris des mesures d'interdiction ou de retrait des autorisations des produits en cause.

Tel n'est pas le cas lorsque, de fait, il est constaté, sur une grande partie du territoire national, une contamination généralisée et chronique des sols et des eaux aux pesticides ainsi que le déclin de nombreuses espèces en lien avec les pesticides. Une telle situation signifie nécessairement que de nombreux produits mis sur le marché, ayant passé avec succès la procédure d'évaluation et d'autorisation mise en place par l'Etat, ont en réalité un effet inacceptable sur l'environnement, et démontre une défaillance systématique et généralisée de la procédure d'AMM. Il ne peut qu'être conclu, dans un tel cas, que l'Etat a manqué à ses obligations au titre du règlement PPP.

d) Au titre du principe de précaution

75.

¹⁴⁸ cf. conclusions J. Kokott, 17 septembre 2020, Bayer CropScience AG et Bayer AG, C-499/18 P, pt 44 et 45.

Comme rappelé *supra*, la procédure d'évaluation et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques doit respecter le principe de précaution¹⁴⁹. L'article 1 paragraphe 4 du règlement PPP prévoit expressément la possibilité pour l'Etat d'appliquer le principe de précaution en cas d'incertitude scientifique quant aux risques que présentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur son territoire.

76.

Le principe de précaution est consacré par le droit de l'Union européenne et par l'article 5 de la Charte de l'environnement ; il s'impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs¹⁵⁰.

En vertu de ce principe, l'autorité administrative compétente doit, lorsqu'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement, prendre les mesures nécessaires, allant le cas échéant jusqu'à des interdictions, afin d'éviter la réalisation du dommage¹⁵¹.

L'incertitude étant indissociable de la notion de précaution, le principe de précaution permet – et impose – d'adopter des mesures restrictives (y compris des mesures d'interdiction), alors que l'existence de risques n'est pas démontrée avec certitude, « *sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour l'environnement persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives* »¹⁵².

Pour que le principe de précaution s'applique, il suffit donc que « *des indices sérieux et concluants, qui, sans écarter l'incertitude scientifique, permettent raisonnablement de douter de l'innocuité* » du produit¹⁵³. Et l'application correcte du principe impose alors à l'autorité compétente de prendre des mesures appropriées – y compris le refus, le retrait ou la suspension d'une AMM – en présence de données suscitant des doutes sérieux quant à ses effets sur l'environnement¹⁵⁴.

77.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais aussi la Cour internationale de justice, ont souligné la nécessité impérieuse d'un tel principe en matière environnementale, compte tenu des enjeux et du risque d'irréversibilité des dommages :

« [N]ous ne savons pas précisément ce qui va être perdu si la diversité biologique continue de diminuer. Si des fonctions nécessaires à la vie sont en jeu, la perte de biodiversité pourra prendre des proportions catastrophiques. Le contexte est celui d'une véritable incertitude du fait que l'on ignore à la fois l'ampleur de l'effet et ses probabilités. Ce type de situation suggère l'adoption d'une attitude prudente, c'est-à-dire la prise de décisions favorisant plutôt la

¹⁴⁹ Règlement PPP, article 1§4 ; CJUE, 1er octobre 2019, C-616/17, pt 42 ; Trib. UE, 28 mai 2020, T-574/18, pt 114 ; CAA Lyon, 29 juin 2021, CRIIGEN, 19LY01017, cons. 11.

¹⁵⁰ CE, 19 juillet 2010, *Association de quartier les Hauts de Choiseul*, n° 328687, Recueil Lebon, p. 333.

¹⁵¹ Conseil d'Etat, 7 février 2020, *Confédération paysanne*, n° 388649.

¹⁵² CJUE, 1er octobre 2019, C-616/17, pt 43 ; cf. aussi CJUE, 6 mai 2021, C-499/18 P, pt 80.

¹⁵³ CJUE, 3 décembre 2015, C-82/15 P, pt 24 ; Trib. UE, 21 mai 2015, T-201/13, pt 61 ; Trib. UE, 15 mai 2013, T-198/12 R, pt 72.

¹⁵⁴ cf. CJUE, 3 décembre 2015, C-82/15 P, pt 24 ; Trib. UE, 15 mai 2013, T-198/12 R, pt 72.

préservation de la diversité biologique que sa perte. Le principe concrétisant cette idée est généralement connu sous le nom de 'principe de précaution' »¹⁵⁵.

« [D]ans le domaine de la protection de l'environnement, la vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages »¹⁵⁶.

78.

Le Conseil d'Etat a, par ailleurs, pu juger que le risque d'effondrement d'une espèce, tel qu'accrédité par de nombreux avis scientifiques concordants, constitue un risque de dommage grave et irréparable justifiant l'application du principe de précaution¹⁵⁷.

79.

En matière de produits phytopharmaceutiques, ont ainsi été annulées, sur le fondement du principe de précaution :

- L'AMM du Round up pro 360, un produit à base de glyphosate, en raison des risques que présentait ce produit pour la santé humaine et de sa toxicité pour les organismes aquatiques¹⁵⁸. Pour apprécier le risque sur la santé, le tribunal s'est fondé sur une étude du CIRC (elle-même fondée sur plusieurs études) mettant en évidence le caractère « *probablement cancérogène* » du glyphosate, sur la position de l'EFSA admettant que les préparations à base de glyphosate peuvent être cancérogènes sans que le principe actif le soit, et sur « *l'absence d'étude produite par l'ANSES permettant d'établir que le Roundup Pro 360 n'est pas cancérogène* »¹⁵⁹.
- Les AMM de deux insecticides, Closer et Transform, en raison de « *risques importants de toxicité pour les insectes pollinisateurs* », tels qu'ils ressortent de plusieurs études scientifiques menées par l'EFSA, la Commission européenne et des organisations non gouvernementales¹⁶⁰. Le tribunal a ainsi jugé :

*« Si l'ANSES et la société Dow Agrosiences font valoir que l'utilisation de l'insecticide est assortie de mesures d'atténuation des risques, telles que l'absence d'application du produit durant la période de floraison, ces mesures ne peuvent être regardées comme suffisantes dès lors qu'elles présentent une portée générale et ne sont assorties d'aucune obligation pour les utilisateurs du produit. Dans ces conditions, l'existence d'un risque pour les pollinisateurs doit être regardée comme **une hypothèse suffisamment plausible en l'état des connaissances scientifiques**. Par suite, en autorisant la mise sur le marché des produits " Transform " et " Closer ", le directeur de l'ANSES a méconnu le principe de précaution ainsi que l'article 4 du règlement (CE) n° 1107/2009 ».*

La Cour administrative de Marseille a confirmé qu' « à la date des décisions litigieuses, le risque de dommage grave et irréversible sur les insectes pollinisateurs résultant de l'utilisation des

¹⁵⁵ OCDE, *Manuel d'évaluation de la biodiversité. Guide à l'attention des décideurs*, Editions OCDE, 2002, p. 76.

¹⁵⁶ CIJ, arrêt, 25 septembre 1997, *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, CIJ Recueil 1997, p. 78, §140.

¹⁵⁷ CE, 8 juillet 2020, *Association de défense des ressources marines*, n° 428271, mentionné aux tables du recueil Lebon, cons. 9.

¹⁵⁸ TA Lyon 15 janvier 2019, n° 1704067 ; CAA Lyon, 29 juin 2021, 19LY01017.

¹⁵⁹ TA Lyon 15 janvier 2019, n° 1704067, cons. 8.

¹⁶⁰ TA Nice 29 novembre 2019, n° 1704687 ; CAA Marseille, 17 décembre 2021, n° 20MA00410.

produits " Transform " et " Closer " justifiait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution »¹⁶¹.

De même au niveau UE, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé, sur le fondement du principe de précaution, une décision de la Commission européenne d'interdire l'utilisation de néonicotinoïdes sur les cultures attractives pour les abeilles, compte tenu des risques pour les abeilles, et en dépit de l'absence de certitude quant à l'existence et la portée de ces risques¹⁶².

80.

Dès l'instant où un risque pour l'environnement a été identifié, il revient aux pouvoirs publics de s'assurer qu'il soit procédé à des études permettant d'exclure ce risque et, à défaut, de prendre les mesures de restriction qui s'imposent.

En matière de produits phytopharmaceutiques, l'application du principe de précaution interdit à l'Etat d'autoriser la mise sur le marché de produits présentant un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement. Une telle autorisation serait illégale, de même qu'est illégale une procédure d'évaluation et d'autorisation qui ne permettrait pas d'identifier et de filtrer les produits présentant un tel risque.

- 5.2. De fait, les produits mis sur le marché ont des effets inacceptables pour l'environnement et présentent des risques de dommages environnementaux graves et irréversibles

81.

Comme il a été démontré *supra* (cf. [section II.A.2](#)), les lacunes et défaillances systématiques de la procédure d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques sont contraires au principe de précaution, en tant qu'elles ne permettent pas d'identifier et d'évaluer un certain nombre de risques pour l'environnement. De fait, ainsi qu'il sera développé *infra* (cf. sections [III.A.2](#) et [IV.A.2](#)), de nombreux produits bénéficiant ou ayant bénéficié d'une autorisation sur le marché français présentent des risques de dommages graves et irréversibles à l'environnement, et sont directement responsables du déclin de la biodiversité.

82.

A cet égard, alors que la charge de la preuve de l'absence d'effet inacceptable pour l'environnement repose sur le demandeur de l'autorisation, et alors que le principe de précaution impose de prendre les mesures d'interdiction, de restriction ou de protection nécessaires tant qu'un tel risque ne peut être écarté – quitte à revenir sur ces mesures si le risque peut être levé ou supprimé par d'autres mesures appropriées moins restrictives, c'est l'inverse qui se passe en pratique : les évaluations conduites ne permettent pas d'identifier ni d'évaluer et d'écarter l'existence d'un risque inacceptable pour l'environnement, et de nombreux produits phytopharmaceutiques toxiques pour l'environnement et la santé humaine sont mis sur le marché sans mesures adéquates. C'est seulement *a posteriori*, une fois que le risque est avéré ou même réalisé (et parfois longtemps après, alors que les pesticides ont eu le temps de causer des dommages graves et irréversibles à l'environnement, dont les effets peuvent perdurer des décennies), que les autorisations sont réexaminées et que les produits

¹⁶¹ CAA Marseille, 17 décembre 2021, n° 20MA00410.

¹⁶² CJUE, 6 mai 2021, C-499/18 P.

sont retirés du marché, souvent après de longues hésitations. Et de nombreuses autorisations demeurent en vigueur pour des produits dont la toxicité a été mise en évidence.

83.

Beaucoup de ces risques sont, de fait, avérés et même réalisés, avec des effets inacceptables sur l'environnement.

En effet, compte tenu du niveau de contamination des eaux et des sols constaté, et des impacts démontrés des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité (cf. la démonstration du préjudice écologique et du lien de causalité aux sections [III.A.2](#) et [IV.A.2](#)), il s'ensuit que les procédures et mesures mises en place sont insuffisamment protectrices et que l'Etat engage sa responsabilité à raison d'une insuffisance de précaution et d'un manquement aux critères d'autorisation des articles 4 paragraphe 3 et 29 paragraphe 1 du règlement PPP.

B. Le non-respect des objectifs et de la trajectoire fixés en matière de réduction de l'usage des pesticides

1. Les obligations de l'Etat en matière de réduction de l'usage des pesticides

84.

En droit, le juge administratif reconnaît désormais qu'une programmation n'est pas en soi dépourvue de normativité, notamment lorsqu'il s'agit d'une programmation quantitative. Ainsi, par une décision *Greenpeace France* du 11 avril 2018, le Conseil d'Etat a accepté de soumettre à son contrôle les programmations pluriannuelles de l'énergie prévues par l'article L. 141-1 du code de l'énergie, qui établissent les priorités d'action de pouvoirs publics afin d'atteindre notamment les objectifs de l'article L. 100-4 du même code¹⁶³. Plus récemment, dans l'affaire *Grande Synthe*, le Conseil d'Etat a reconnu le caractère normatif des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévus à l'article L. 100-4 du code de l'énergie¹⁶⁴.

Dans la continuité de cette jurisprudence, votre tribunal a reconnu, dans l'*Affaire du siècle*, l'engagement de la responsabilité de l'Etat à raison de l'action insuffisante de l'Etat au regard des objectifs de réduction des gaz à effet de serre fixés, et notamment du non-respect de la trajectoire qu'il s'est fixé pour atteindre ces objectifs¹⁶⁵.

85.

En effet, si les documents de programmation et de planification « *imposent des contraintes juridiques particulières qui cadrent mal avec les concepts classiques de la normativité* », il n'en demeure pas moins qu'étant prévus par le droit, « *ils emportent des effets juridiques de prise en compte, de compatibilité et de cohérence. [...] Certes, cette normativité est spécifique parce qu'elle est graduelle. Mais elle existe tout de même* »¹⁶⁶.

¹⁶³ CE, 11 avril 2018, *Greenpeace France*, n° 404959.

¹⁶⁴ CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande Synthe*, n° 427301, publié au recueil Lebon.

¹⁶⁵ TA Paris, 14 octobre 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904968.

¹⁶⁶ L. de FONTENELLE, « La juridicité de la programmation pluriannuelle de l'énergie », *Energie – Env. – Infrastructures*, n°7, juillet 2020.

86.

En matière de pesticides, l'Etat s'est engagé, en vertu de la loi, mais aussi par l'adoption et la mise en œuvre de plans à cet effet, à atteindre des objectifs et à suivre une trajectoire de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques.

87.

Dans le prolongement du plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides de 2006, lui-même fondé sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement (2002-2012) qui visait « *la réduction sensible des risques et de l'utilisation des pesticides dans une mesure compatible avec la protection nécessaire des cultures* », l'engagement n° 129 du Grenelle de l'environnement a posé l'objectif « *de réduction de moitié des usages des pesticides en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point* »¹⁶⁷.

Cet engagement a été repris par le Président de la République en exercice lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement le 25 octobre 2007 : « *Il est grand temps de prendre au sérieux l'usage croissant de produits pesticides, dont nos agriculteurs sont les premières victimes. Je demande à Michel Barnier de me proposer avant un an, un plan pour réduire de 50 % l'usage des pesticides, dont la dangerosité est connue, si possible dans les dix ans qui viennent* »¹⁶⁸. Le 10 septembre 2008, le ministre chargé de l'agriculture a présenté un plan de réduction des usages de pesticides intitulé « *Ecophyto 2018* », reconnaissant que « *la réduction du recours aux produits phytopharmaceutiques constitue le moyen le plus efficace pour réduire l'exposition de la population et de l'environnement face à ces produits dangereux* »¹⁶⁹. Ce premier plan Ecophyto reprend donc l'objectif de réduction de 50 % de l'usage des pesticides sur 10 ans, et instaure un indicateur de référence permettant de mesurer l'intensité du recours à l'usage des pesticides : le NODU (Nombre de Doses Unité).

88.

Cet objectif a également été repris, peu après, par l'article 31 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dans le cadre d'un objectif plus large de généralisation des pratiques agricoles durables et productives :

*« L'objectif est, d'une part, de retirer du marché, en tenant compte des substances actives autorisées au niveau européen, les produits phytopharmaceutiques contenant les quarante substances les plus préoccupantes en fonction de leur substituabilité et de leur dangerosité pour l'homme, trente au plus tard en 2009, dix d'ici à la fin 2010, et, d'autre part, de diminuer de 50 % d'ici à 2012 ceux contenant des substances préoccupantes pour lesquels il n'existe pas de produits ni de pratiques de substitution techniquement et économiquement viables. **De manière générale, l'objectif est de réduire de moitié les usages des produits phytopharmaceutiques et des biocides en dix ans en accélérant la diffusion de méthodes alternatives, sous réserve de leur mise au point, et en facilitant les procédures d'autorisation de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes.** Cette réduction ne doit cependant pas mettre en danger des productions, notamment les cultures dites mineures. Un programme pluriannuel de recherche appliquée et de formation sur l'ensemble de l'agriculture sera lancé au plus tard en 2009, ainsi qu'un état des lieux de la santé des agriculteurs et des salariés agricoles et un programme de surveillance épidémiologique. Une politique nationale visera la réhabilitation des*

¹⁶⁷ Conseil des ministres, « Plan interministériel 2006-2009 de réduction des risques liés aux pesticides », 28 juin 2006.

¹⁶⁸ Déclaration du Président de la République du 25 octobre 2007.

¹⁶⁹ [Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, « Plan Ecophyto », 2018.](#)

sols agricoles et le développement de la biodiversité domestique, cultivée et naturelle dans les exploitations ».

89.

En parallèle, la Directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable impose aux Etats membres d'adopter des « *plans d'action nationaux pour fixer leurs objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides* » (article 4).

Cette directive a été transposée à l'article L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime, dont le premier alinéa dispose que : « *Un plan d'action national fixe les objectifs quantitatifs, les cibles, les mesures et calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine et l'environnement, les mesures de mobilisation de la recherche en vue de développer des solutions alternatives aux produits phytopharmaceutiques et les mesures encourageant l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et les méthodes ou techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Il comprend des indicateurs de suivi des objectifs fixés. Sa mise en œuvre est notamment financée par la contribution instituée par l'article 135 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018* ».

Le plan Ecophyto 2018, quoique pris avant leur entrée en vigueur, – et les plans qui ont suivi – sont donc censés répondre à et mettre en œuvre les objectifs et obligations fixés par les dispositions précitées de la loi du 3 août 2009, de la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 et de l'article L. 253-6 du code de l'environnement.

90.

Ces objectifs s'inscrivent également dans les exigences issues de la politique de l'Union européenne dans le domaine de l'eau (directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau), qui impose aux Etats l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs environnementaux, tels que le bon état des eaux d'ici 2015, la non-dégradation des ressources et de milieux, la non-augmentation de la concentration en polluants issus d'activités humaines dans les eaux souterraines et la réduction progressive de la pollution due aux substances prioritaires (qui comprennent un certain nombre de pesticides) (*cf. [infra section II.C.1](#)*). Ces obligations ont été transposées aux articles L. 210-1 et suivants du code de l'environnement. Les objectifs de qualité des eaux sont déclinés par grands bassins hydrographiques et définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), qui fixent pour six ans les orientations permettant d'atteindre les objectifs environnementaux. C'est pourquoi tous les SDAGE font référence aux objectifs de réduction de l'usage des pesticides des plans Ecophyto et reprennent et mettent en œuvre, au niveau des bassins, lesdits objectifs. Ainsi, par exemple, selon le SDAGE 2010-2015 du bassin Seine-Normandie : « *Le volet pesticides tient compte des objectifs fixés par la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ainsi que le plan Ecophyto. Au-delà des substances les plus préoccupantes (notion définie dans la nouvelle directive pesticides, plus large que les substances de l'annexe X) dont l'interdiction est programmée, la loi prévoit*

la réduction de moitié de l'usage des produits phytosanitaires et biocides en 10 ans (soit 2019). Les objectifs fixés dans le SDAGE constituent donc une étape vers cette échéance de 2019 »¹⁷⁰.

91.

Anticipant le non-respect de l'échéance du plan Ecophyto 2018, le plan « Ecophyto II », publié le 26 octobre 2015, repousse l'objectif de réduction de 50 % du recours aux produits phytopharmaceutiques à l'horizon 2025. Ce nouveau plan rappelle notamment que *« la réduction de l'utilisation [...] des produits phytopharmaceutiques demeure nécessaire, au regard de l'évolution des connaissances depuis 2008 sur leurs effets sur la santé humaine, en particulier celle des utilisateurs, mais aussi sur l'environnement, la biodiversité et les services écosystémiques qui en dépendent, par exemple les pollinisateurs »*¹⁷¹. Il prévoit une trajectoire en deux temps : *« une réduction de 25 % d'ici à 2020 reposant sur la généralisation et l'optimisation des systèmes de production économes et performants actuellement disponibles, puis une réduction de 25 % supplémentaires à l'horizon 2025 qui sera atteinte grâce à des mutations plus profondes des systèmes de production et des filières »*¹⁷².

Cette nécessité de réduire l'utilisation des pesticides pour protéger la santé humaine, l'environnement, la biodiversité et les services écosystémiques, est réitérée par le plan « Ecophyto II + », qui complète et adapte le plan Ecophyto II, en intégrant notamment les actions prévues par le plan d'action du 25 avril 2018 sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides, ainsi que celles du plan de sortie du glyphosate du 22 juin 2018. Ecophyto II+ maintient l'objectif d'une réduction de 50 % du recours aux produits phytopharmaceutiques à l'horizon 2025¹⁷³.

Au regard de tout ce qui précède, les objectifs fixés par les plans Ecophyto et par l'article 31 de la loi Grenelle 1, déclinés notamment dans les SDAGE, s'inscrivant dans les exigences de la directive 2009/128 du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides comme compatible avec le développement durable et de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, ne peuvent être considérés comme de simples objectifs programmatiques dépourvus de caractère normatif. Ils imposent, à tout le moins, à l'Etat d'agir en cohérence avec ces objectifs et de respecter une certaine trajectoire, d'aller dans le bon sens.

Or en l'espèce, et comme il sera détaillé ci-après, non seulement l'échéance de 2019 n'a pas été respectée, mais les nouvelles échéances (c'est-à-dire l'échéance de 2025 et son échéance intermédiaire de 2020) ne sont ou ne seront pas respectées non plus. La trajectoire elle-même est totalement méconnue, puisque non seulement l'utilisation des pesticides n'a pas diminué depuis 2009 mais celle-ci a, au contraire, augmenté.

2. Le non-respect par l'Etat des objectifs et de la trajectoire qu'il s'est fixés

92.

¹⁷⁰ [Agence eau Seine Normandie, « SDAGE 2010-2015 », p. 35 et 36.](#)

¹⁷¹ [Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, « Plan Ecophyto II », 2015, p. 2.](#)

¹⁷² [Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, « Plan Ecophyto II », 2015, p. 6.](#)

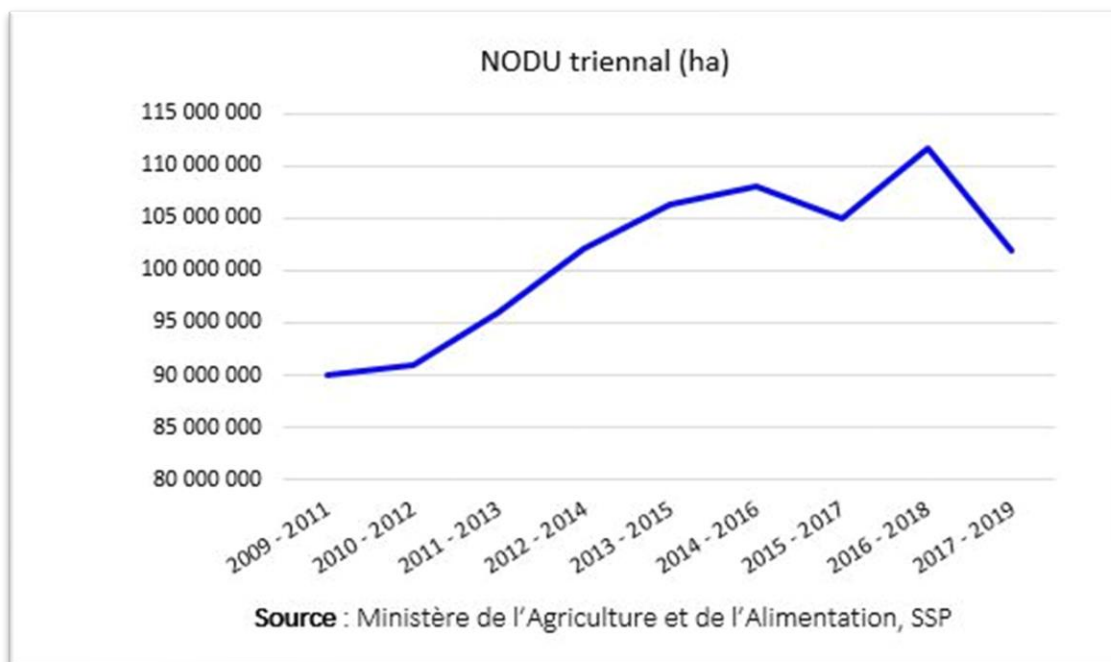
¹⁷³ [Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Plan Ecophyto II+ », 2018.](#)

Malgré des plans Ecophyto ambitieux, l'objectif de diminution du recours aux produits phytopharmaceutiques n'a cessé de s'éloigner au fil des années.

Ainsi, selon le rapport de novembre 2014 du député Dominique Potier consacré aux pesticides et à l'agro-écologie (soit six ans après le démarrage du premier plan Ecophyto), les indicateurs « *ne montrent pas de tendance à la baisse* »¹⁷⁴. En réalité, les différentes notes de suivi des plans Ecophyto font même état d'une augmentation constante de la moyenne triennale du NODU agricole :

- + 5,8 % entre 2011-2013 et 2012-2014¹⁷⁵ ;
- + 4,2 % entre 2012-2014 et 2013-2015¹⁷⁶ ;
- + 12 % entre 2009-2011 et 2014-2016¹⁷⁷ ;
- + 25 % entre 2009-2011 et 2016-2018¹⁷⁸.

Certes, le recours aux pesticides a diminué dans les zones non-agricoles mais pas de manière suffisante pour compenser la hausse du NODU agricole puisque le sous indicateur NODU « zones non-agricoles » ne représente que 0,2 % du NODU. *In fine*, la moyenne triennale du NODU n'a fait donc qu'augmenter jusqu'en 2019 :



¹⁷⁴ D. Poitier, « Pesticides et agroécologie, les champs du possible », 2014, p. 11.

¹⁷⁵ [Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Ecophyto, « Note de suivi 2015 », mars 2016.](#)

¹⁷⁶ [Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer et ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Ecophyto, « Note de suivi 2016 ».](#)

¹⁷⁷ [Ministère de la Transition écologique et solidaire et ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Note de suivi 2017 », juillet 2018.](#)

¹⁷⁸ [Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Note de suivi 2018-2019 », janvier 2020.](#)

La Cour des Comptes a dressé un bilan critique très sévère à l'égard des plans Ecophyto. Dans un référé du 27 novembre 2019 au Premier ministre, la Cour des comptes constate que *« les effets des plans Ecophyto demeurent très en deçà des objectifs fixés »*¹⁷⁹. Ainsi, *« l'objectif initial de diminution du recours aux produits phytopharmaceutiques de 50 % en dix ans, reporté en 2016 à l'échéance 2025 et confirmé en avril 2019, assorti d'un objectif intermédiaire de - 25 % en 2020, est loin d'être atteint : l'utilisation des produits mesurée par l'indicateur NODU a, au contraire, progressé de 12 % entre 2009 et 2016 »*¹⁸⁰. Elle déplore notamment le trop lent essaimage des pratiques culturales économes en intrants, développées au sein d'un nombre restreint d'exploitations pionnières, *« alors même que sont mises en évidence des possibilités de réduction des pesticides compatibles avec une activité rentable »*, ainsi que *« l'excessive complexité administrative et le caractère à la fois peu incitatif et contraignant des dispositions visant la limitation de l'usage des produits phytosanitaires »*¹⁸¹.

La Cour souligne, par ailleurs, que :

« L'Etat pourrait davantage influencer sur les modes de production et les filières par l'exercice de ses compétences normatives, de régulation et d'information. L'Etat peut ainsi agir pour améliorer les règles scientifiques et déontologiques d'évaluation des substances et adapter les procédures d'autorisations et de retraits et ainsi favoriser l'émergence de produits de substitution, dans les limites laissées à chaque Etat membre »¹⁸².

Il résulte de tout ce qui précède que l'Etat, reconnaissant la nécessité de réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques à la fois pour préserver la santé humaine et enrayer le déclin de la biodiversité, s'est engagé à atteindre, à des échéances précises et successives, des objectifs de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques. Non seulement ces objectifs n'ont pas été et ne seront pas atteints, mais l'Etat ne respecte pas du tout la trajectoire qu'il s'est fixé à cette fin. L'échec manifeste des plans Ecophyto constitue, dès lors, une carence fautive qui engage la responsabilité de l'Etat.

C. Les manquements de l'Etat à ses obligations en matière de protection des eaux contre la pollution par les pesticides

1. Les obligations de l'Etat en matière de protection des eaux

93.

On rappellera, tout d'abord, l'importance de l'eau et des écosystèmes aquatiques et marins, au titre notamment de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, en tant qu'éléments essentiels du patrimoine de la Nation :

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général. / Le respect des équilibres naturels implique la préservation et, le cas échéant, la

¹⁷⁹ [Cour des comptes, « Le bilan des plans Ecophyto », nov. 2019.](#)

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁸¹ *Ibidem.*

¹⁸² *Ibid.*, p. 4.

restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques, qu'ils soient superficiels ou souterrains, dont font partie les zones humides, et des écosystèmes marins, ainsi que de leurs interactions. Ces fonctionnalités sont essentielles à la reconquête de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets et participent à la lutte contre les pollutions. À ce titre, **les écosystèmes aquatiques et les écosystèmes marins constituent des éléments essentiels du patrimoine de la Nation ».**

94.

On relèvera, par ailleurs, que le **règlement PPP** lui-même reconnaît une valeur particulière aux eaux souterraines, puisque parmi les critères d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, figure, en plus de l'absence d'effet inacceptable sur l'environnement et de l'absence d'effet nocif sur la santé humaine ou sur la santé animale, l'absence « *d'effet nocif immédiat ou différé [...] sur les eaux souterraines* »¹⁸³.

95.

La **directive 2000/60/CE** du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (« **directive cadre sur l'eau** ») établit le cadre de la politique de l'Union dans le domaine de l'eau et définit les objectifs environnementaux à atteindre pour l'ensemble des eaux : cours d'eau, nappes, lacs, plans d'eau, eaux littorales. Son objectif principal est de parvenir à un bon état de toutes les masses d'eau, en principe, dès 2015¹⁸⁴. Le principal instrument pour sa mise en œuvre, qui doit être mis en place par les Etats membres, est le plan de gestion des bassins hydrographiques, ainsi que le programme des mesures qui l'accompagne.

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article 4 de la directive :

« 1. En rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique :

a) pour ce qui concerne les eaux de surface

i) **les Etats membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface**, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

ii) **les Etats membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface**, sous réserve de l'application du point iii) en ce qui concerne les masses d'eau artificielles et fortement modifiées afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions de l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

iii) les Etats membres protègent et améliorent toutes les masses d'eau artificielles et fortement modifiées, en vue d'obtenir un bon potentiel écologique et un bon état chimique des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions énoncées à l'annexe V, sous réserve de l'application des reports

¹⁸³ Règlement PPP, article 4, paragraphe 3, b).

¹⁸⁴ [Commission européenne, « Rapport sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau », 14 novembre 2012.](#)

déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

iv) les Etats membres mettent en œuvre les mesures nécessaires en vertu de l'article 16, paragraphes 1 et 8, afin de réduire progressivement la pollution due aux substances prioritaires et d'arrêter ou de supprimer progressivement les émissions, les rejets et les pertes de substances dangereuses prioritaires sans préjudice des accords internationaux pertinents visés à l'article 1^{er} pour les parties concernées ;

b) pour ce qui concerne les eaux souterraines

i) les Etats membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir ou limiter l'introduction de polluants dans les eaux souterraines et pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau souterraines, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 et sous réserve de l'application de l'article 11, paragraphe 3, point j);

ii) les Etats membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau souterraines, assurent un équilibre entre les captages et le renouvellement des eaux souterraines afin d'obtenir un bon état des masses d'eau souterraines, conformément aux dispositions de l'annexe V, au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8 et sous réserve de l'application de l'article 11, paragraphe 3, point j);

iii) les Etats membres mettent en œuvre les mesures nécessaires pour inverser toute tendance à la hausse, significative et durable, de la concentration de tout polluant résultant de l'impact de l'activité humaine afin de réduire progressivement la pollution des eaux souterraines.

[...]

2. Lorsque plus d'un des objectifs visés au paragraphe 1 se rapporte à une masse d'eau donnée, l'objectif applicable est celui qui est le plus strict. »

96.

La directive étant entrée en vigueur le 22 décembre 2000, les échéances de quinze ans prévues par les dispositions susvisées expirent, au plus tard, le 22 décembre 2015.

Aux termes du paragraphe 4 du même article, ces échéances peuvent être reportées aux fins d'une réalisation progressive des objectifs pour les masses d'eau, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage, et sous réserve du respect des conditions suivantes :

a) les améliorations nécessaires de l'état des masses d'eau ne peuvent raisonnablement être réalisées d'ici 2015 pour au moins une des raisons suivantes :

i) les améliorations nécessaires ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique, être réalisées qu'en plusieurs étapes excédant les délais indiqués ;

ii) l'achèvement des améliorations nécessaires dans les délais indiqués serait exagérément coûteux ;

iii) les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus ;

b) le report de l'échéance et les motifs de ce report sont explicitement indiqués et expliqués dans le plan de gestion de district ;

c) les reports sont limités à un maximum de deux nouvelles mises à jour du plan de gestion de district hydrographique (soit au plus tard jusque fin 2027), sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai ;

d) un résumé des mesures requises pour atteindre progressivement le bon état des masses d'eau en question, les motifs de tout retard important dans la mise en œuvre de ces mesures et le calendrier prévu pour leur mise en œuvre sont indiqués dans le plan de gestion de district hydrographique.

97.

Parmi les étapes préalables indispensables à une bonne gestion de l'eau, l'Etat doit procéder à une caractérisation initiale de l'ensemble des masses d'eau, permettant une évaluation complète de leur état (qui sert d'état de référence) (Article 5 paragraphe 1 et Annexe II, §1.1 et 2.2 de la directive cadre sur l'eau).

La « masse d'eau » est l'unité d'évaluation et de pilotage de la directive ; concrètement, elle désigne une partie de cours d'eau, un plan d'eau ou un groupe de plans d'eau, un estuaire ou une portion du littoral, un espace d'eau souterraine. En France, 11 523 masses d'eau superficielles et 574 masses d'eau souterraines ont été délimitées aux fins de la mise en œuvre de la directive. La définition du bon état d'une masse d'eau dépend du type de masse d'eau¹⁸⁵.

Dans le cas des masses d'eau naturelles de surface, le bon état global se définit comme étant un bon état écologique et un bon état chimique¹⁸⁶. Le bon état écologique est caractérisé par le faible impact des activités humaines permettant le fonctionnement des écosystèmes aquatiques ; il est évalué sur la base de paramètres biologiques prenant en compte la présence (ou l'absence) de différents types d'organismes vivants (poissons, invertébrés, plantes aquatiques, algues) et de paramètres physico-chimiques (température, oxygène, nutriments, ...) pouvant mettre en péril la qualité des milieux. Le bon état écologique est généralement atteint lorsque la masse d'eau est peu altérée par les activités humaines. Le bon état chimique est caractérisé par la concentration de certaines substances chimiques (pesticides, métaux lourds, hydrocarbures, ...) dans le milieu aquatique. Une liste de 45 substances prioritaires (dont près de la moitié sont des pesticides) a été établie au niveau européen ; le bon état chimique est atteint lorsque les concentrations de ces substances sont inférieures aux normes de qualité environnementale (NQE) fixées, au niveau européen, pour chacune d'elles. Si une seule substance dépasse sa NQE, le bon état chimique n'est pas atteint et la masse d'eau est considérée en mauvais état.

¹⁸⁵ [Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, « Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Pour un bon état des eaux en 2015 », mars 2012, p. 16.](#)

¹⁸⁶ [Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, « Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Pour un bon état des eaux en 2015 », mars 2012, p. 16.](#)

Dans le cas des masses d'eau souterraines, le bon état global se caractérise par le bon état chimique (défini en fonction de la concentration de substances spécifiques, déterminées aux niveaux national (métaux lourds, arsenic...) et européen (nitrates, pesticides...)) et le bon état quantitatif¹⁸⁷.

98.

Les obligations susvisées doivent par ailleurs être interprétées à la lumière du principe de précaution, qui sous-tend la directive-cadre sur l'eau¹⁸⁸.

99.

De surcroît et en vertu des dispositions de l'article 11 de la **directive 2009/128/CE** du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, l'Etat doit « [faire] *en sorte que des mesures appropriées soient adoptées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides*. Ces mesures soutiennent les dispositions pertinentes de la directive 2000/60/CE et du règlement (CE) no 1107/2009 et sont compatibles avec celles-ci ».

100.

Les dispositions de la directive-cadre sur l'eau sont transposées en droit français aux articles L. 210-1 à L. 219-18 du code de l'environnement et, en particulier, à travers la création des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (qui sont les plans de gestion requis par la directive cadre sur l'eau).

Aux termes des dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement:

« I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ; 2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ; 3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ; 4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau [...] ».

Le IV de l'article L. 212-1 du code de l'environnement reprend les objectifs de qualité et de quantité des eaux qui doivent être atteints, à savoir notamment : pour les eaux de surface, un bon état écologique et chimique ; pour les masses d'eau souterraines, un bon état chimique et un équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de chacune d'entre elles ; et, de manière générale, la prévention de la détérioration de la qualité des eaux.

¹⁸⁷ [Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, « Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Pour un bon état des eaux en 2015 », mars 2012](#), p. 17.

¹⁸⁸ Directive-cadre sur l'eau, cons. (44) du préambule ; conclusions G. Hogan, 10 novembre 2019, C-535/18, pt 47.

Le V du même article rappelle que la date initialement prévue pour l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau et du bon état des masses d'eau est le 22 décembre 2015, mais précise que cette date peut être reportée « *pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles* » et « *à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage* ». Les reports ainsi opérés ne peuvent toutefois excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, soit deux fois six ans, ce qui porte l'échéance au 22 décembre 2027 au plus tard, sauf dans les cas où « *les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ces délais* ».

101.

Enfin, deux directives « filles » de la directive cadre sur l'eau prévoient des obligations spécifiques en matière de qualité des eaux de surface et des eaux souterraines.

La **directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau**, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE (« **directive établissant des normes de qualité environnementale** ») a pour objet d'établir, en vue d'obtenir un bon état chimique des eaux de surface et conformément aux dispositions et objectifs de l'article 4 de la directive sur l'eau, des normes de qualité environnementale (NQE) pour les substances prioritaires et certains autres polluants. Ces NQE (*cf.* annexe I de la directive), dont la valeur diffère en fonction de la substance concernée, sont reprises à l'annexe de l'arrêté du 20 avril 2005 pris en application du décret du 20 avril 2005 relatif au programme national d'action contre la pollution des milieux aquatiques par certaines substances dangereuses, tel que modifié par arrêté du 8 juillet 2010.

La **directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines** contre la pollution et la détérioration (« **directive sur la protection des eaux souterraines** ») établit, conformément à la directive cadre sur l'eau, des mesures spécifiques visant à prévenir et à contrôler la pollution des eaux souterraines¹⁸⁹. L'article 3 de cette directive définit les critères pour l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines, à savoir des normes de qualité des eaux souterraines (fixées à l'annexe I de la directive) et des valeurs seuils, à fixer par les Etats membres pour certains polluants identifiés, sur le territoire d'un Etat, comme contribuant à caractériser les masses d'eau souterraine à risque.

102.

Il résulte des dispositions précitées deux et même trois obligations distinctes, quoiqu'intrinsèquement liées, pour l'Etat¹⁹⁰.

Premièrement, l'Etat est tenu de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour prévenir le rejet de polluants et la détérioration de l'état des eaux de surface et souterraines (**interdiction de détérioration**). La Cour a notamment précisé que « *toute détérioration de l'état d'une masse d'eau [...] doit être évitée* », et que l'obligation de prévenir une telle détérioration demeure contraignante à chaque stade de la mise en œuvre de la directive¹⁹¹ ;

¹⁸⁹ Directive sur la protection des eaux souterraines, article 1^{er}.

¹⁹⁰ *cf.* CJUE, 24 juin 2021, C-559/19, pt 39 ; conclusions J. Kokott, 3 décembre 2020, C-559/19, pt 111.

¹⁹¹ CJUE, 4 mai 2016, C-346/14, pt 64.

Deuxièmement, l'Etat est tenu de protéger, améliorer et restaurer toutes les eaux de surface et souterraines afin de parvenir à un « bon état » des masses d'eau au plus tard, en principe, à la fin de l'année 2015 (**obligation d'amélioration**).

Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'article 4 de la directive cadre sur l'eau « **ne se limite pas à énoncer, selon une formulation programmatique, de simples objectifs de planification de gestion, mais impose une obligation de prévenir la détérioration de l'état des masses d'eau qui déploie des effets contraignants envers les Etats membres, une fois déterminé l'état écologique de la masse d'eau concernée, à chaque étape de la procédure prescrite par cette directive** »¹⁹². En particulier, l'article 4 de la directive ne contient pas seulement des obligations de planification à plus long terme prévues par des plans de gestion et des programmes de mesures, mais concerne aussi des projets ou actions particuliers auxquels l'interdiction de détérioration de l'état des masses d'eau s'applique également¹⁹³.

Enfin, **troisièmement**, et afin de s'assurer du respect des deux obligations précitées, il incombe à l'Etat, à titre d'obligation préalable et indispensable, de procéder à une caractérisation de l'ensemble des masses d'eau concernées (**obligation de caractérisation**).

Sur ce dernier point, la Cour de justice de l'union européenne a expressément rappelé qu'afin de satisfaire aux objectifs environnementaux définis à l'article 4 de la directive cadre sur l'eau, l'Etat doit procéder à la caractérisation des masses d'eau en vue de « **disposer d'une image d'ensemble des caractéristiques des masses d'eau** »¹⁹⁴.

Enfin, la Cour de justice a clairement affirmé que l'effet utile de la directive ainsi que sa finalité protectrice de l'environnement exigent que des particuliers ou des organisations de défense de l'environnement puissent s'en prévaloir en justice et exiger des autorités compétentes, par voie juridictionnelle, le respect des obligations qui en découlent¹⁹⁵.

103.

On soulignera, par ailleurs, que les dispositions précitées de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime trouvent également à s'appliquer en la matière. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'« **il appartient à l'autorité administrative, sur le fondement de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime, de prendre toute mesure quant à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques nécessaire à la protection de l'environnement. Il lui incombe, conformément à ce que prévoit l'article L. 211-1 du code de l'environnement cité au point 11, de prendre les mesures permettant, conformément aux objectifs mentionnés à l'article 11 de la directive du 21 octobre 2009, de protéger la ressource en eau contre les incidences des produits phytopharmaceutiques et en particulier contre les risques de pollution, que ce soit par dérive, drainage ou ruissellement** »¹⁹⁶.

104.

Dès lors, l'Etat devrait être tenu de refuser l'autorisation de produits qui sont de nature à détériorer l'état des masses d'eau ou à compromettre l'obtention d'un « bon état » des masses d'eau de surface ou souterraines, et plus généralement de s'assurer que la procédure d'évaluation et d'autorisation des

¹⁹² CJUE, 20 décembre 2017, C-664/15, pt 32 ; CJUE, 1er juillet 2015, C-461/13, pt 51 ; cf. aussi CJUE, 24 juin 2021, C-559/19, pt 43.

¹⁹³ Cf. conclusions A. Rantos du 13 janvier 2022, C-525/20, pt 26, et la jurisprudence citée.

¹⁹⁴ CJUE, 24 juin 2021, C-559/19, pt 85.

¹⁹⁵ CJUE, 28 mai 2020, C-535/18, pt 123 ; CJUE, 20 décembre 2017, C-664/15, pt 34.

¹⁹⁶ CE, 26 juin 2019, *Génération futures*, n° 415426, publié au recueil Lebon, cons. 15.

produits phytopharmaceutiques est conforme à ces objectifs. De manière générale, l'Etat est tenu de protéger et d'améliorer l'état des masses d'eau, de prévenir toute détérioration et, notamment, de prévenir et remédier à toute pollution des eaux résultant de la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques.

2. Les manquements de l'Etat à ses obligations en matière de protection des eaux

105.

Un document explicatif publié en 2012 par le ministère de l'Ecologie et du Développement durable, qui décrit les objectifs de la directive-cadre sur l'eau et les mesures prises en France pour sa mise en œuvre, note que « *la pollution chimique issue de l'activité agricole des nappes et cours d'eau est essentiellement due à l'utilisation de produits phytosanitaires* »¹⁹⁷. Le gouvernement y identifie trois types de mesures permettant de réduire cette pollution : la réduction des usages de produits phytopharmaceutiques, en particulier par le développement de systèmes de cultures plus économes en produits phytopharmaceutiques (cette action devant être portée, initialement, par le plan Ecophyto 2018) ; la limitation du transfert vers les nappes et cours d'eau, via la mise en place de zones tampons ; et la substitution de molécules par des molécules à plus faible potentialité de transfert.

Et pourtant, « *la mesure de l'état chimique des eaux, telle qu'elle ressort de la lecture des données rendues publiques en 2020 par le ministère de la transition écologique, donne [...] à voir une société encore très habituée à l'usage de produits phytosanitaires, dont **les substances, y compris parfois lorsqu'elles sont interdites depuis plusieurs années, demeurent largement présentes dans les cours d'eau comme les masses d'eau souterraines*** »¹⁹⁸.

Force est de constater que l'Etat n'a pas pris les mesures suffisantes afin de respecter ses obligations, en méconnaissance des dispositions précitées.

2.1. La carence des autorités à améliorer l'état des eaux souterraines et à les protéger contre la pollution par les pesticides

Le non-respect des normes de qualité environnementale

106.

Les normes de qualité que doivent respecter les masses d'eau souterraines en vertu de la directive sur la protection des eaux souterraines sont fixées à l'annexe I de celle-ci :

Polluant	Normes de qualité
Nitrates	50 mg/l
Substances actives des pesticides, ainsi que les métabolites et produits de dégradation et de réaction pertinents ⁽¹⁾	0,1 µg/l 0,5 µg/l (total) ⁽²⁾

(1) On entend par « pesticides », les produits phytopharmaceutiques et les produits biocides définis respectivement à l'article 2 de la directive 91/414/CEE et à l'article 2 de la directive 98/8/CE.

(2) On entend par « total », la somme de tous les pesticides détectés et quantifiés dans le cadre de la procédure de surveillance, en ce compris leurs métabolites, les produits de dégradation et les produits de réaction pertinents.

¹⁹⁷ [Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, « Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Pour un bon Etat des eaux en 2015 », mars 2012](#), p. 31.

¹⁹⁸ Conclusions de O. Fuchs sous CE, 15 novembre 2021, *association France Nature Environnement*, n° 437613.

107.

Or ces normes sont dépassées, parfois largement, sur une grande partie du territoire.

Ainsi, en 2017, 57 % des eaux souterraines étaient contaminées par des pesticides à hauteur de 0,1 µg/l ou plus, dont 27 % à hauteur de 0,5µg/l (la norme pour les pesticides cumulés) ou plus. Selon le site notre-environnement.gouv.fr : « *Les pesticides recherchés dans les eaux souterraines sont tous des produits de synthèse introduits dans l'eau par l'activité humaine (traitements des cultures, infrastructures, élevages, etc.). La dispersion de ces substances dans les eaux souterraines est généralisée sur 80 % du territoire en 2017. Parmi l'ensemble des 300 substances trouvées, on dénombre en moyenne 14 pesticides différents par masse d'eau souterraine. Les eaux souterraines se caractérisent par la présence importante des substances interdites, plus d'un tiers en 2017, et des produits de dégradation d'autres pesticides, près d'un quart du total des substances* »¹⁹⁹.

Selon les derniers chiffres clés du Ministère de la transition écologique sur les eaux et les milieux aquatiques, en 2018, près de 80 % des 2340 points de mesure des réseaux de surveillance de la qualité des eaux souterraines sont toujours concernés par la présence d'au moins un pesticide. Pour 35 % de ces points de mesure, la concentration totale en pesticides dépasse la norme 0,5 µg/l pour le total des substances (contre 14% en 2010) ; pour 47 % d'entre eux, elle dépasse la norme 0,1 µg/l pour au moins une substance individuelle (contre 30% en 2010)²⁰⁰.

De plus, on constate que, ces dernières années le pourcentage d'eaux souterraines contaminées à plus de 0,5 µg/l par les pesticides augmente significativement²⁰¹ :

	0,1-0,5 µg/l	+ 0,5 µg/l
2012	33 %	12 %
2013	33 %	13 %
2014	34 %	15 %
2015	29 %	11 %
2016	30 %	21 %
2017	30 %	27 %

¹⁹⁹ [Notre-environnement.gouv.fr](http://notre-environnement.gouv.fr), « Les pesticides dans les eaux souterraines », 11 octobre 2019.

²⁰⁰ Ministère de la Transition écologique, *Eaux et milieux aquatiques. Les chiffres clés. Edition 2020*, p. 49.

²⁰¹ [Notre-environnement.gouv.fr](http://notre-environnement.gouv.fr), « Les pesticides dans les eaux souterraines », 11 octobre 2019.

Il apparaît très clairement que les normes de qualité environnementale ne sont pas respectées ; de surcroît, les masses d'eau souterraines ayant une concentration de pesticides dépassant 0,5 µg/l sont de plus en plus nombreuses, ce qui va à l'encontre des exigences de la directive sur la protection des eaux souterraines et de la directive cadre sur l'eau.

108.

La persistance de la pollution par les pesticides

De manière générale, la pollution par les pesticides demeure très présente dans les eaux souterraines, comme cela ressort notamment des états des lieux des différents bassins hydrographiques.

A titre d'exemple, le SDAGE 2016-2021 du bassin Seine-Normandie relève que « **[d]ans les eaux souterraines, la pollution par les phytosanitaires est très présente et majoritaire.** [...] Ainsi, le suivi de 2007 à 2013 nous apprend que 97 substances différentes (molécules-mères et métabolites) dépassent au moins une fois en moyenne annuelle la norme de potabilité pour un quart des captages suivis. Jusqu'à 47 substances peuvent déclasser une même station. La part des substances interdites reste importante : elle est responsable de plus de 70 % des dépassements. Selon l'état des lieux 2013, à l'échelle du bassin, 36 masses d'eau souterraine (sur 53) sont déclassées par les phytosanitaires »²⁰².

L'état des lieux 2019 dudit bassin ne montre guère d'amélioration, puisqu'il y est indiqué que les pesticides dégradent 61 % des eaux souterraines²⁰³, avec une augmentation globale de la pression en pesticides sur le bassin depuis 2008, et un semblant de stabilisation depuis 2014, à des niveaux nettement supérieurs à 2008²⁰⁴.

De même, l'état des lieux 2019 du bassin Adour-Garonne conclut, s'agissant de l'état chimique des eaux souterraines : « **Au final et malgré un pourcentage de 72 % de masses d'eau en bon état chimique, il ne faut pas occulter que la surface projetée des masses d'eau en mauvais état et secteurs dégradés représente plus de 35 % de la surface du bassin Adour-Garonne. Les phytosanitaires (et leurs métabolites) et les nitrates demeurent les paramètres principalement responsables de la dégradation des masses d'eau** »²⁰⁵.

Selon l'état des lieux du bassin Rhin-Meuse : « **Les phytosanitaires restent les principaux paramètres qui dépassent les seuils sur les masses d'eau souterraine.** Elles restent impactées par les usages passés (métabolites de l'atrazine et de l'alachlore rémanents) et sont largement contaminées par les métabolites des molécules actuellement utilisées, notamment le métolachlore esa, métazachlore esa et la chloridazone desphényl »²⁰⁶.

Pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse : « **En 2019, 85 % des masses d'eau [souterraines] sont en bon état chimique alors qu'en 2015 on en comptait 82 %.** Cette évolution relativement favorable reste toutefois à confirmer. **La présence de pesticides demeure très largement le facteur le plus déclassant.** Ainsi, si on constate la diminution de certaines substances dans les eaux, ce qui permet de faire basculer quelques masses d'eau de l'état médiocre vers le bon état, d'autres masses d'eau suivent le chemin

²⁰² Agence eau Seine Normandie, « SDAGE 2016-2021 », p. 36.

²⁰³ Agence eau Seine Normandie, Etat des lieux 2019, 2019, p. 6.

²⁰⁴ Agence eau Seine Normandie, Etat des lieux 2019, 2019, p. 13.

²⁰⁵ Comité bassin Adour-Garonne, « Etat des lieux, SDAGE 2022-2027 », p. 63.

²⁰⁶ Etat des lieux 2019 - Eléments de diagnostic des parties françaises des districts du Rhin et de la Meuse Document arrêté par le Préfet coordonnateur de bassin après adoption par le Comité de bassin du 06/12/2019, p. 45

inverse avec une augmentation des concentrations mesurées ou la présence de nouvelles molécules qui n'étaient pas recherchées auparavant »²⁰⁷.

Dernier exemple, l'état des lieux 2019 du bassin Loire-Bretagne relève que l'ensemble des polluants spécifiques « déclassent 29 % des masses d'eau alors qu'ils n'étaient quasiment jamais déclassants lors du précédent état des lieux. Les polluants les plus déclassants sont le Diflufenicanil (14 %) et le Métazachlore (11 %) »²⁰⁸ (deux substances herbicides).

En définitive, l'Etat n'a pas pris les mesures nécessaires et suffisantes pour respecter les normes de qualité environnementale et, plus généralement, pour protéger les eaux souterraines contre la pollution par les pesticides. De plus, le niveau de contamination des eaux souterraines démontre l'effet nocif des produits autorisés sur les eaux souterraines, en méconnaissance des critères d'autorisation des articles 4 paragraphe 3 et 29 paragraphe 1 du règlement PPP.

2.2. La carence des autorités à améliorer l'état des eaux de surface et à les protéger contre la pollution par les pesticides

109.

Le respect des normes de qualité environnementale

On notera, tout d'abord, qu'aucune donnée claire et accessible au niveau national ni même au niveau des bassins ne permet de vérifier le respect des normes de qualité environnementale et les valeurs seuils prévues par la directive. Si on s'en tient aux données disponibles à l'échelle des bassins, il semble que ces normes ne sont pas toujours respectées. A titre d'exemple, pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, on observe une augmentation de la présence d'atrazine, une substance active listée parmi les substances prioritaires visées par la directive établissant des normes de qualité environnementale, pour deux masses d'eau²⁰⁹. L'Etat des lieux 2019 du bassin Loire-Bretagne constate que les principales substances déclassantes des eaux de surface sont les pesticides : « *La première d'entre elles est la cyperméthrine, avec une difficulté car cette nouvelle substance de la directive de 2013 est hydrophobe, un grand nombre d'analyses n'est pas quantifié, et la limite de quantification (LQ) est supérieure à la NQE pour certaines analyses* »²¹⁰.

110.

La persistance de la pollution des eaux de surface par les pesticides

Selon le site du gouvernement « Rapport de l'environnement en France »²¹¹, les cours d'eau contiennent fréquemment des pesticides en mélange, avec des risques écotoxiques élevés. Selon les dernières données accessibles, en 2017, 29 des 55 bassins versants montrent plus de 80 % de points de mesure avec des échantillons en niveau de risque inacceptable (c'est-à-dire des pesticides en mélange présentant un risque écotoxique supérieur à 1). Seulement 5 bassins versants montrent moins de 20 % de points de mesure avec des échantillons en niveau de risque inacceptable. Étant

²⁰⁷ [Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Etat des lieux, 6 décembre 2019](#), p. 148.

²⁰⁸ [Agence de l'eau Loire-Bretagne, Etat des lieux, décembre 2019](#), p. 117.

²⁰⁹ [Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Etat des lieux, 6 décembre 2019](#), p. 159.

²¹⁰ [Agence de l'eau Loire-Bretagne, Etat des lieux, décembre 2019](#), p. 120.

²¹¹ [Notre-environnement.gouv.fr, Pesticides en mélange dans les rivières : des risques écotoxiques élevés, 29 octobre 2019](#).

précisé que cet indice de risque écotoxique se fonde uniquement sur l'additivité des concentrations des substances ; il ne prend en compte ni les éventuels effets synergiques ni les effets indirects que les mélanges de pesticides ont sur les écosystèmes.

A titre d'exemple, pour les cours d'eau du bassin Rhin-Meuse, selon le site de l'Agence de l'eau Rhin-Meuse : « 35 % des points de surveillance présentent au moins un pesticide en concentration excessive. Les indicateurs de suivi dans les eaux ne montrent aucune baisse de leur présence »²¹².

Comme pour les eaux souterraines, l'Etat n'a donc pas pris les mesures nécessaires et suffisantes pour protéger les eaux de surface contre la pollution par les pesticides.

2.3. Le non-respect de la trajectoire et des objectifs en matière de bon état et de non-détérioration des masses d'eau, en raison notamment de la persistance de pesticides

111.

Tout d'abord, force est de constater que, selon les chiffres disponibles, l'Etat n'a pas respecté son obligation de caractérisation des masses d'eau, qui est la condition préalable indispensable à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau.

Au niveau national, en 2015, 21,8 % des masses d'eau étaient en état indéterminé²¹³. Mais la situation paraît variable d'un bassin à l'autre. Ainsi, selon le rapport de présentation du SDAGE 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne, 47 % des masses d'eau « cours d'eau » du bassin ne présentent pas de données suffisantes pour définir un état chimique sur la période 2015-2018²¹⁴. Et d'après l'état des lieux 2019 du bassin Adour-Garonne, seulement 47% des masses d'eau « rivières » disposent de données mesurées²¹⁵.

112.

Ensuite, les objectifs, en vertu de la directive-cadre sur l'eau et du V de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, d'atteinte d'un bon état des eaux de surface et des eaux souterraines n'ont pas été atteints pour 2015. Si l'on s'en tient aux chiffres disponibles au niveau national :

²¹² [Agence du Rhin-Meuse, « Etat des eaux, le point ».](#)

²¹³ [Eaufrance, Part des masses d'eau cours d'eau en bon état chimique en 2015, 16 mai 2018.](#)

²¹⁴ Agence de l'eau Loire-Bretagne, « Rapport de présentation SDAGE 2022-2027 », 1^{er} octobre 2020, p. 65.

²¹⁵ [Comité bassin Adour-Garonne, « Etat des lieux, SDAGE 2022-2027 », p. 66.](#)

	2009 ²¹⁶	2015 ²¹⁷
Part des masses d'eau de surface en bon état chimique	79,7 %	62,9 %
Part des masses d'eau de surface en bon état écologique	64,3 %	44,2 %
Part des masses d'eau souterraines en bon état chimique	67,6 %	69,1 %
Part des masses d'eau souterraines en bon état quantitatif	98,3 %	89,8 %

Les objectifs n'ayant pas été atteints en 2015, un premier report a été effectué (à 2021) et un second report (à 2027) est en cours. Toutefois, les conditions de report telles que prévues au V de l'article L. 212-1, et à l'article 1, paragraphe 4 de la directive cadre sur l'eau n'apparaissent pas respectées.

D'une part, ces reports n'apparaissent pas (ou pas suffisamment) justifiés. En effet, la plupart du temps, les SDAGE se bornent à indiquer le report des objectifs pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, sans fournir davantage d'explications ni expliquer pourquoi ces objectifs n'auraient pas pu être atteints à temps en prenant les mesures nécessaires à cet effet.

D'autre part, la condition de l'absence de détérioration des masses d'eau n'est pas toujours remplie. A titre d'exemple :

- selon le SDAGE 2016-2021 du Bassin Seine-Normandie « 53 % des masses d'eau cours d'eau n'ont pas changé d'état ; 34 % des masses d'eau ont vu leur état écologique s'améliorer; **13 % d'entre elles l'ont vu se dégrader** »²¹⁸.
- l'état des lieux 2019 du Bassin Rhône-Méditerranée relève que pour trois masses d'eau, l'état se dégrade (passant de bon à mauvais), en raison de l'augmentation de la présence de pesticides²¹⁹.
- Selon l'état des lieux 2019 du bassin Artois-Picardie, l'état chimique s'est dégradé depuis l'état des lieux 2013 pour au moins cinq masses d'eau souterraines, en raison notamment de la présence d'un ou de plusieurs pesticides (atrazine & ses métabolites, bentazone, oxadixyl, métazachlore esa, etc.)²²⁰.

²¹⁶ [Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du logement, « Mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. Pour un bon Etat des eaux en 2015 », mars 2012.](#)

²¹⁷ [EauFrance, « Chiffres clés ».](#)

²¹⁸ [Agence eau Seine Normandie, « SDAGE 2016-2021 », p. 25.](#)

²¹⁹ [Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Etat des lieux, 6 décembre 2019, p. 159.](#)

²²⁰ [Comité de bassin Artois-Picardie, « L'état des lieux des districts hydrographiques », p. 41 et tableau p. 43.](#)

113.

En tout état de cause, la trajectoire n'est pas respectée et, même à considérer qu'un report à 2027 serait conforme aux dispositions applicables, les données actuelles laissent à penser que ce nouveau report ne suffira pas pour atteindre le bon état de l'ensemble des eaux superficielles et souterraines d'ici là.

Et il ressort des caractérisations effectuées et des plans mis en œuvre que la pollution par les pesticides fait partie des principales pressions qui affectent l'état des eaux – et qui compromettent l'atteinte du bon état des eaux pour 2027.

A titre d'exemple, et comme déjà évoqué *supra*, l'état des lieux 2019 du bassin Seine-Normandie relève que « *les pesticides dégradent 26 % des cours d'eau et 61 % des eaux souterraines* »²²¹, avec une augmentation globale de la pression en pesticides sur le bassin depuis 2008, et un semblant de stabilisation depuis 2014, à des niveaux nettement supérieurs à 2008²²². S'agissant des eaux de surface, 1358 (sur 1651) sont identifiées comme étant en risque de non atteinte des objectifs en 2027 ; or, après les causes hydromorphologiques, la présence de pesticides est la deuxième cause de ce risque²²³. S'agissant des eaux souterraines : « *[s]ur les 57 masses d'eau souterraines, 44 risquent de ne pas atteindre l'objectif environnemental, en premier lieu du fait des pressions phytosanitaires* »²²⁴. Surtout, si rien n'est fait, l'état des eaux devrait se dégrader d'ici 2027 :

*« En raison des facteurs de pressions importants qui devraient augmenter sur le bassin d'ici à 2027, l'état des eaux aurait tendance à se dégrader si aucune action nouvelle n'était entreprise. On passerait ainsi de 32 % des cours d'eau en bon état écologique en 2019 à seulement 18 % en 2027. L'altération de l'hydromorphologie (profil des rivières) arrive en tête des pressions qui ont un impact significatif sur l'état des cours d'eau en 2027, pour 61 % d'entre eux. **Le second facteur de pression identifié est la présence de pesticides, pour 41 % des cours d'eau. On les retrouve également dans les eaux souterraines.** »*²²⁵.

Ainsi, et comme le souligne le projet de SDAGE 2022-2027 du bassin Seine-Normandie, l'effet des pesticides risque encore de s'accroître si un changement profond n'est pas entrepris. Aussi est-il « *urgent d'inverser la tendance et de parvenir à réduire durablement l'utilisation des phytosanitaires [...] sur l'ensemble du bassin, d'autant que ces pressions ont un impact avéré sur la biodiversité, dont le déclin est jugé très préoccupant* »²²⁶.

De même, il ressort du projet de SDAGE 2022-2027 du bassin Rhône-Méditerranée que « *[l]es principaux enjeux des masses d'eau de surface qui n'ont pas atteint le bon état ou le bon potentiel écologique en 2020, sont la restauration de la morphologie (pour 78% d'entre elles) et **la lutte contre les pesticides (pour 49%)*** »²²⁷. Ledit projet identifie par ailleurs 900 masses d'eau de surface (soit 32 % des masses d'eau de surface du bassin) et 31 masses d'eau souterraine (soit 12 % des masses d'eau souterraine du bassin) pour lesquelles le bon état ne pourra pas être atteint en 2027. Sont indiquées trois nouvelles échéances pour y parvenir, en fonction des masses d'eau : 2033, 2039 et au-delà de 2039²²⁸. D'après le projet de SDAGE, « *cette projection d'atteinte du bon état à différentes échéances*

²²¹ Agence de l'eau Seine-Normandie, « *Etat des lieux 2019. Quelle qualité de l'eau en Seine-Normandie ?* », p. 6.

²²² *Ibid.*, p.13.

²²³ *Ibid.*, p.19.

²²⁴ *Ibid.*, p.19.

²²⁵ *Ibid.*, p.28.

²²⁶ Comité de bassin eau Seine-Normandie, « *Projet de SDAGE 2022-2027 du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands* » adopté le 14 octobre 2020, p.81.

²²⁷ Comité de bassin Rhône-Méditerranée, « *Etat des lieux du bassin Rhône-Méditerranée 2022-2027* », p. 331.

²²⁸ *Ibid.*, p. 347.

implique la mise [en] œuvre de politiques volontaristes, notamment en matière de réduction des pollutions par les pesticides (eaux de surface et souterraines) et des altérations physiques qui s'exercent sur les milieux (eaux de surface), qui constituent les principales pressions résiduelles en 2027 »²²⁹.

Enfin, toujours à titre d'exemple, le projet de SDAGE 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne identifie de nombreuses masses d'eau pour lesquelles le bon état ne pourra pas être atteint avant 2033 ou 2039, en raison notamment de la pression exercée par les pesticides. Le projet identifie, en particulier, 14 masses d'eau souterraines pour lesquelles l'atteinte du bon état en 2027 n'est pas envisageable et leur applique un « objectif moins strict » pour 2027 (à savoir un objectif d'atteinte d'un état mauvais). Les 14 masses d'eau concernées par cet objectif moins strict le sont toutes à raison de la présence de pesticides²³⁰.

114.

Il en résulte une carence fautive de l'État à prendre les mesures nécessaires et suffisantes afin de maîtriser et réduire la pollution des eaux par les pesticides, en méconnaissance de ses obligations au titre des directives sur l'eau, mais également des critères d'autorisation des articles 4 paragraphe 3 et 29 paragraphe 1 du règlement PPP. Cette carence fautive engage la responsabilité de l'Etat.

III. Sur les préjudices

115.

Les carences de l'État en matière d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de gestion des risques liés à ces produits causent un préjudice écologique, actuel et à venir (II.A), ainsi qu'un préjudice moral à chacune des associations requérantes (II.B).

A. Le préjudice écologique

1. En droit

116.

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.

L'article 1247 du code civil 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 ». Sa caractérisation suppose donc la réunion de deux conditions cumulatives : d'une part, une atteinte

²²⁹ *Ibid.*, p. 357.

²³⁰ [Comité de bassin Loire-Bretagne, « Projet de SDAGE 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne », adopté le 22 octobre 2020](#), p. 192 et tableau p. 326.

« 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 ».

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 »²³¹.

117.

La nomenclature des préjudices environnementaux établie par le professeur Laurent Neyret distingue, en particulier :

- Les atteintes aux sols ou à leurs fonctions, définies comme « les atteintes portées à la texture ou à la structure physique, chimique ou biologique des sols de nature à affecter leur état écologique, leurs qualités et leurs fonctions écologiques »²³². Ces atteintes peuvent notamment prendre la forme d'une contamination ou « d'un appauvrissement de la diversité biologique des sols ». Les fonctions écologiques des sols s'entendent « du rôle qu'ils jouent au sein des écosystèmes, tel que, par exemple : servir de vivier à la biodiversité, contribuer au stockage, au filtrage et à la transformation d'éléments nutritifs, de substances et d'eau, à la recharge des nappes souterraines, à la séquestration du carbone ou encore à la régulation du climat »²³³.
- Les atteintes aux eaux, aux milieux aquatiques et à leurs fonctions, définies comme « les atteintes portées aux eaux de surface ou souterraines, territoriales ou marines, ainsi qu'aux milieux aquatiques tels que les cours d'eau, les lacs, les plans d'eau et les zones humides, de nature à affecter leur état et leur potentiel écologique, leurs qualités et leurs fonctions écologiques, ainsi que, le cas échéant, leur libre écoulement »²³⁴. Ces atteintes peuvent prendre la forme de perturbations hydrologiques, biologiques, thermiques, physiques ou chimiques. Les fonctions écologiques des eaux et des milieux aquatiques s'entendent « du rôle qu'ils jouent au sein des écosystèmes, tel que par exemple : servir de support à la biodiversité, contribuer à la sédimentation, à l'élimination des polluants, à la compensation de l'insuffisance des précipitations, ou à la régulation du climat »²³⁵.

La Cour internationale de justice a eu l'occasion de rappeler les fonctions essentielles que jouent les zones humides : « Les zones humides comptent parmi les écosystèmes les plus variés et foisonnants au monde. Grâce à l'interaction de ses composantes physiques, biologiques et chimiques, une zone humide remplit de nombreuses fonctions vitales, notamment en favorisant la richesse de la biodiversité, en exerçant une action régulatrice sur le régime des eaux et en jouant le rôle de puits à sédiments et à polluants »²³⁶.

- Les atteintes aux espèces et à leurs fonctions, définies comme « les atteintes portées aux espèces de faune et de flore, qu'elles appartiennent ou non à la catégorie d'espèce protégée,

²³¹ CA Paris, 30 mars 2010, *Clemente et a. c. Conseil Général de la Vendée et a.*, n° 08/02278 ; voir également : Cass. Crim., 25 septembre 2012, n° 10-82.938, Bull. n° 198 ; Cass. Crim., 22 mars 2016, n° 13-87.650, Bull. n° 87.

²³² L. Neyret et G. J. Martin (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, L.G.D.J., 2012, p. 16.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ L. Neyret et G. J. Martin (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, L.G.D.J., 2012, pp. 16-17.

²³⁵ *Ibid.*, p.17.

²³⁶ CIJ, 2 février 2018, n° 150, « Certaines activités menées par le Nicaragua dans la Région frontalière », *Costa Rica c. Nicaragua*, §80.

ainsi qu'à leurs fonctions écologiques »²³⁷. Ces atteintes peuvent se manifester, à l'échelon de l'espèce, de la sous-espèce, de la population, de l'individu ou des habitats et peuvent notamment prendre la forme de : la destruction ou la perturbation d'animaux ; la destruction de végétaux ; l'éradication, l'affaiblissement, la diminution ou la raréfaction d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une population ; la destruction, l'altération ou la dégradation d'un habitat. Les fonctions écologiques d'une espèce s'entendent « du rôle qu'elle joue ou peut jouer au sein des écosystèmes, tels que, selon les espèces : la pollinisation de plantes, la dispersion des graines, la fourniture d'habitat ou d'alimentation pour d'autres espèces, la séquestration du carbone, la régulation du climat et le maintien de la diversité biologique nécessaire pour la survie des populations »²³⁸.

Le Commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, dit « France Stratégie » rappelle que le préjudice écologique pur consiste, d'une part, en « *une atteinte "aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes"* », c'est-à-dire aux « *processus biologiques permettant effectivement le bon fonctionnement et le maintien des écosystèmes* » et, d'autre part, en « *une atteinte "aux bénéfices collectifs tirés par l'homme dans l'environnement"* », c'est-à-dire, notamment, aux « *utilités collectives, comme par exemple s'il y a atteinte à l'accès à l'eau ou à l'alimentation ou en matière de régulation du climat pour l'Homme* »²³⁹.

Cette conception du préjudice écologique est par ailleurs cohérente avec la définition de l'environnement telle qu'elle ressort de l'article 3 du règlement PPP et avec celle de la biodiversité issue de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, ou encore avec le principe de solidarité écologique reconnu au même article.

Le préjudice écologique constitue ainsi 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* »²⁴⁰.

118.

Il convient de souligner que par sa décision du 3 février 2021 rendue dans l'*Affaire du Siècle*, le tribunal administratif de Paris a admis la recevabilité de l'action en réparation du préjudice écologique devant le juge administratif²⁴¹.

Et en effet, il n'existe aucun obstacle à la reconnaissance, par les juridictions administratives, d'un tel préjudice – étant précisé que le Conseil d'État s'était lui-même référé à cette notion pour caractériser l'urgence, dans le cadre d'un référé-suspension²⁴².

119.

En premier lieu, la circonstance que le régime de l'indemnisation du préjudice écologique soit inscrit dans le seul code civil n'est pas un obstacle à ce que le juge administratif s'en saisisse – et ce d'autant

²³⁷ L. Neyret et G. J. Martin (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, L.G.D.J., 2012, p. 17.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ France Stratégie, « Le rôle du droit dans la protection de l'environnement », Actes de séminaire, 2018, p. 38.

²⁴⁰ M. Mekki, « La réparation préjudice écologique pur : pied de nez ou faux-nez ? », *Gaz. Pal.* n°34, 4 oct. 2016, p. 26.

²⁴¹ TA Paris, 14 octobre 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904968, cons. 10 et 11.

²⁴² CE, 31 mars 2017, *Société Commercialisation décharge et travaux publics*, n° 403297.

plus que le principe de la réparation du préjudice écologique préexistait à son insertion dans le code civil, le juge judiciaire l'ayant préalablement reconnu²⁴³.

En effet, il est établi que le juge administratif peut appliquer directement des dispositions issues du code civil, ou s'en inspirer.

À titre d'illustrations, et sans prétendre à l'exhaustivité, il a pu directement se fonder, dans plusieurs affaires, sur les articles 1165 et 1166²⁴⁴, 1176, 1178 et 1183²⁴⁵, 1249 à 1252²⁴⁶, 1253 à 1256²⁴⁷ ou 2052²⁴⁸ du code civil²⁴⁹.

De même, le juge administratif s'inspire régulièrement des principes issus du code civil pour édicter des règles opposables à l'action administrative.

De tels emprunts au droit privé des principes du droit positif semblent particulièrement forts en matière de responsabilité délictuelle ou quasi délictuelle²⁵⁰.

En particulier, c'est en s'inspirant de l'interprétation retenue par la Cour de cassation²⁵¹, que le Conseil d'État a développé un nouveau régime de responsabilité sans faute, fondé sur la garde²⁵². De même, s'inspirant des constructions prétorienne du juge judiciaire, le Conseil d'État a étendu la catégorie des préjudices indemnisables devant le juge administratif, et admis l'indemnisation de la douleur morale²⁵³, des préjudices dits « par ricochet »²⁵⁴ ou, plus récemment, du préjudice d'anxiété²⁵⁵.

120.

En second lieu, l'indemnisation du préjudice écologique ne saurait être exclue lorsque l'action relève de la compétence du juge administratif.

Cette 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*

²⁴³ En ce sens, voir : Cass. Crim., 25 septembre 2012, n° 10-82.938.

²⁴⁴ CE, 20 octobre 2000, *M. Michel X.*, n° 192851, Recueil Lebon p. 455.

²⁴⁵ CAA Paris, 12 novembre 1992, *SA BSM Constructions industrialisées*, n° 91PA00122, Recueil Lebon p. 588.

²⁴⁶ CE, 26 février 2016, *M. A. B.*, n° 377117.

²⁴⁷ CE, 21 janvier 2011, *Société nationale immobilière*, n° 339647, mentionné aux tables du Recueil Lebon, p. 998.

²⁴⁸ CE, Ass., 6 décembre 2022, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, n° 249153, publié au recueil Lebon.

²⁴⁹ Pour une analyse exhaustive, voir : B. Plessix, *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, Thèse, Ed. Panthéon-Assas, 2003, p. 135 et suiv.

²⁵⁰ Voir sur ce point : J.-M. Sauvé, « *Le dualisme juridictionnel : synergies et complémentarité* », *Intervention lors du Cycle approfondi d'études judiciaires 2016/2017, « L'autorité judiciaire dans l'État » à l'Ecole nationale d'administration*.

²⁵¹ Voir : Cass., Ass. plén., 29 mars 1991, n° 89-15.231, Bull. A. P. n° 1.

²⁵² Voir : CE, Sect., 11 février 2005, *GIE Axa Courtage*, n° 252169, publié au recueil Lebon, p. 45.

²⁵³ Voir : CE, Ass., 24 novembre 1961, *Consorts Letisserand*, n° 48841, publié au recueil Lebon, suivant l'arrêt Cass., Civ., 13 février 1923, *Lejars c. Consorts Templier*.

²⁵⁴ Voir : CE, Ass. 3 mars 1978, *Veuve Müesser*, n° 94827, publié au recueil Lebon, suivant l'arrêt Cass., Ch. mixte, 27 février 1970, n° 68-10.276, Bull.

²⁵⁵ Voir : CE, 9 novembre 2016, *Mme B.*, n° 393108, publié au recueil Lebon, suivant l'arrêt Cass., Soc., 11 mai 2010, n° 09-42.241, 09-42.242, 09-42.243, 09-42.244, 09-42.245, 09-42.246, 09-42.247, 09-42.248, 09-42.249, 09-42.250, 09-42.251, 09-42.252, 09-42.253, 09-42.254, 09-42.255, 09-42.256, 09-42.257, Bull).

son activité »²⁵⁶. De même, l'article 4 de la Charte 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 ».

Une interprétation similaire 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.

En définitive, il y a 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, bien au contraire, à ce que le juge administratif reconnaisse et indemnise le préjudice écologique causé par une personne publique²⁵⁷.

Par conséquent, lorsqu'un préjudice écologique, au sens de l'article 1247 du code civil, trouve son origine directe dans le comportement d'une personne publique, il appartient au juge administratif, saisi d'une demande en ce sens, de procéder à la réparation de ce préjudice.

2. En l'espèce

121.

Les manquements commis par l'État sont à l'origine d'un dommage environnemental, caractérisé par :

- une contamination généralisée, diffuse, chronique et durable des sols et des eaux (eaux de surface et eaux souterraines) par les produits phytopharmaceutiques ;
- le déclin de la diversité et de la biomasse de nombreuses espèces (y compris des espèces protégées) : pollinisateurs et autres insectes, amphibiens, reptiles, oiseaux, poissons, vers de terre, ainsi que de nombreuses autres espèces composant la faune et la flore terrestre et aquatique ;
- plus généralement, la détérioration des chaînes trophiques et de l'ensemble des écosystèmes indispensables à la vie humaine, animale et végétale.

Ce dommage est caractérisé par une atteinte, à la fois, aux éléments des écosystèmes, à leurs fonctions écologiques et aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. Cette atteinte, constitutive d'un préjudice écologique au sens de l'article 1247 du code civil, réside dans la contamination des écosystèmes par les produits phytopharmaceutiques (2.1) et les dommages que cela engendre sur la biodiversité et la biomasse (2.2).

2.1. Une contamination généralisée des écosystèmes par les produits phytopharmaceutiques

²⁵⁶ Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre [Troubles du voisinage et environnement]*, n° 2011-116 QPC, cons. 5.

²⁵⁷ 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.

122.

En Europe, la France se place au second rang en quantité en valeur absolue de produits phytopharmaceutiques vendue²⁵⁸, la quantité de substances actives vendues en 2020 est supérieure à celle de 2009²⁵⁹; et elle se place au 9e rang européen des États les plus consommateurs de produits phytopharmaceutiques (avec 3,7 kg de produits phytopharmaceutiques par hectare²⁶⁰).

Selon le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « *après avoir diminué de 43% entre 2018 et 2019, les quantités de substances actives vendues n'entrant pas dans les usages de l'agriculture biologique ou dans le cadre du biocontrôle ont augmenté de 23% entre 2019 et 2020, s'établissant à 44 036 tonnes en données provisoires 2020* »²⁶¹.

Or il existe une corrélation spatiale certaine entre l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et le déclin de l'entomofaune. Plusieurs études de terrain menées en Europe ont montré que les exploitations en agriculture biologique, qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques, accueillent un plus grand nombre et une plus grande diversité d'espèces que les exploitations conventionnelles utilisant des produits phytopharmaceutiques²⁶².

Finalement, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques a des impacts à long terme, y compris en ce qui concerne des produits phytopharmaceutiques qui auraient été interdits et qui persistent dans l'environnement. Ainsi, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) souligne : « *De nombreux pesticides désormais interdits en France (DDT, Chlordécone) sont des polluants organiques persistants constituant une menace durable pour l'environnement alors même qu'ils ne sont plus utilisés.* »²⁶³

En conséquence, un arrêt total et immédiat de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques n'empêcherait pas le déclin de la biodiversité de se poursuivre pendant plusieurs dizaines d'années. Il s'agit, dès lors, d'un préjudice écologique continu.

123.

Il convient de relever, à titre liminaire, que la contamination diffuse et généralisée des écosystèmes par les pesticides n'épargne pas ni les aires ni les espèces protégées.

En particulier, comme vient de le juger le Conseil d'État²⁶⁴, les dispositions réglementaires en vigueur ne permettent pas de garantir que l'utilisation de pesticides sera systématiquement encadrée voire interdite dans les sites terrestres Natura 2000, en méconnaissance des exigences posées par l'article 12 de la directive du 21 octobre 2009 précitée et des dispositions de l'article L. 253-7 du code rural et de la pêche maritime qui assurent sa transposition²⁶⁵. Dans ses conclusions, le rapporteur public souligne, à cet égard, la large récurrence des substances phytopharmaceutiques dans les cours d'eau et les eaux souterraines, et le fait que « *[c]ette accoutumance aux pesticides de synthèse atteint également d'autres zones pourtant protégées, par exemple les zones Natura 2000* ». De fait, les

²⁵⁸ [Cour des comptes, « Le bilan des plans Ecophyto », nov. 2019.](#)

²⁵⁹ [Ministère de la Transition écologique, « Evolution des quantités totales de substances actives vendues par type d'usages », 2021.](#)

²⁶⁰ [Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Plan Ecophyto II+ », 2018, p.3.](#)

²⁶¹ [Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Publication des données provisoires des ventes de produits phytopharmaceutiques en 2020 », 2021.](#)

²⁶² [Feber et al., 1997 ; Rundlöf et al., 2008.](#)

²⁶³ [OPECST, « Le déclin des insectes », Note n°30, 2021, p.7 et note de bas de page n°49.](#)

²⁶⁴ CE, 15 novembre 2021, *association France Nature Environnement*, n° 437613, cons. 14.

²⁶⁵ CE, 15 novembre 2021, *association France Nature Environnement*, n° 437613, cons. 14.

espèces protégées ou d'intérêt communautaire ne sont pas épargnées par les effets des produits phytopharmaceutiques et voient également leurs populations décliner à raison de leur exposition à ces produits.

a) La contamination des écosystèmes aquatiques et humides par les produits phytopharmaceutiques et l'atteinte à leurs fonctions écologiques

124.

On constate en France un usage des produits phytopharmaceutiques d'une ampleur incompatible avec les engagements de l'État en matière de protection de la biodiversité.

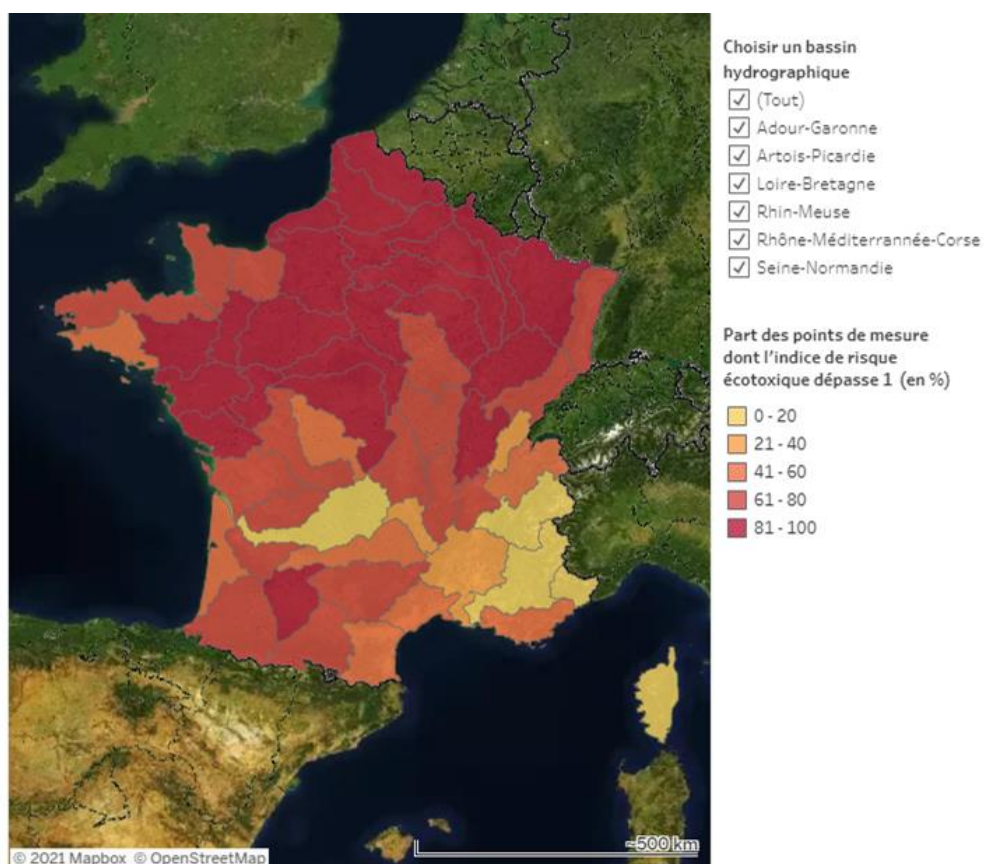
Les mélanges des différents produits sont particulièrement impactants pour les écosystèmes aquatiques. C'est ce qu'il ressort notamment du rapport sur l'état de l'environnement publié par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Ainsi, une fiche thématique publiée en octobre 2019 « *Pesticides en mélange dans les rivières : des risques écotoxiques élevés* »²⁶⁶ expose qu'« un échantillon d'eau de rivière contient souvent des pesticides en mélange. L'indice de risque écotoxique d'un tel mélange situe son niveau de risque d'effets indésirables pour l'environnement. Lorsque l'indice dépasse 1, il est probable que l'échantillon cause des dommages observables. Le risque écotoxique est alors considéré comme inacceptable. En métropole, les échantillons présentant un risque inacceptable sont très fréquents entre 2015 et 2017. Surtout en été sur les petites rivières ».

Cette fiche technique ministérielle fournit en outre des informations générales sur l'état de contamination des eaux de surface en France métropolitaine :

« À l'échelle du pays, 29 des 55 bassins versant montrent plus de 80 % de points de mesure avec des échantillons en niveau de risque inacceptable. Sur ce total de 29 bassins, 28 sont situés dans la moitié nord. Seulement 5 bassins versants montrent moins de 20 % de points de mesure avec des échantillons en niveau de risque inacceptable. Ils sont tous situés dans la moitié sud du pays. »

²⁶⁶ [Notre-environnement.gouv.fr, Pesticides en mélange dans les rivières : des risques écotoxiques élevés, 29 octobre 2019.](https://notre-environnement.gouv.fr/Pesticides-en-melange-dans-les-rivieres-des-risques-ecotoxiques-elevés)



Indice de risque d'écotoxicité par sous-bassin de 2015 à 2017

Sources : système d'information sur l'eau www.eaufrance.fr

Traitements : SDES, 2019

Dans la fiche thématique gouvernementale publiée en 2019 « *Exposition des rivières aux pesticides entre 2015 et 2017* »²⁶⁷, il est précisé que « *plus de 25 % des points de mesure dépassent régulièrement le seuil réglementaire de 0,1 microgramme/litre sur un ou plusieurs échantillons d'eau. Ils présentent au moins 3 échantillons avec dépassement du seuil sur la période d'étude.* ».

Enfin, la fiche thématique gouvernementale publiée en 2019 « *L'indice pesticides dans les cours d'eau* »²⁶⁸ donne des indications de tendances générales. Si la somme totale des mesures tend à montrer une baisse des concentrations, ce qui est dû à la baisse observée des usages d'herbicides, on constate la tendance inverse s'agissant des insecticides dont l'utilisation est en hausse.

Ces tendances sont confirmées par l'édition 2020 des « Chiffres clés sur l'eau et les milieux aquatiques » publiée par l'Office français de la biodiversité et le Service des données et études statistiques du ministère de la Transition écologique²⁶⁹ : la baisse des taux constatés d'herbicide est compensée par l'augmentation des insecticides.

²⁶⁷ Notre-environnement.gouv.fr, Exposition des rivières aux pesticides entre 2015 et 2017, 29 octobre 2019.

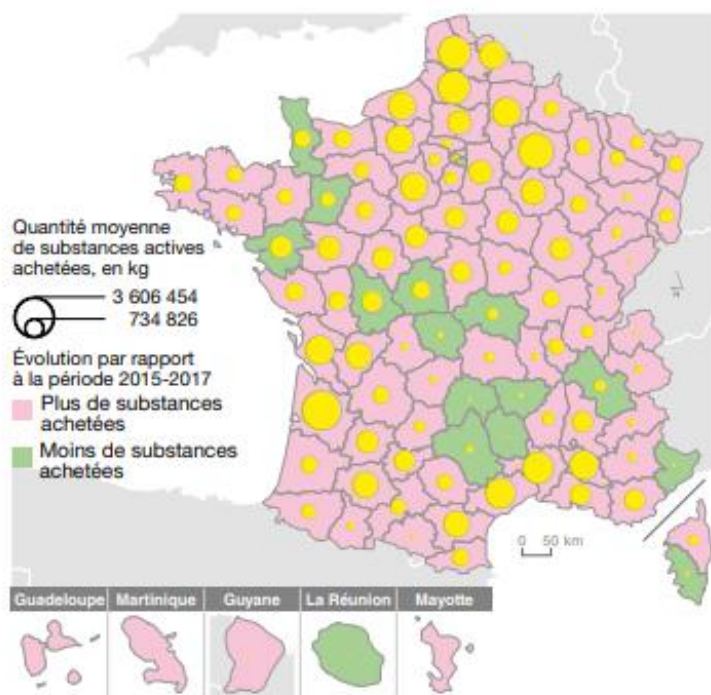
²⁶⁸ Notre-environnement.gouv.fr, L'indice pesticides dans les cours d'eau, juin 2019.

²⁶⁹ Ministère de la Transition écologique, *Eaux et milieux aquatiques. Les chiffres clés. Edition 2020.*

Ce rapport expose également une hausse importante des ventes de produits phytopharmaceutiques sur la quasi-totalité du territoire français.

Les achats de produits phytopharmaceutiques ont augmenté de 9 % entre 2015-2017 et 2016-2018.

ACHATS DE SUBSTANCES ACTIVES, EN MOYENNE TRIENNALE PAR DÉPARTEMENT, SUR LA PÉRIODE 2016-2018



Notes : les quantités de substances actives enregistrées sous forme de bilan de vente ne sont pas prises en compte (83 550 tonnes prises en compte sur les 85 900 tonnes vendues au total en 2018) ; hors codes postaux dont le nombre d'exploitations agricoles est inférieur ou égal à 5.

Source : BNV-D, données 2015, 2016, 2017 et 2018 au code postal acheteur, extraites le 9 décembre 2019. Traitements : SDES, 2020

Le lien de causalité entre le déclin de la biodiversité et de la biomasse des milieux humides et aquatiques, dont l'ampleur sera exposée *infra* ([section III.B.2.1](#)), et les fautes de l'État en matière d'autorisation de produits phytopharmaceutiques est donc établi.

125.

b) La contamination des sols par les produits phytopharmaceutiques et l'atteinte à leurs fonctions écologiques

Dans une étude de 2021²⁷⁰ portant sur 31 substances actives couramment utilisées en agriculture, des prélèvements sur des terrains traités et des terrains censés être épargnés ont révélé que 100% des 180 échantillons pour le sol et 92% des vers de terre, présents à la fois sur les terrains traités et les terrains épargnés, sont contaminés par au moins une substance active. **La pollution du sol est donc diffuse : les mélanges des produits épandus ont contaminé 90 % des sols et 54 % des vers de terre à des niveaux susceptibles de mettre en danger ces organismes bénéfiques non ciblés. De plus, un risque**

²⁷⁰ [Pelosi et al., 2021.](#)

élevé de toxicité chronique pour les vers de terre a été constaté (46 % des échantillons) tant dans les céréales d'hiver traitées que dans les habitats non traités considérés comme des refuges.

La majorité des échantillons de sol (83 %) contenait cinq pesticides ou plus, ils étaient un peu plus d'un tiers (38 %) à en contenir dix ou plus tandis que la moyenne s'élevait à 8,5 pesticides par échantillon.

En tête, un herbicide de la famille des carboxamides, le diflufénican (l'étude ayant révélé que la concentration de cette substance était 4,9 fois supérieure à la dose recommandée), suivi d'un insecticide de la famille des néonicotinoïdes, l'imidaclopride, et de deux fongicides, l'époxiconazole et le boscalid (famille des SDHI), l'étude ayant révélé la haute concentration de cette dernière substance sur un champ de céréales d'agriculture conventionnelle, correspondant à 2,3 fois la dose recommandée. Ces quatre substances sont les plus fréquemment retrouvées dans les sols et dans 80 % des vers de terre.

Des mélanges d'au moins un insecticide, un herbicide et un fongicide ont contaminé 90% des sols. Les taux de cette substance dans les vers de terre sont de plus extrêmement élevés : M. Bretagnolle, un des co-auteurs de l'étude, indique que « 43 % des vers de terre présentent un taux d'imidaclopride de plus de 100 parties par milliard et 8 % en ont plus de 500 parties par milliard »²⁷¹.

Cette étude met également au jour que les néonicotinoïdes peuvent se « bioaccumuler » dans les vers de terre, les concentrations relevées dans leurs organismes étant plus élevées que celles relevées dans les sols, alors même que l'ANSES, dans un avis du 19 mai 2015 relatif à la mise sur le marché du Gaucho 350 (produit phytopharmaceutique à base d'imidaclopride), estimait que « l'imidaclopride ayant un faible potentiel de bioaccumulation (log Pow inférieur à 3), les risques d'empoisonnement secondaire sont considérés comme négligeables »²⁷². Les taux sont tellement importants qu'ils laissent penser que les oiseaux qui se nourrissent des vers de terre à certaines périodes de l'année pourraient connaître des effets quasi létaux, mettant à mal l'intégrité de la chaîne alimentaire (on constate un effet de bioamplification, c'est-à-dire de multiplication de l'accumulation des substances aux niveaux supérieurs des chaînes trophiques). Le fait de retrouver cette substance dans des sols non traités laisse également penser que la contamination des sols est avérée²⁷³.

Il ressort également de cette étude qu'un mélange d'au moins un insecticide, un herbicide et un fongicide a contaminé 90% des terrains et 54% des vers de terre à un niveau tel qu'il est de nature à mettre en danger l'ensemble des organismes du sol. Il a également été constaté un grand risque de toxicité chronique pour les vers de terre (46% de l'échantillon).

2.2. Le déclin de la biodiversité et de la biomasse

126.

Nul ne saurait contester ce qui est aujourd'hui un fait : la biodiversité et la biomasse subissent un déclin sans précédent. Les territoires français ne font pas exception à ce déclin global. Si l'ensemble des écosystèmes semble impacté, il sera démontré ci-après s'agissant des milieux aquatiques et humides (a), des pollinisateurs (b), de la faune des sols (c) et des vertébrés (d).

a) Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des milieux aquatiques et humides

²⁷¹ [Le Monde, 29 octobre 2020, « Des niveaux alarmants de pesticides mesurés dans les sols et les vers de terre ».](#)

²⁷² ANSES, avis du 19 mai 2015 relatif à la mise sur le marché du Gaucho 350, dossiers n°2012-0752,2012-0753,2014-1155, p. 14.

²⁷³ [Wintermantel et al., 2019.](#)

127.

Il convient de se référer à la liste rouge des espèces menacées en France établie par l'UICN²⁷⁴. Ces données sont réalisées selon la méthodologie déployée dans le monde entier par l'UICN, qui constitue un outil scientifique et décisionnel de référence sur le risque d'extinction des espèces.

La classification des espèces dans les différentes catégories repose sur des critères biologiques précis, comme l'effectif des populations, leur taux de déclin, la superficie de l'aire de répartition et le degré de fragmentation de la répartition.

Ainsi, en France métropolitaine, quinze espèces de **poissons d'eau douce** sur 80 espèces natives – **soit plus d'une sur cinq** – sont aujourd'hui menacées, selon le comité français de l'UICN²⁷⁵.

Quatre d'entre elles sont en « danger critique » : l'anguille européenne, l'esturgeon européen, l'apron du Rhône et le chabot du Lez. La loche d'étang ou la truite corse sont quant à elles « en danger », tandis que des espèces emblématiques sont considérées comme « vulnérables » à l'image du brochet ou de l'omble chevalier. Le rapport relève, en particulier, l'impact de la pollution des cours d'eau : l'anguille européenne, en particulier, « *est ainsi exposée à de nombreux polluants et pesticides qui fragilisent ses défenses immunitaires. C'est aussi le cas du Chevesnes catalan, un poisson classé 'En danger'. La pollution des fleuves constitue également l'un des causes de la régression du Saumon atlantique, classé dans la catégorie 'Quasi menacée' »*²⁷⁶.

La situation est également inquiétante pour les **crustacés d'eau douce**, avec 161 espèces menacées sur 576, **ce qui représente 28% des espèces menacées**²⁷⁷.

Concernant les **amphibiens**, 8 espèces sur 35 que compte la métropole sont menacées d'extinction, ce qui représente **23% des espèces qui pourraient prochainement disparaître**²⁷⁸.

Ce déclin sans précédent apparaît incontestable et constitue un dommage certain et, au-delà d'un certain seuil, irréversible.

b) Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des pollinisateurs

128.

D'abord, les fautes de l'État sont à l'origine du déclin irréversible de l'entomofaune entraînant la perte de services essentiels et irremplaçables pour les écosystèmes, mais également pour notre sécurité alimentaire.

En effet, les insectes représentent 80% des espèces terrestres, et leur déclin constitue, en lui-même une perte de richesse considérable de biodiversité, dommageable aujourd'hui, mais également pour les générations futures.

Le déclin de l'entomofaune se traduit par l'effondrement de la quantité et de la diversité des insectes, y compris des insectes pollinisateurs.

²⁷⁴ [La liste rouge UICN France.](#)

²⁷⁵ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Poissons d'eau douce.](#)

²⁷⁶ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Poissons d'eau douce](#), p. 2.

²⁷⁷ [La liste rouge UICN France métropolitaine - Crustacés d'eau douce.](#)

²⁷⁸ [Liste rouge UICN France métropolitaine - Reptiles et Amphibiens.](#)

129.

Le déclin documenté de la diversité des espèces et de la biomasse des insectes dans le monde, en Europe et en France

En premier lieu, la diversité des insectes diminue significativement. Ainsi, à l'échelle mondiale, la proportion d'espèces d'insectes menacées varie, selon les études entre 10 % (étant entendu que ce chiffre est incomplet)²⁷⁹ et plus de 40%, selon une analyse réunissant plus de 73 études publiées au cours des 13 dernières années²⁸⁰.

Le groupe d'experts de l'IPBES a estimé que 16,5 % des espèces de pollinisateurs vertébrés (oiseaux et chauves-souris) sont menacées d'extinction à l'échelle mondiale et jusqu'à 30 % sur les îles, tandis qu'en Europe, par exemple, 37 % des populations d'abeilles, sauvages et domestiques, et 31 % des papillons sont déjà en déclin et 9 % menacées de disparaître. Il convient de noter que, lorsque les évaluations des listes rouges nationales existent, elles montrent que ces chiffres sont plus élevés, puisque plus de 40 % des espèces d'abeilles sont confrontées à des niveaux élevés de menace d'extinction²⁸¹.

Pour certains types d'insectes, l'effondrement de la diversité des espèces est encore plus important. Ainsi, le rapport d'évaluation de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques relève, en 2016, que « *Les évaluations régionales et nationales des insectes pollinisateurs indiquent des niveaux élevés de menace, en particulier pour les abeilles et les papillons (souvent plus de 40% des espèces menacées)* »²⁸². Par ailleurs, les données établies par la « liste rouge » des espèces menacées d'extinction sont partielles concernant l'entomofaune, car seule une infime partie des invertébrés a été évaluée selon les critères de la liste rouge²⁸³.

Pour les espèces ayant été évaluées, en Europe, au moins une espèce d'abeille et de papillon sur dix en Europe est au bord de l'extinction, selon les listes rouges UICN²⁸⁴ et 23,5% des espèces de bourdons sont menacées d'extinction²⁸⁵.

En 2012, 15% des espèces de papillons de jour étaient menacées en France métropolitaine²⁸⁶, en 2016, onze espèces de libellules étaient menacées sur les 89 espèces présentes sur le territoire métropolitain et treize autres se révèlent quasi menacées²⁸⁷.

Enfin, si les études portant sur la diminution de la diversité de l'entomofaune en France sont lacunaires, une évaluation de 44 espèces d'insectes par la France en 2019 dans le cadre de la directive européenne « Habitats, Faune, Flore » a montré que 35% des espèces sont dans un état de conservation favorable, 56% sont dans un état de conservation défavorable et 11% dans un état inconnu²⁸⁸.

²⁷⁹ [IPBES, Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, 2019.](#)

²⁸⁰ [Sánchez-Bayo et Wyckhuys, 2019.](#)

²⁸¹ [IPBES, Rapport d'évaluation sur les pollinisateurs, la pollinisation et la production alimentaire, 2016.](#)

²⁸² [IPBES, Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, 2019](#), page 209. Selon les données de l'UICN « Red List for Europe » et [Van Swaay et al., 2010.](#)

²⁸³ [Cowie et al., 2022.](#)

²⁸⁴ [Ministère de la Transition écologique et ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Plan national en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation 2021-2026 », p.8.](#)

²⁸⁵ [Nieto et al., 2014.](#)

²⁸⁶ [La Liste rouge UICN France - Papillons de jour, 2012.](#)

²⁸⁷ [La Liste rouge UICN France - Libellules, 2016.](#)

²⁸⁸ [OPECST, « Le déclin des insectes », Note n°30.](#)

130.

En second lieu, un effondrement de la biomasse des insectes, c'est-à-dire de la quantité d'insectes présents dans l'environnement, est observé.

Une étude menée en Allemagne a observé, sur une durée de 27 ans, un déclin saisonnier de 76% et un déclin en milieu d'été de 82% de la biomasse des insectes volants²⁸⁹. De manière générale, les données montrent un déclin moyen de l'abondance de 45% pour 67% des populations d'invertébrés suivies sur les 40 dernières années²⁹⁰.

De manière plus précise, une analyse réalisée sur des arthropodes individuels (insectes et araignées) à partir d'inventaires standardisés réalisés entre 2008 et 2017 sur des sites de prairies et de forêts dans trois régions d'Allemagne, montre, dans les prairies échantillonnées annuellement, une diminution de la biomasse, de l'abondance et du nombre d'espèces de respectivement 67%, 78% et 34%²⁹¹ sur cette période. Un déclin similaire est observé dans d'autres pays européens à travers des études sur des espèces spécifiques, comme au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Belgique où une étude portant sur 176 espèces de papillons de nuit montre que les effectifs globaux ont diminué respectivement d'environ 50%, 50% et 30% dans ces pays.

En France, il n'existe pas d'étude globale sur les connaissances relatives à l'état et aux tendances des communautés d'insectes et plus précisément sur la disparition de la biomasse. Toutefois, malgré les lacunes des connaissances sur le déclin de l'entomofaune en France, l'ensemble des études précitées démontrent une réduction de la richesse en espèces d'insectes et un déclin de l'abondance de nombreuses espèces, c'est-à-dire des pertes de biomasse.

131.

L'atteinte aux fonctions écologiques de l'entomofaune

Ensuite, les impacts des produits phytopharmaceutiques sur l'entomofaune causent un préjudice environnemental global au regard de l'appauvrissement de la biodiversité qu'engendre la diminution qualitative et quantitative de la biomasse d'insectes. En effet, le déclin des insectes entraîne la perte de services essentiels et irremplaçables d'une part pour les écosystèmes et d'autre part pour notre sécurité alimentaire.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques souligne ainsi que « *Le déclin des insectes conduit à un appauvrissement majeur de la biodiversité. Les insectes rendent des services écosystémiques fondamentaux tels que la pollinisation, le recyclage de la matière organique, le contrôle biologique des ravageurs ou l'alimentation de nombreux vertébrés. Leur conservation doit donc être une priorité politique sous peine de conséquences dramatiques pour les écosystèmes et l'humanité.* »²⁹².

D'une part, l'entomofaune joue un rôle essentiel pour les écosystèmes. Les insectes sont indispensables à la fois au fonctionnement de la biosphère et des grands cycles biogéochimiques (recyclage de la matière organique morte, cycle des nutriments, formation des sols et purification de l'eau)²⁹³ et à la reproduction de la biodiversité végétale. Selon le ministère de la Transition écologique,

²⁸⁹ [Hallmann et al., 2017.](#)

²⁹⁰ [Dirzo et al., 2014.](#)

²⁹¹ [Seibold et al., 2019.](#)

²⁹² [OPESCT, « Le déclin des insectes », Note n°30.](#)

²⁹³ Voir notamment [Wagner et al., 2021](#) et [Jactel et al., 2021.](#)

près de 90% des plantes à fleurs dans le monde dépendent au moins en partie des insectes pollinisateurs)²⁹⁴.

D'autre part, les pollinisateurs jouent un rôle crucial dans la production alimentaire agricole (dans l'UE, 84 % des espèces cultivées et 76 % de la production alimentaire dépendent au moins partiellement de la pollinisation par les insectes²⁹⁵, ce qui représente environ 15 milliards d'euros de la production agricole annuelle de l'Europe²⁹⁶; en France, cette valeur est comprise entre 2,3 et 5,3 milliards d'euros²⁹⁷).

Le déclin des insectes pollinisateurs est donc susceptible de provoquer un effet de cascade sur l'ensemble des écosystèmes²⁹⁸, et sur notre sécurité alimentaire.

Face à ces enjeux, la communauté scientifique multiplie les appels à l'action²⁹⁹ : parmi les publications les plus récentes figurent des études sans équivoque : « *L'avertissement des scientifiques à l'humanité sur les extinctions d'insectes* »³⁰⁰, les « *Exigences d'une nouvelle stratégie pour atténuer le déclin précipité des insectes terrestres européens* »³⁰¹, ou encore le rapport de l'Académie des Sciences française « *Le déclin des insectes : il est urgent d'agir* »³⁰².

c) Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des sols

132.

L'écosystème du sol est composé de trois grandes catégories d'êtres vivants, à savoir la macrofaune, regroupant notamment les vers de terre, les mille-pattes, les araignées, les escargots, et sont visibles à l'œil nu, la mésofaune, regroupant notamment les acariens et les collemboles et la microflore regroupant les bactéries et les champignons.

Cet écosystème contribue à la transformation des matières en décomposition et des minéraux en métabolites, c'est-à-dire en composé organique issu du métabolisme, utilisables par les microorganismes du sol et par les plantes, participant ainsi au cycle des nutriments du sol et à la fertilité du sol³⁰³. Par ailleurs, les vers de terre ont été décrits comme étant des « ingénieurs de l'écosystème » par Jones and al. (1994)³⁰⁴. Par leurs déchets, les invertébrés souterrains favorisent une grande captation du carbone du sol³⁰⁵. Quant aux lombrics, ils creusent des canaux aérant le sol et

²⁹⁴ [Ministère de la Transition écologique, « Les insectes pollinisateurs nous en mettent plein la vue », 2020.](#)

²⁹⁵ [Potts et al., 2010.](#)

²⁹⁶ [Gallai et al., 2009.](#)

²⁹⁷ [Commissariat général au développement durable – EFSE, « Le service de pollinisation », 2016](#) (voir [Nouveau Plan Pollinisateurs 2021-2026](#)).

²⁹⁸ [Jactel et al., 2021.](#)

²⁹⁹ [Cardoso et al., 2020](#) ; [Dirzo et al., 2014](#) ; [Forister et al., 2019](#) ; [Habel et al., 2019](#) ; [Hallman et al., 2017](#) ; [Jactel et al., 2021](#); [Wagner et al., 2021](#); [Warren et al., 2021.](#)

³⁰⁰ [Cardoso et al., 2020.](#)

³⁰¹ [Habel et al., 2019.](#)

³⁰² [Jactel et al., 2021.](#)

³⁰³ La faune du sol participe à la décomposition de la matière organique et à la biodisponibilité des nutriments pour les végétaux et les micro-organismes du sol (voir notamment parmi de très nombreux travaux, Wall, D. H., 2004. « Sustaining biodiversity and ecosystem services in soils and sediments », Island Press, Washington, USA, 275 pages).

³⁰⁴ [Jones et al., 1994.](#)

³⁰⁵ [Dirzo et al., 2014](#), pp. 401-406 : cette étude montre de plus que parmi les vertébrés terrestres, 322 espèces se sont éteintes depuis 1500, et les populations des espèces restantes présentent un déclin moyen de 25 % en abondance. Pour les invertébrés, 67 % des populations surveillées présentent un déclin moyen de 45 % de l'abondance.

réduisant son érosion de moitié par l'augmentation de sa porosité et de l'infiltration de l'eau. La faune du sol joue également dans la création et la conservation de la structure du sol³⁰⁶.

Il s'agit donc d'un écosystème essentiel, mais particulièrement sensible aux produits phytopharmaceutiques qui ont par nature vocation à se stocker dans les sols.

133.

L'usage des produits phytopharmaceutiques engendre un déclin spectaculaire de la biodiversité et de la biomasse des sols.

Le rapport de l'IPBES de mars 2018 met en avant le fait que la dégradation des sols mène à l'intoxication d'espèces non ciblées par les pesticides et s'accompagne d'une perte de biodiversité et de services écosystémiques³⁰⁷. Selon l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), en 50 ans, les terres de grandes cultures ont perdu 30% de leur diversité lombricienne³⁰⁸.

Le déclin des populations de vers de terre dans les sols cultivés a pu atteindre des proportions telles que l'on a pu observer une chute passant de 2 tonnes à 50 kilogrammes par hectare (soit une chute de 97% évoqué par B. Sirven, « Avant-Propos », in M. B. Bouché, *Des vers de terre et des hommes*, Actes Sud, 2014, p. 14³⁰⁹).

Dans les parcelles cultivées en agriculture biologique, le nombre de vers de terre était de 1,3 à 3,2 fois supérieur à leur nombre dans les parcelles conventionnelles³¹⁰.

134.

L'atteinte aux fonctions écologiques des écosystèmes du sol

Les écosystèmes du sol mettent en jeu des relations entre des éléments non-vivants (air, minéraux, débris végétaux) et des éléments vivants que sont principalement les champignons, les bactéries, les racines des plantes et les animaux endogés, épigés et anéciques, notamment les vers de terre. Ces derniers creusent des canaux aérant le sol, réduisent son érosion de moitié par l'augmentation de sa porosité et de l'infiltration de l'eau, et transforment - avec la macrofaune et la mésofaune composées notamment de collemboles, de millepattes et de cloportes - les matières en décomposition et les minéraux en métabolites utilisables par une faune encore plus petite, agençant ainsi le cycle des nutriments et permettant la fertilité du sol³¹¹. L'ensemble des invertébrés souterrains produisent de plus les grands agrégats par leurs déchets, favorisant ainsi une plus grande captation du carbone du

³⁰⁶ Mayeux et Savanne, 1996. *La faune, indicateur de la qualité des sols*. Ademe, Direction Scientifique Service Recherche impacts et milieux, pp. 62.

³⁰⁷ [IPBES, Rapport d'évaluation sur la dégradation et la restauration des terres, 2018.](#), notamment pp. 6, 12.

³⁰⁸ [INRAE, « Ingénieuse biodiversité des sols », 18 octobre 2018.](#)

³⁰⁹ [Propos de Bruno David, président du Muséum national d'histoire naturelle, relatés dans L'Opinion, 3 juillet 2018.](#)

³¹⁰ [Mäder et al., 2002.](#)

³¹¹ Les écosystèmes du sol comme source de fertilité est un fait démontré, illustré et très étudié : la faune du sol participe à la décomposition de la matière organique et à la biodisponibilité des nutriments pour les végétaux et les micro-organismes du sol (voir notamment parmi de très nombreux travaux, Wall, 2004, « *Sustaining biodiversity and ecosystem services in soils and sediments* », Island Press, Washington, USA, 275 pages).

sol, faisant d'eux des acteurs centraux dans la lutte contre le dérèglement climatique³¹². Leur rôle est donc vital.

Ces écosystèmes, fragiles, ont été substantiellement dégradés par les activités humaines au cours des dernières décennies, tant par la destruction des habitats via une artificialisation massive des terres arables³¹³ que par des pratiques culturales qui font disparaître littéralement le sol via des phénomènes d'érosion et d'élimination de sa faune, mais surtout en raison de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques³¹⁴.

Les chiffres et commentaires, synthétiquement réunis ces dernières années par les rapports de l'IPBES, notamment de mars 2018³¹⁵, sont suffisamment parlants pour constater sans hésitation un préjudice écologique, et la dégradation des sols a conduit à une réduction vertigineuse des populations de vers de terre dans les champs cultivés³¹⁶. Le professeur Bruno David en conclut qu'il s'agit « *d'un anéantissement biologique* »³¹⁷.

d) Le déclin de la biodiversité et de la biomasse des vertébrés

135.

L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contribue au déclin massif et irréversible des espèces, y compris des oiseaux.

Ainsi, dans les habitats des zones agricoles, le déclin des populations est survenu pour à peu près la moitié des plantes, un tiers des insectes et quatre cinquièmes des espèces d'oiseaux³¹⁸.

136.

Selon la dernière étude de l'UICN datant de 2016, en France métropolitaine un tiers des espèces d'oiseaux nicheurs étaient menacées, ce qui correspond à 92 espèces, contre un quart en 2008³¹⁹.

À titre d'exemple, les résultats des programmes participatifs de suivi des oiseaux communs en France ont montré que l'état des populations de Pipit farlouse s'est dégradé de 66% entre 2001 et 2019. Sur

³¹² [Dirzo et al., 2014](#), pp. 401-406. Cette étude montre de plus que "Parmi les vertébrés terrestres, 322 espèces se sont éteintes depuis 1500, et les populations des espèces restantes présentent un déclin moyen de 25 % en abondance. Les modèles d'invertébrés sont tout aussi désastreux : 67 % des populations surveillées présentent un déclin moyen de 45 % de l'abondance".

³¹³ Sur la période 2010-2020, les sols artificialisés ont progressé de 596 000 hectares, soit le département du Var.

³¹⁴ Pour une étude de l'impact des pratiques culturales sur les populations de vers de terre, voir spécialement [Pelosi, « Modélisation de la dynamique d'une population de vers de terre Lumbricus terrestris au champ. Contribution à l'étude de l'impact des systèmes de culture sur les communautés lombriciennes », 2008, Agro Paris Tech](#), spécialement pp. 6-10. Voir également la très récente étude portant sur l'évaluation des risques des pesticides sur les invertébrés, particulièrement éclairante : [Gunstone et al., 2021](#).

³¹⁵ [IPBES, Rapport d'évaluation sur la dégradation et la restauration des terres, 2018](#), spécialement p. 221 et s.

³¹⁶ 42% des champs cultivés en Angleterre présentent un déficit en vers de terre : voir l'étude de [Stroud, 2019](#). En 50 ans, selon l'INRAE, les terres de grandes cultures ont perdu 30% de leur diversité lombricienne ([INRAE, « Ingénieuse biodiversité des sols », 18 octobre 2018](#)) et on estime habituellement que la masse des lombriciens est passée dans le même intervalle de temps de 2,5 tonnes par hectare à 50 à 100 kilos par hectare dans certains champs cultivés intensivement.

³¹⁷ [Propos de Bruno David relatés dans L'Opinion, 3 juillet 2018](#).

³¹⁸ [Robinson & Sutherland 2002](#).

³¹⁹ [La Liste rouge UICN France - Oiseaux, 2016](#).

la même période, le Roitelet huppé a perdu 44% de ses effectifs et le Roitelet triple-bandeau a décliné de 79%³²⁰.

137.

En ce qui concerne les mammifères, le bilan n'est pas plus positif, l'IPBES constate ainsi que, dans le monde, la biomasse des mammifères sauvages a chuté de 82% depuis la préhistoire³²¹.

En France métropolitaine, d'après l'UICN, en 2017, 33% des espèces de mammifères sont menacées ou quasi menacées (contre 23% en 2009). L'UICN met directement en cause l'usage des pesticides dans la disparition de certaines espèces, parmi d'autres facteurs : « *Parmi les autres pressions, l'usage important de pesticides affecte les espèces insectivores en réduisant leurs ressources alimentaires, telles que la Crocidure leucode, une musaraigne en déclin, et des chauves-souris comme la Pipistrelle commune. L'utilisation de raticides touche quant à elle des espèces non ciblées, comme le Campagnol amphibie. Ces trois espèces sont aujourd'hui classées "Quasi menacées" »*³²².

2.3. L'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement

138.

L'atteinte aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement qui découle de l'effondrement du vivant est incontestable. En portant atteinte aux écosystèmes et à leurs fonctions écologiques, les produits phytopharmaceutiques mettent en péril les conditions de la vie humaine. Comme le déclarait le président de l'IPBES, Sir Robert Watson, lors de la présentation du dernier rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques : « *La santé des écosystèmes dont nous dépendons, ainsi que toutes les autres espèces, se dégrade plus vite que jamais. Nous sommes en train d'éroder les fondements mêmes de nos économies, nos moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, la santé et la qualité de vie dans le monde entier »*³²³.

B. Le préjudice moral

139.

En droit : 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.* » Il est de jurisprudence constante qu'une association peut invoquer un préjudice moral en cas d'atteinte aux droits et intérêts collectifs qu'elle défend³²⁴.

³²⁰ [Fontaine et al., Suivi des oiseaux communs en France 1989-2019, 2020.](#)

³²¹ [IPBES, Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, 2019.](#)

³²² [La Liste rouge UICN France - Mammifères, 2017.](#)

³²³ [IPBES, Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, communiqué de presse, 2019.](#)

³²⁴ En ce sens : CE, 25 janvier 1935, *Loubal*, n° 27610, Recueil Lebon, p. 110 ; CE, Sect., 18 mai 1979, *Association judaïque Saint-Seurin*, n° 00413, Recueil Lebon p. 218 ; CE, 19 février 1982, *Comité de défense du quartier Saint-Paul*, n° 09899,

En particulier, un dommage causé à l'environnement peut être à l'origine d'une atteinte aux intérêts collectifs environnementaux qu'elle s'est donnée pour mission de défendre, constitutive d'un préjudice moral de nature à lui ouvrir droit à réparation³²⁵.

L'impact du dommage sur les droits et intérêts collectifs défendus par l'association doit s'apprécier *in concreto*, à la lumière de son objet social et des actions menées par ladite association en vue d'assurer la défense de l'environnement.

140.

En l'espèce, et comme rappelé *supra* ([section I](#)), les associations requérantes sont toutes des associations de défense de l'environnement, deux d'entre elles, Anper-Tos et l'ASPAS, sont agréées, et toutes mènent des actions en vue de la protection de la nature et de la défense de l'environnement.

Notre affaire à tous a notamment pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement (**Production n° 1**). L'association mène, à cette fin, des actions en justice ainsi que des campagnes de plaidoyer et de sensibilisation (cf. *supra* et Notre affaire à tous, [rapport d'activité 2020](#)).

POLLINIS a notamment pour objet d'enrayer l'extinction des insectes et de la biodiversité qui en dépend, et de promouvoir un environnement favorable aux abeilles et autres insectes pollinisateurs sauvages (**Production n° 2**). L'association mène, à cette fin, des actions de conservation, des campagnes d'information et de sensibilisation, des actions de plaidoyer et des recours contentieux (cf. *supra* et Pollinis, [rapport d'activité 2020](#)).

Biodiversité sous nos pieds a notamment pour objet d'agir pour la biodiversité des sols, la nature et l'homme et de protéger et préserver l'avenir des écosystèmes et du patrimoine naturel (**Production n° 3**). A cette fin, elle engage des recours contentieux et mène des actions de sensibilisation auprès du public et des institutions (cf. *supra* et [Biodiversité sous nos pieds](#)).

L'Association Nationale pour la Protection des Eaux et Rivières, Truite-Ombre Saumon (ANPER-TOS) a pour objet de contribuer à la protection, à la conservation de l'eau et à l'ensemble de la biodiversité des milieux aquatiques et de lutter y compris en justice contre toute forme de pollution (**Production n° 4**). Elle mène, à cette fin, des actions en justice et des projets de terrain (cf. *supra* et **Production n° 16**).

L'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) a pour objet d'agir pour la protection de la faune et la flore, la réhabilitation des animaux sauvages et la conservation du patrimoine naturel en général (**Production n° 5**). Elle mène, à cette fin des actions en justice, des actions de sensibilisation du public et d'interpellation des élus ainsi que des projets de conservation (cf. *supra* et ASPAS, [rapport d'activité 2020](#)).

141.

mentionné aux tables du Recueil Lebon, p. 746 ; CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 07NT03775.

³²⁵ En ce sens : CE, 30 mars 2015, *Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)*, n° 374394 et 375144, mentionné aux tables du recueil Lebon ; CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 07NT03775 ; TA Paris, 18 juin 2020, *Association Sea Shepherd*, n° 1901535 ; TA Paris, 3 février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

Le dommage environnemental caractérisé par la contamination des écosystèmes et le déclin de la biodiversité, dont les produits phytopharmaceutiques sont une cause majeure, porte atteinte aux intérêts collectifs défendus par chacune des associations requérantes.

Eu égard à leurs objets respectifs et aux actions qu'elles mènent, la faute commise par l'Etat a causé à chacune des associations requérantes un préjudice moral certain, direct et personnel, dont elles sont fondées à demander réparation.

A ce titre, chacune des associations requérantes est fondée à solliciter l'octroi d'une indemnité d'un montant de **1 euro**.

IV. Sur le lien de causalité

A. En droit

142.

La détermination du lien de causalité suppose que le dommage allégué trouve sa cause dans les fautes commises par l'Administration³²⁶.

Dans ce cadre, si « *les arrêts sont muets sur la méthode d'appréciation du caractère causal du fait invoqué par la victime comme ayant été à l'origine du préjudice* », il ressort néanmoins de leurs solutions « *qu'en principe au moins, le juge ne confond pas cause d'un dommage et condition nécessaire de sa survenance* ». Ainsi, « *un fait n'est pas considéré comme la cause d'un dommage pour la simple raison qu'en son absence, ce dommage ne se serait pas produit* ». Bien au contraire, « *la réalisation d'un dommage est [généralement] attribuée à celui des faits dont on peut estimer, d'après l'expérience que l'on a du "cours normal des choses", qu'il avait une vocation particulière à provoquer ce dommage* »³²⁷.

Tel que le relevait Rémi Decout-Paolini, rapporteur public, dans ses conclusions sur les décisions *SAS Constructions mécaniques de Normandie* et *MAIF et association Centre lyrique d'Auvergne*, les juridictions administratives privilégient « *la notion de "cause" sur celle de "condition nécessaire du dommage"* », et retiennent comme cause « *l'événement qui, au moment où il s'est produit, portait normalement en lui le dommage* »³²⁸.

143.

Pour autant, cette théorie, dite de la causalité adéquate, « *ne se réduit pas à la causalité unique* »³²⁹, et partant, ne suppose nullement que la faute alléguée soit la cause unique du dommage.

³²⁶ En ce sens : CE, Sect., 14 octobre 1966, *Marais*, n° 60783, publié au recueil Lebon ; CE, Sect., 9 juin 1995, *ministre des affaires sociales et de l'emploi c. Lesprit*, n° 90504, Recueil Lebon, p. 239.

³²⁷ R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 15^{ème} éd., Montchrestien, §1413.

³²⁸ Conclusions de R. Decout-Paolini sur CE, 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie* et CE, 9 novembre 2015, *MAIF et association Centre lyrique d'Auvergne*, n°s 342468 et 359548, publié au recueil Lebon ; voir également : R. Chapus, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, L.G.D.J., 1954, p. 431.

³²⁹ Conclusions de R. Decout-Paolini sur CE, 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie* et CE, 9 novembre 2015, *MAIF et association Centre lyrique d'Auvergne*, n°s 342468 et 359548, Recueil Lebon.

Ainsi, la circonstance qu'un dommage trouve son origine dans plusieurs agissements – par exemple, en cas de cumul d'une faute personnelle et d'une faute de service, ou de responsabilité partagée entre l'État et des personnes privées – ou qu'un tiers ait participé à la réalisation du dommage, n'est pas un obstacle à l'établissement d'un lien direct entre la faute et le dommage³³⁰.

Et le Conseil d'État admet, de façon constante, que « *puisse être reconnu un lien direct entre une faute de l'administration et un préjudice alors même que le fait d'un tiers se serait interposé entre les deux* »³³¹.

Plus largement, le juge retient une interprétation plus souple de la causalité lorsque l'établissement de la chaîne de responsabilité dans la réalisation du dommage ou la preuve scientifique du caractère direct du dommage s'avère particulièrement complexe. « [L]a *causalité scientifique, qui requiert une certitude absolue, se distingue de la causalité juridique, qui n'exige qu'une certitude relative* »³³².

En effet, dans ce cas, sont considérés comme causes du dommage tous les événements « *dont on peut dire que sans eux, le dommage ne se serait pas produit et qui apparaissent comme ses conditions nécessaires* »³³³.

Tel que le relève la doctrine, « *le juge n'isole pas, [alors,] parmi les événements composant la chaîne causale, un fait qui lui semble être directement à l'origine du dommage. Il considère plutôt que tous les faits ont concouru à sa réalisation. Est donc à l'origine du dommage tout fait en l'absence duquel le dommage ne se serait pas produit* »³³⁴.

Il en a été jugé ainsi dans de nombreuses affaires mettant en cause la santé publique et la protection de l'environnement³³⁵.

En particulier, dans l'affaire dite des « algues vertes », la cour administrative d'appel de Nantes a retenu que, même si de nombreux facteurs avaient contribué à la prolifération des algues vertes – chaleur, soleil, faible profondeur de l'eau etc. – et même si l'excès de nitrates dans les eaux résultait essentiellement des déversements des exploitations agricoles, il existait un lien direct entre les carences fautives de l'État dans l'application des directives communautaires et de la police des ICPE, d'une part, et la réalisation de ce dommage environnemental, d'autre part. Ainsi a-t-elle jugé que :

« *Considérant que, nonobstant son caractère de pollution diffuse, il résulte de l'instruction que le phénomène de prolifération des ulves, dû essentiellement aux excédents de nitrates issus des exploitations agricoles intensives, à supposer même, comme le soutient le ministre, que d'autres*

³³⁰ En ce sens : CE, Ass., 28 juillet 1951, *Delville*, n° 04032, Recueil Lebon p. 464 ; CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon*, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Botella*, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas* et *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, n°s 241150, 241151, 241152 et 241153, Recueil Lebon, pp. 125 et 127.

³³¹ Conclusions d'E. Prada-Bordenave sur CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon*, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Botella*, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas* et *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, n°s 241150, 241151, 241152 et 241153, Recueil Lebon, pp. 125 et 127 ; voir également, dans le même sens : CE, 7 mars 1969, *Société des établissements Lassailly et Bichebois*, n° 69967, Recueil Lebon, p. 148.

³³² A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'Etat », R.F.D.A. 2019, p. 652.

³³³ R. Chapus, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, L.G.D.J., 1954, p. 431.

³³⁴ N. Slid, « L'affaire du Médiateur devant le juge administratif », R.D.P., 2017, p. 1581.

³³⁵ En ce sens, en matière de police des médicaments : CE, Sect., 9 novembre 2016, *Mme B.*, n° 393108, publié au recueil Lebon ; en matière de protection de l'hygiène et de la santé des travailleurs exposés au risque connu de l'amiante : CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, n°241150, publié au recueil Lebon ; en matière de pollution des eaux aux nitrates : CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 07NT03775.

facteurs, tels que l'ensoleillement et la topographie de la côte comportant des baies sablonneuses enclavées avec un faible renouvellement et une faible profondeur de l'eau, aient pu favoriser son apparition, n'aurait pas revêtu son ampleur actuelle si les normes communautaires et internes sus-énumérées avaient fait l'objet d'une application immédiate et stricte, et si, en raison des carences dans la mise en œuvre de ces réglementations, n'avait pas été manifestement méconnu, dans les départements concernés, le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau issu de l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau [...] ; que dès lors doit être regardée comme établie l'existence d'un lien direct et certain de cause à effet entre les carences fautives sus-relevées et le dommage que constitue la pollution par les masses d'algues vertes »³³⁶.

A cet égard, l'affaire des algues vertes « est exemplaire de l'établissement volontariste du lien de causalité entre la carence de l'Etat et des pollutions diffuses, passant par une application souple de la causalité adéquate »³³⁷.

De même, dans l'affaire de l'amiante, le Conseil d'État a considéré que la responsabilité de l'État devait être engagée, quand bien même le dommage allégué ne trouvait pas sa cause exclusive dans les carences de l'Administration. Dans ses conclusions sur cette affaire, Emmanuelle Prada-Bordenave relevait ainsi que, malgré la situation de cumul des responsabilités – celle de l'employeur et celle de l'État –, le lien de causalité était clairement établi, dès lors que « *raisonner autrement aboutirait à décharger l'État de toute responsabilité dans les domaines de police et de régulation* », et que « *les manquements de l'État à son obligation de protection et de prévention engagent directement sa responsabilité envers les victimes* »³³⁸.

Enfin, dans l'*Affaire du siècle*, et dans la continuité de la décision rendue quelques mois plus tôt par le Conseil d'Etat dans l'affaire *Commune de Grande Synthe*, le tribunal administratif de Paris a retenu une conception souple du lien de causalité. Il a non seulement condamné l'Etat pour carence fautive en matière climatique mais l'a également déclaré responsable du préjudice écologique découlant du non-respect de son premier budget carbone 2015-2018. Dans ses conclusions sur cette affaire, la rapporteure publique, Amélie Fort-Besnard, souligne la complexité de la causalité scientifique entre les émissions de GES et les atteintes à la santé ou à la vie, notant, en particulier, les « *multiples conséquences délétères [des changements climatiques] sur les éléments essentiels des écosystèmes, sur leurs fonctions et sur les services qu'ils rendent à l'homme* ». En dépit – ou compte tenu – de cette complexité, la rapporteure publique préconise de retenir la responsabilité de l'Etat, en se fondant, notamment, sur la reconnaissance par l'Etat lui-même de cette chaîne causale (déduite de ce que l'Etat s'est engagé à lutter contre le réchauffement climatique et ses conséquences) ainsi que sur le « *pouvoir particulier [de l'Etat], proprement essentiel, d'orientation des comportements par son pouvoir de réglementation et l'ensemble des moyens de la puissance publique dont il dispose pour en assurer le respect* »³³⁹. Dans cette affaire, le surplus d'émissions de GES, rendu possible par l'abstention de l'Etat à mener des politiques volontaristes pour les réduire voire à imposer des règles contraignantes, participe à l'aggravation du préjudice écologique, et cette carence de l'Etat apparaît bien comme l'une des causes qui contient en elle le dommage allégué.

³³⁶ CAA Nantes, 1^{er} décembre 2009, *Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, n° 07NT03775.

³³⁷ A. Van Lang, « L'hypothèse d'une action en responsabilité contre l'Etat », R.F.D.A. 2019, p. 652.

³³⁸ Conclusions d'E. Prada-Bordenave sur CE, Ass., 3 mars 2004, *ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Bourdignon, ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Botella, ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Thomas et ministre de l'Emploi et de la Solidarité c. Consorts Xueref*, n°s 241150, 241151, 241152 et 241153, Recueil Lebon, pp. 125 et 127.

³³⁹ Conclusions d'A. Fort-Besnard sur TA Paris, 3 février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

144.

Ainsi, d'une part, le caractère direct du dommage ne suppose pas que celui-ci trouve sa cause exclusive dans le comportement fautif de l'Administration. Dès lors que le comportement de l'Administration est, si non sa seule cause, du moins l'une de ses causes déterminantes, la responsabilité de l'État peut être engagée, en particulier dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé.

D'autre part, le jugement rendu dans l'*Affaire du siècle* « dépasse l'obstacle souvent posé par le lien de causalité – qui a parfois limité des décisions en matière de pollution atmosphérique à caractère diffus – et s'accorde en l'espèce à tisser un lien entre les manquements de l'Etat et une atteinte aux fonctions écologiques de l'atmosphère »³⁴⁰.

Cette évolution du lien de causalité, d'autant plus justifiée en matière de pollution diffuse, est encouragée par la doctrine³⁴¹.

Et, en effet, s'en tenir à une conception stricte du lien de causalité pourrait faire obstacle à la réparation du préjudice écologique et priver de tout effet utile la reconnaissance juridique de ce préjudice.

Autrement dit, l'État ne saurait opposer un défaut de lien causal entre ses fautes et le déclin de la biodiversité et de la biomasse en arguant de l'absence de certitude scientifique absolue ou du fait qu'il ne s'agirait pas de l'unique facteur en présence.

145.

Il convient par ailleurs de relever que le juge administratif, constatant un ensemble d'éléments factuels ne laissant pas de place au doute, considère le lien de causalité comme étant établi.

Il convient en ce sens de souligner les décisions relatives à l'apparition d'une sclérose en plaques à la suite d'une vaccination contre l'hépatite B. Par un arrêt du 9 mars 2007, après avoir noté que « *les rapports d'expertise, s'ils ne l'ont pas affirmé, n'ont pas exclu l'existence d'un tel lien de causalité* », le Conseil d'État a considéré que ce lien de causalité devait être tenu pour **établi**, en raison, d'une part, du bref délai qui a séparé « *l'injection [...] de l'apparition du premier symptôme cliniquement constaté de la sclérose en plaques* », en raison d'autre part, de « *la bonne santé de l'intéressée et [de] l'absence, chez elle, de tous antécédents à cette pathologie, antérieurement à sa vaccination* »³⁴². Au regard de ces circonstances de fait, dont la preuve peut être établie par tout moyen³⁴³, le lien de causalité a été tenu pour établi.

Dans le même sens, le tribunal administratif de Paris a reconnu la carence de l'État, et donc le lien de causalité, entre le contrôle insuffisant des activités de pêche et le nombre important de carcasses

³⁴⁰ M. Torre-Schaub et P. Bozo, « Le préjudice écologique au secours du climat, ombres et lumières », La Semaine juridique Edition Générale, n° 11, 15 mars 2021, doct. 305.

³⁴¹ En ce sens, voir notamment : A. Van Lang, « Le juge administratif, l'État et les algues vertes », A.J.D.A., 2010, p. 900 ; N. Chiffot, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative. Passé d'une notion en quête d'avenir », Droit administratif, 2011, n° 11, étude 20 ; M. Deguerge, « Les imperfections de la responsabilité administrative environnementale », A.J.D.A., 2018, p. 2077 ; G.J. Martin, « De quelques évolutions du droit contemporain à la lumière de la réparation du préjudice écologique par le droit de la responsabilité civile », Revue des juristes de Sciences Po n° 18, janvier 2020, p. 16 ; H. Belrhali, *Les grandes affaires de responsabilité de la puissance publique*, L.G.D.J., coll. Systèmes, 2021, p. 89 ; J. Bousquet, « Adapter la responsabilité administrative aux enjeux climatiques », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 26, 28 juin 2021, p. 2208 ; J.-C. Rotouille, « Préjudice écologique. Quelques réflexions autour du second jugement dans l'Affaire du siècle », Droit Administratif n° 2, Février 2022, comm. 9.

³⁴² CE, 9 mars 2007, *Nadine A.*, n° 267635, publié au recueil Lebon.

³⁴³ CE, 6 novembre 2013, *Mme B.*, n° 345696, publié au recueil Lebon.

de cétacés retrouvées sur les plages, du golfe de Gascogne notamment. La causalité est constatée malgré l'absence de données scientifiques disponibles permettant d'établir un lien avéré entre les mortalités de cétacés et un type de pêche en particulier, dès lors qu'existe au moins une corrélation spatiale entre les activités de certaines pêcheries et la population de dauphins communs³⁴⁴.

Si l'on suit ce raisonnement, dès lors que la présence de substances phytopharmaceutiques – dont la dangerosité est scientifiquement établie – est constatée dans les écosystèmes subissant un déclin de leurs biodiversité et biomasse, le lien de causalité doit être considéré comme établi.

B. En l'espèce

146.

Toutes les fautes exposées *infra* (section II) ont permis la mise sur le marché et l'utilisation intensive de produits phytopharmaceutiques toxiques pour l'environnement. Si des incertitudes demeurent, notamment quant à l'étendue des effets des produits phytopharmaceutiques sur l'environnement, l'existence d'un lien causal entre l'usage desdits produits et le déclin de la biodiversité fait l'objet d'un consensus scientifique. Ce lien causal est d'ailleurs explicitement admis par les pouvoirs publics, au niveau national comme au niveau européen (2.1) ; il est par ailleurs documenté et démontré par de nombreuses études (2.2).

1. Le lien de causalité entre déclin de la biodiversité et produits phytopharmaceutiques est admis par les pouvoirs publics

L'existence d'un lien causal entre l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et l'usage des produits phytopharmaceutiques est admis par les pouvoirs publics, qui ont pris des engagements et adopté un certain nombre de normes, plans et mesures afin de limiter et réduire l'usage de ces produits ainsi que leurs impacts sur l'environnement et la santé humaine.

Pour ne citer que quelques exemples :

- selon le site du ministère de la Transition écologique : « **La contamination des milieux (eau, sol, air) par les pesticides est une problématique majeure qui interpelle la population et qui n'est pas sans faire écho aux inquiétudes que peuvent susciter l'usage de certaines substances et leurs conséquences pour la santé. La France s'est engagée dans une démarche de réduction de l'usage des pesticides avec le plan Ecophyto II+ réaffirmée dans le plan Biodiversité.** »³⁴⁵,
- selon le rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi adoptée par le Sénat visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national : « **La mission commune d'information du Sénat sur les pesticides et leur impact sur la santé, conduite par nos collègues Sophie Primas et Nicole Bonnefoy, avait publié son propre rapport le 10 octobre 2012. Intitulé « Pesticides : vers le risque zéro », il dressait un constat inquiétant de la situation actuelle en France [...]. Au-delà des impacts sur la santé, les impacts sur l'environnement et la biodiversité sont préoccupants : pollution de l'eau, destruction des abeilles et d'insectes portant atteinte aux équilibres naturels de la faune (disparition ou migration d'oiseaux, déséquilibre de la flore naturelle avec recrudescence de plantes invasives). L'abeille pollinise plus de 80% des espèces de plantes. Ces dernières connaissent depuis quelques années en France des surmortalités hivernales record. 500 000 colonies**

³⁴⁴ TA Paris, 2 juillet 2020, *Sea Shepherd*, n° 1901535/4-2.

³⁴⁵ [Ministère de la Transition écologique, « Pesticides, pollutions diffuses », 29 janvier 2021.](#)

d'abeilles ont disparu entre 1995 et 2000 en France, décimées en partie par les insecticides en enrobage de semences (Gauchon, Regent TS etc.), idem pour d'autres pays européens. [...] Une étude de chercheurs français, de l'INRA et du CNRS, et allemand, permet de chiffrer la valeur de l'activité pollinisatrice des insectes, abeilles principalement, à 153 milliards d'euros en 2005 pour les principales cultures dont l'homme se nourrit. Ce chiffre représente 9,5% de la valeur de l'ensemble de la production alimentaire mondiale. La présence des produits phytosanitaires dans les cours d'eaux de surfaces et souterraines, a également été mise en évidence par les scientifiques. D'après l'Institut Français de l'environnement (IFEN) on trouve des résidus de pesticides dans 91% des eaux superficielles et dans 56% des eaux souterraines en France analysées (« Les pesticides dans les eaux » – Données 2004 publiées 2007). Sur environ 400 substances recherchées, 201 ont été mises en évidence dans les eaux de surface et 123 dans les eaux souterraines. **Les herbicides sont les composés les plus retrouvés dans les eaux.** L'AMPA (produit de dégradation du glyphosate) est trouvé dans plus de 55% des recherches dans les eaux de surface et le glyphosate dans plus de 35%. Le coût de dépollution annuel supporté par la collectivité est estimé entre 4.4 et 14.8 milliards d'euros, uniquement pour la pollution induite par les pesticides »³⁴⁶.

- selon le rapport commun précité du CGEDD, de l'IGAS et du CGAAER de 2017, « **L'utilisation des produits phytopharmaceutiques constitue aussi un enjeu majeur pour l'environnement.** La quasi-généralité des cours d'eau est contaminée et le coût du traitement curatif de l'eau est estimé entre 260M€ et 360M€ par an. Les insectes pollinisateurs sont menacés par ces produits sachant que le service rendu par ces insectes à la production marchande est chiffré entre 2,3Mds€ et 5,3Mds€ par an »³⁴⁷;
- selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale publié en 2018 : « **Bien qu'encore mal mesurés, les effets des produits phytopharmaceutiques sur l'environnement sont larges puisqu'on constate une pollution presque générale de l'air et des eaux. Enfin, la contamination des sols touchés est entretenue par des traitements massifs et répétés et produit des effets à long terme malgré la biodégradabilité des nouvelles substances.** Pour autant, les impacts des pesticides sur l'environnement sont rarement pris en compte dans les évaluations européennes préalables aux autorisations des substances et produits dans l'Union européenne. Mais aujourd'hui, **plusieurs études récentes montrent, sans doute possible, les dégâts que leur large utilisation a occasionnés. Les plus visibles sont d'une ampleur alarmante : plus de 75 % de la biomasse des insectes a disparu en 27 ans, bouleversant de nombreuses chaînes alimentaires. À commencer par les oiseaux, victimes directes ou indirectes des pesticides, dont la population a diminué de 30 % en à peine 15 ans. Ces produits dérèglent et affaiblissent également des écosystèmes et des acteurs de la biodiversité vitaux pour la production alimentaire humaine : la richesse productive des sols se dégrade et les insectes pollinisateurs sont en déclin rapide à tel point que la communauté scientifique mondiale vient de lancer l'alerte. La gravité de ces dégâts et de ces menaces amène la mission à insister plus que jamais sur la nécessité de réduire drastiquement l'usage des pesticides pour tendre aussi rapidement que possible vers leur abandon.** »³⁴⁸ ;
- selon l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : « **L'agriculture apparaît comme l'un des moteurs principaux du déclin des insectes, notamment à cause de l'usage excessif de pesticides** »³⁴⁹ ;

³⁴⁶ [Rapport n°1561, 15 janvier 2014](#), pp. 5-7.

³⁴⁷ [CGEDD/IGAS/CGAAER, « Utilisation des produits phytopharmaceutiques, Tome 1 », 2017](#), p.5.

³⁴⁸ [Assemblée nationale, « Rapport d'information sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques », n°852, 2018](#), p. 7.

³⁴⁹ [OPECST, « Le déclin des insectes », Note n° 30, 2021](#), p.1.

- selon le site de l'Office de la biodiversité : « **Aujourd'hui, le constat est sans appel, la biodiversité est en chute libre. De nombreux animaux et plantes disparaissent, à un rythme encore jamais égalé. La disparition de la biodiversité est en train de provoquer des effets graves sur les moyens de subsistance, l'économie et la qualité de vie des populations humaines. On parle même d'extinction de masse** ». **Parmi les causes de cet effondrement de la biodiversité : « Pesticides chimiques, engrais, solvants, pollutions accidentelles sont également responsables de la dégradation des milieux naturels. Ils s'infiltrent dans le sol jusqu'aux cours d'eau et aux nappes d'eau souterraines ou s'introduisent, comme les plastiques, dans l'alimentation ; ils impactent directement les milieux naturels, les espèces, et affectent pour longtemps la santé humaine.** »³⁵⁰ ;
- la Cour des comptes, dans le cadre du référé précité du 27 novembre 2019, a relevé que : « **Mis en œuvre depuis 2008, les plans de réduction des usages et des effets des produits phytopharmaceutiques, dits « plans Écophyto », devaient permettre à la France de réduire les risques et les effets de ces produits (communément appelés « pesticides ») sur la santé humaine et sur l'environnement, et d'encourager le recours à des méthodes de substitution** »³⁵¹.

Ce lien causal est également reconnu au niveau européen. Déjà, dans un document de 2007 présentant la politique de l'UE pour une utilisation durable des pesticides, la Commission européenne, tout en rappelant que « *L'utilisation des pesticides présente divers avantages (essentiellement économiques), notamment pour les exploitants agricoles* », reconnaissait que « *Lorsque les pesticides sont mal utilisés, ou utilisés en trop grandes quantités, les substances chimiques peuvent contaminer l'eau, l'air et les sols et exercer des effets néfastes sur les végétaux et les espèces sauvages, ainsi que sur la diversité biologique* (cette dernière étant également influencée par toute une série d'autres facteurs). Ainsi, les produits phytopharmaceutiques disséminés dans l'environnement de manière incontrôlée par dérive de pulvérisation, lixiviation ou ruissellement peuvent polluer les sols, les eaux superficielles et les eaux souterraines. La contamination de l'environnement peut également se produire pendant et après l'application, lors du nettoyage de l'équipement ou en cas d'élimination non contrôlée et illégale des pesticides ou des récipients qui les contenaient (sources ponctuelles) »³⁵².

Plus récemment, dans un rapport au Parlement européen et au Conseil du 3 mars 2017 portant sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1185/2009 relatifs aux statistiques sur les pesticides, la Commission souligne que « **Les pesticides sont une cause de pollution et ont un effet direct sur, notamment, l'état de la biodiversité, des étendues d'eau et des sols** »³⁵³.

Dernièrement, dans un rapport au Parlement européen et au Conseil du 20 mai 2020 portant sur l'évaluation du règlement PPP, la Commission européenne a explicitement reconnu le lien causal entre le déclin de la biodiversité et les produits phytopharmaceutiques :

« La biodiversité des écosystèmes agricoles connaît un déclin important, comme en témoignent la baisse du nombre d'oiseaux des habitats agricoles et la diminution des populations d'insectes dans certaines régions de l'UE. Entre autres raisons, l'utilisation des

³⁵⁰ [Office français de la biodiversité, « La biodiversité, malade de certains modes de production ».](#)

³⁵¹ [Cour des comptes, « Le bilan des plans Ecophyto », nov. 2019.](#)

³⁵² [Commission européenne, « Politique de l'UE pour une utilisation durable des pesticides. Historique de la stratégie », 2007, pp. 9-10.](#)

³⁵³ [Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement \(CE\) n°1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides » - COM\(2017\) 109 final, 2017, p.5.](#)

pesticides a été identifiée comme un facteur important de ces évolutions. Les restrictions ou le non-renouvellement des approbations de substances actives ayant des effets négatifs sur les pollinisateurs – telles que les néonicotinoïdes (imidaclopride, clothianidine, thiaméthoxame et thiaclopride) – ont contribué à un niveau plus élevé de protection de l'environnement. **Les pesticides contribuent à la pollution des eaux souterraines et de surface.** Les données de surveillance publiées en 2018 concernant l'état chimique des eaux européennes montrent que les pesticides et leurs métabolites (souvent des « substances héritées du passé » qui ne sont plus approuvées) sont la cause de la non-conformité d'environ 6,5 % (par zone) des masses d'eau souterraines à l'objectif de bon état fixé dans la directive-cadre sur l'eau. »³⁵⁴.

Du côté du Parlement européen, un rapport du 30 janvier 2019 de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire sur la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides constate que « **les pesticides détruisent la biodiversité des zones agricoles et épuisent les surfaces arables, pourtant essentielles à une production alimentaire viable à long terme.** Dans le récent rapport de la Commission européenne concernant les statistiques sur les pesticides, il est reconnu que " **les pesticides sont une cause de pollution et ont un effet direct sur, notamment, l'état de la biodiversité, des étendues d'eau et des sols** ". En parallèle, le rapport 2017 de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à l'alimentation souligne les effets négatifs de l'utilisation des pesticides sur les droits de l'homme, sur la santé humaine (les travailleurs, leurs familles, les tiers, les résidents et les consommateurs) et sur l'environnement. Ce rapport révèle en outre que l'agriculture intensive fondée sur l'utilisation de pesticides n'a pas contribué à réduire la faim dans le monde, mais a plutôt contribué à augmenter la consommation de nourriture et le gaspillage alimentaire dans les pays industrialisés. »³⁵⁵.

Le Parlement européen a appelé, à l'occasion de la 15^e réunion de la conférence des parties (COP15) à la convention sur la diversité biologique, à s'attaquer aux principaux facteurs de perte de biodiversité, « **considérant que la perte majeure de biodiversité est directement attribuable à l'utilisation massive d'herbicides systémiques à large spectre tels que le glyphosate** »³⁵⁶. Il a également et notamment publié une infographie relative au déclin des abeilles et autres pollinisateurs, identifiant les pesticides comme l'une des causes de ce déclin et expliquant « **pourquoi le Parlement européen fait de la réduction de l'utilisation de pesticides une priorité essentielle** »³⁵⁷.

Enfin la Cour des comptes européenne a publié, en mai 2020, un rapport spécial sur l'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques, selon lequel :

« L'utilisation de PPP peut générer des pressions sur l'environnement et présenter des risques pour la qualité des eaux souterraines et de surface, la qualité des sols, la biodiversité, les écosystèmes et la santé humaine, y compris par l'intermédiaire de résidus contenus dans les denrées alimentaires. Les PPP pulvérisés sur les champs peuvent pénétrer dans les terres et les cours d'eau environnants (voir [figure 1](#)). Les PPP ont une incidence sur les plantes et les animaux et peuvent contribuer à l'appauvrissement de la biodiversité, en ce compris la réduction des populations d'insectes. Par exemple, la plateforme intergouvernementale scientifique et

³⁵⁴ [Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Evaluation du règlement \(CE\) n°1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et du règlement \(CE\) n°396/2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides, COM\(2020\) 208 final, 2020, pp. 9-10.](#)

³⁵⁵ [Parlement européen, Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2008/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides, A8-0045/2019](#), exposé des motifs.

³⁵⁶ [Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur la 15^{ème} réunion de la conférence des parties \(COP15\) à la convention sur la diversité biologique \(2019/2824\(RSP\)\), §E.](#)

³⁵⁷ [Parlement européen, « Pourquoi les abeilles et autres pollinisateurs sont en déclin ? \(infographie\) », 2021.](#)

*politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) estime que **les PPP constituent l'un des facteurs favorisant la diminution des populations de pollinisateurs.** »³⁵⁸.*

L'impact des produits phytopharmaceutiques est incontestable et incontesté, et largement documenté.

2. Les effets documentés des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité

Il est scientifiquement établi que de nombreux produits phytopharmaceutiques autorisés à la vente sont de nature à engendrer un dérèglement et un déclin des écosystèmes. Et la présence récurrente de substances phytopharmaceutiques est relevée au sein de ces écosystèmes, parmi lesquels il est avéré que les populations animales et végétales subissent un déclin sans précédent.

Les fautes de l'État matérialisées par les carences et insuffisances en matière d'évaluation, d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, de réduction de leur utilisation et de leurs effets sont en lien causal manifeste avec le dommage : l'effet inacceptable sur l'environnement que constitue le déclin de la biodiversité.

Si l'ensemble des écosystèmes sont susceptibles d'être impactés par les produits phytopharmaceutiques autorisés par l'État, quatre d'entre eux seront évoqués : les milieux aquatiques et humides (a), les insectes pollinisateurs (b), la biodiversité des sols (c) et les vertébrés (d).

2.1. Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse des milieux aquatiques et humides

147.

Les effets documentés des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et la biomasse des milieux humides et aquatiques

Le lien de causalité entre l'usage de produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité des milieux aquatiques et humides est documenté et ne saurait être sérieusement contesté.

148.

Le lien causal a notamment été établi **sur le microbiome**, ces organismes de petite taille, parmi lesquels figurent les diatomées, algues microscopiques qui sont à la base de la chaîne trophique et servent de nourriture aux larves d'insectes, de crustacés, et aux alevins. Une altération de leur population se ressent donc sur la totalité de l'écosystème.

Ces microalgues d'eau douce sont un marqueur biologique, quantifié par l'Indice Biologique Diatomées (IBD) et utilisé afin d'évaluer la qualité biologique d'un cours d'eau en se basant sur l'analyse de la population de diatomées présente.

Or les effets des produits phytopharmaceutiques sur la flore microbienne en eau douce ont notamment été évalués par cinq professeurs américains, Ephraim J. Muturi, Ravi Kiran Donthu, Christopher J. Fields, Chang-Hyun Kim, tous quatre de l'Université d'Illinois, et Imelda K. Moise, de

³⁵⁸ [Cour des comptes européennes, Rapport spécial « Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques : des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques », 2020](#), introduction, §02.

l'Université de Miami. Ils décrivent dans leur article publié en mars 2017³⁵⁹ un risque élevé de perturbation des écosystèmes par des produits simples et en combinaison (atrazine, glyphosate, malathion, carbaryl, permethrin). Ils notent une réduction de la diversité microbienne par l'action des insecticides seuls ou en combinaison avec les herbicides, décrivant un impact potentiel direct ou indirect sur la chaîne trophique aquatique ou terrestre.

D'autres auteurs se sont penchés sur la sensibilité des diatomées aux herbicides, et notamment Floriane Larras, Agnès Bouchez, Frédéric Rimet et Bernard Montuelle, chercheurs affiliés à l'Institut National de la Recherche Agronomique de Thonon, qui concluent notamment, dans un article publié en août 2012³⁶⁰, que si une part significative des espèces sont sensibles à des niveaux de concentration usuellement trouvés dans l'environnement, les diatomées benthiques sont quant à elles susceptibles d'être particulièrement touchées par les inhibiteurs de photosynthèse.

149.

Les effets des produits phytopharmaceutiques ont également été documentés en ce qui concerne **les insectes aquatiques**, qui sont au cœur de l'écosystème, étant un maillon essentiel par la nourriture qu'ils constituent à l'état larvaire ou adulte.

Il convient de viser une revue menée par les chercheurs Christy A. Morrissey, Pierre Mineau, James H. Devries, Francisco Sanchez-Bayo, Matthias Liess, Michael C. Cavallaro et Karsten Liber, dont les conclusions publiées en 2014 sont les suivantes³⁶¹ : « *il apparaît que les concentrations environnementales actuelles de néonicotinoïdes dans les eaux de surfaces sur la planète sont clairement dans les valeurs pour lesquelles des effets à court et à long terme sur les invertébrés aquatiques sont possibles à très large échelle* ».

150.

Les effets des produits phytopharmaceutiques ont également été documentés sur **les crustacés**, et notamment les daphnies, crustacés pélagiques d'eau douce, qui se montrent particulièrement affectées.

Les chercheurs Maria Cuenca Cambronero, Hollie Marshall, Luc De Meester, Thomas Alexander Davidson, Andrew P. Beckerman et Luisa Orsini, qui ont publié le résultat de leurs recherches le 4 décembre 2018³⁶², ont ainsi établi une corrélation évidente entre l'usage du carbamate, l'usage global de pesticides et l'évolution négative de la biomasse en daphnies.

151.

Les effets ont par ailleurs été documentés sur **les mollusques**.

Les chercheurs ont ainsi prouvé que les moules subissent des perturbations endocriniennes en présence de l'insecticide chlorpyrifos³⁶³.

³⁵⁹ [Muturi et al., 2017.](#)

³⁶⁰ [Larras et al., 2012.](#)

³⁶¹ [Morrissey, Mineau et al., 2014.](#)

³⁶² [Cambronero, Marshall, De Meester et al., 2018.](#)

³⁶³ [Canesi et al., 2011.](#)

En France, Pierrick Moreau, Nicole Faury, Thierry Burgeot et Tristan Renault, chercheurs à l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer, ont démontré que la présence de pesticides est un facteur aggravant de la mortalité des huîtres de culture³⁶⁴.

152.

S'agissant des poissons, des études ont démontré des capacités de fuites amoindries face aux prédateurs³⁶⁵ ou encore un impact indirect par réduction de la disponibilité des proies et direct par altération du comportement de nourrissage³⁶⁶.

Des études ont également démontré un impact délétère sur le développement des alevins dû à la présence d'insecticides dans le milieu³⁶⁷, ainsi que des altérations de l'expression des gènes³⁶⁸.

153.

S'agissant des amphibiens, dont il sera exposé *infra* le déclin s'agissant des espèces françaises, une étude menée par 5 chercheurs en 2017 a démontré que les têtards de grenouilles rousses – espèce présente en métropole et dont les populations sont en déclin – subissent un stress important lorsque l'eau est polluée, induisant des troubles métaboliques, leur santé et donc leur survie pouvant ainsi être affectées³⁶⁹.

Plus globalement, selon une étude publiée en juillet 2013 par les chercheurs américains Mikhail A. Beketov, Ben J. Kefford, Ralf B. Schäfer, and Matthias Liess³⁷⁰, l'évaluation de la richesse taxonomique, effectuée notamment en France et en Allemagne, montre des pertes allant jusqu'à 42 % des espèces, **en lien direct avec l'utilisation des pesticides**. Les chercheurs soulignent que le mode actuel d'évaluation des risques environnementaux faillit à protéger la biodiversité et qu'une nouvelle approche est nécessaire.

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), établissement sous tutelle du ministère de l'Environnement, a publié en 2017 une revue des néonicotinoïdes. Il y est mentionné que les effets « *très toxiques pour les organismes aquatiques* » et/ou nocifs pour les organismes aquatiques et entraînant des effets à long terme, étaient déjà documentés.

Il est exposé en page 30 de ce rapport :

« Selon Anderson et al. (2015) les néonicotinoïdes présentent une faible volatilité. De plus, selon Morrissey et al. (2015), ces substances présentent simultanément une forte solubilité et de faibles coefficients de partage organique/eau : sans pouvoir la quantifier, ces données suggèrent néanmoins une pénétration préférentielle post-traitement de ces substances dans le milieu aquatique.

Armbrust et Peeler (2002) soulignent quant à eux le rôle du ruissellement après des événements pluvieux, relatif à l'introduction de ces substances dans les eaux de surface.

³⁶⁴ [Moreau et al., 2015.](#)

³⁶⁵ [Sandoval-Herrea et al., 2019.](#)

³⁶⁶ [Mcneale et al., 2014.](#)

³⁶⁷ [Marimuthu et al., 2013.](#)

³⁶⁸ [Zhang et al., 2014.](#)

³⁶⁹ [Strong et al., 2017.](#)

³⁷⁰ [Beketov, Kefford et al., 2013.](#)

Lorsque ces substances atteignent le milieu aquatique, leur comportement peut être déduit de leurs propriétés physico-chimiques. De façon générale, les substances néonicotinoïdes semblent présenter des solubilités importantes et une persistance élevée dans le compartiment aquatique. Suite aux traitements foliaires de culture par ces substances et à l'occasion d'épisodes pluvieux, il est donc possible qu'une part significative des quantités employées soit lessivée et entraînée vers les eaux ».

154.

Il existe donc un consensus scientifique, admis par l'État puisque des organismes publics gouvernementaux en font état, quant au fait que de nombreux produits phytopharmaceutiques autorisés ont un impact direct et néfaste sur les organismes vivants.

2.2. Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse de l'entomofaune

155.

Le lien de causalité entre l'usage de produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité de l'entomofaune (désignant l'ensemble des insectes présents dans un milieu) est documenté et ne saurait être sérieusement contesté. Les produits phytopharmaceutiques ont un impact négatif direct et indirect sur la diversité des espèces ainsi que sur la biomasse, c'est-à-dire le nombre d'insectes observables dans un lieu donné.

Il ressort d'un consensus scientifique que la pollution agrochimique est l'un des principaux facteurs associés au déclin généralisé de l'entomofaune, y compris des abeilles et autres pollinisateurs³⁷¹.

La communauté scientifique s'accorde sur le fait que les produits phytopharmaceutiques jouent un rôle majeur dans les déclins des insectes et de la biodiversité³⁷² et que l'exposition aux polluants, liée aux pratiques agricoles intensives et industrielles, avec l'application massive de produits phytopharmaceutiques, est un des principaux facteurs du déclin de l'entomofaune³⁷³.

156.

À titre d'exemple, dès 2000, des scientifiques ont démontré que l'utilisation de plusieurs pesticides ou fongicides de manière combinée (« effet cocktail ») produit des effets dépassant significativement les effets respectifs des substances individuelles³⁷⁴ et en 2010, une étude a identifié, parmi un ensemble

³⁷¹ [Gill et Raine, 2014](#); [Grab et al., 2019](#); [Sánchez-Bayo et Whyckhuys, 2019](#); [Sydenham et al., 2014](#); [Warren et al., 2021](#); [Woodcock et al., 2016](#).

³⁷² [Dicks et al., 2021](#).

³⁷³ Entre autres, [Brooks et al., 2012](#); [Deutsch et al., 2008](#); [Dudley et Alexander, 2017](#); [Forister et al., 2019](#); [Fox, 2013](#); [Geiger et al., 2010](#); [Habel et al., 2019](#); [Harvey et al., 2020](#); [IPBES, Rapport d'évaluation sur les pollinisateurs, 2016](#); [Ollerton et al., 2014](#); [OPECST, « Le déclin des insectes », Note n°30, 2021](#); [Potts et al., 2015](#); [Sánchez-Bayo et Wyckhuys, 2019](#); [Seibold et al., 2019](#); [Wilcove et al., 1998](#).

³⁷⁴ [Altenburger et al., 2000](#); [Backhaus et al., 2009](#).

de 13 paramètres « *les produits phytopharmaceutiques comme le premier facteur responsable de la perte de la diversité des plantes, des coléoptères terrestres et des oiseaux* »³⁷⁵.

Ainsi, une méta-analyse de 2014³⁷⁶ (*Worldwide Integrated Assessment (WIA) of the Impact of Systemic Pesticides on Biodiversity and Ecosystems*), qui compile et synthétise les résultats de 1121 études concernant les effets de l'usage des insecticides nicotinoïdes, publiées dans des revues à comité de lecture (*Peer Review*) couvrant les cinq années précédentes, démontre que les niveaux de produits phytopharmaceutiques systémiques qui ont été documentés dans l'environnement sont suffisants pour causer des impacts négatifs sur un large éventail d'organismes non ciblés dans les habitats terrestres, aquatiques, marécageux, marins et benthiques (vivant au fond des océans ou des cours d'eau). L'étude conclut :

*Les insecticides néonicotinoïdes exposent un large éventail d'invertébrés à une très forte toxicité, en particulier les insectes, et l'exposition aux conditions réalistes de terrain est susceptible d'avoir à la fois des impacts mortels et un large éventail d'effets sublétaux importants. On doit déplorer des lacunes majeures de connaissance concernant les impacts sur la grande majorité des invertébrés dont beaucoup jouent des rôles essentiels permettant le bon fonctionnement des écosystèmes. Les données sur les quelques espèces non-cibles sur lesquelles des tests sur le terrain ont été réalisés sont limitées par les défauts majeurs de protocoles périmés utilisés. Malgré de grandes lacunes et des incertitudes de connaissances, il existe néanmoins une connaissance suffisante pour conclure que les niveaux actuels de pollution par les néonicotinoïdes et le fipronil, résultant actuellement d'usages autorisés, dépassent fréquemment les plus faibles concentrations sans effet nocif observé (LOEC) et sont donc ainsi susceptibles d'avoir à grande échelle une large gamme d'effets biologiques négatifs et des impacts écologiques sur un large éventail d'invertébrés non-cibles dans les habitats terrestres, aquatiques, marins et benthiques »*³⁷⁷.

157.

Les effets des produits phytopharmaceutiques ont également été documentés **en ce qui concerne spécifiquement les pollinisateurs**.

Le rapport Pesticides de 2015 a montré que les produits phytopharmaceutiques ont un effet direct sur la santé et la survie des insectes pollinisateurs, qui, une fois intoxiqués, meurent ou sont désorientés au point de ne plus retrouver le chemin de leurs ruches³⁷⁸. Ces constats ont été unanimement confirmés en 2016 par le groupe d'experts de l'IPBES.

Par ailleurs, deux études scientifiques³⁷⁹, l'une pour le Canada et l'autre menée au Royaume-Uni ont confirmé les effets négatifs des produits phytopharmaceutiques et notamment des néonicotinoïdes sur les abeilles, mais ont également démontré une menace directe pour la survie à terme des colonies. Ainsi, l'étude portant sur 62 espèces d'abeilles sauvages en Angleterre sur une période de 18 ans a permis de démontrer un impact substantiel des néonicotinoïdes sur la persistance des populations d'abeilles sauvages et notamment que les impacts sublétaux "s'amplifient" pour provoquer des extinctions de population sur de longues échelles de temps.

³⁷⁵ [Geiger et al., 2010](#).

³⁷⁶ [Effets des néonicotinoïdes et du fipronil sur les invertébrés – Pisa et al., 2014](#).

³⁷⁷ [Effets des néonicotinoïdes et du fipronil sur les invertébrés – Pisa et al., 2014](#), Résumé p.2.

³⁷⁸ [Assemblée nationale, « Rapport d'information sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques », n°852, 2018](#).

³⁷⁹ Études de [Tsvetkov et al., 2017](#) au Canada et de [Woodcock et al., 2016](#) en Hongrie, en Allemagne et au Royaume-Uni.

D'autres études publiées en 2012 identifient un lien de causalité direct entre la mort massive d'abeilles au printemps à proximité des champs de maïs et l'intoxication aiguë due à l'exposition aux poussières produites au cours de la mise en terre des semences traitées avec des néonicotinoïdes³⁸⁰.

D'autres scientifiques de l'Institut national vétérinaire de Pologne ont mené en 2017 une analyse toxicologique à partir d'échantillons sélectionnés d'abeilles domestiques mortes en Europe. L'analyse montre que 98% des abeilles examinées étaient empoisonnées par les résidus de plus de 50 produits phytopharmaceutiques³⁸¹. Or, l'étude démontre que les différences entre le nombre moyen de résidus de produits phytopharmaceutiques détectés chez les abeilles vivantes et empoisonnées indiquent clairement l'impact de l'exposition aux produits phytopharmaceutiques sur la santé des abeilles.

Enfin, une étude menée par Audrey Muratet (Observatoire Départemental de la Biodiversité Urbaine) et Benoît Fontaine (CNRS) sur l'impact des produits phytopharmaceutiques utilisés dans les jardins sur les papillons et les bourdons a également démontré que l'utilisation de produits phytopharmaceutiques avait une corrélation négative avec leur abondance³⁸². Cette étude identifie également les herbicides comme ayant un impact négatif indirect sur les insectes en limitant la quantité de ressources disponibles.

Par ailleurs, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, outre la létalité directe sur l'entomofaune, peut entraîner une mortalité différée ou sur le long terme ainsi que les altérations importantes des populations d'insectes, même à la suite d'une exposition à des doses sublétales. Ainsi, il a été démontré que dans de nombreux cas les produits phytopharmaceutiques ne tuent pas directement et immédiatement les insectes, mais ont un impact fort sur la capacité de ces derniers à survivre (impact sur le développement larvaire³⁸³, sur la reproduction³⁸⁴, sur l'activité neuronale³⁸⁵, etc.) qui aboutit, *in fine*, à leur mort³⁸⁶.

Il ressort de ces études que les produits phytopharmaceutiques ont un impact direct et indirect incontestable sur l'entomofaune, qui va au-delà des effets attendus sur les espèces cibles.

158.

De surcroît, le lancement par l'État d'un « Plan pollinisateur 2021-2026 »³⁸⁷ ayant vocation à protéger les insectes pollinisateurs, prévoyant notamment d'« *Éviter ou de minimiser les effets des produits phytopharmaceutiques* » (p. 29) et dont l'un des axes est la « *Révision de la réglementation sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en période de floraison* » (p. 87), démontre explicitement que l'État reconnaît l'impact de ses politiques publiques en matière d'autorisation d'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur le déclin des insectes pollinisateurs.

2.3. Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse du sol

³⁸⁰ [Krupke et al., 2012](#) ; [Pochi et al., 2012](#) ; [Tapparo et al., 2012](#).

³⁸¹ [Kiljanek et al., 2017](#).

³⁸² [Muratet et Fontaine, 2015](#).

³⁸³ [Siefert et al., 2020](#) ; [Vàzquez et al., 2018](#).

³⁸⁴ [Sánchez-Bayo et Tennekes, 2017](#).

³⁸⁵ [Barascu et al. 2022](#) ; [Hayes 1988](#)

³⁸⁶ [Barascou et al., 2021](#).

³⁸⁷ [Ministère de la Transition écologique et ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, « Plan national en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation 2021-2026 ».](#)

159.

La communauté scientifique a largement établi le fait que les produits phytopharmaceutiques autorisés concourent à la fragilisation de l'écosystème du sol.

De manière générale, l'étude menée par l'Université Zhejiang de Chine « *Combined effects of two sulfonylurea herbicides on soil microbial biomass and N-mineralization* » de 2001 a montré que plus les taux d'herbicides sont élevés, plus les masses microbiennes baissent³⁸⁸. Parmi les deux herbicides sur lesquels portait cette étude, l'un d'entre eux, le metsulfuron-méthyl, est toujours commercialisé en France³⁸⁹. Le captane (un fongicide qui est toujours autorisé en France³⁹⁰) et l'herbicide *glyphosate* (une substance active toujours autorisée en France³⁹¹) ont également un effet néfaste avéré sur les communautés bactériennes présentes dans le sol³⁹².

La méta-analyse précitée de 2014, qui compile et synthétise les résultats de 1121 études publiées dans des revues à comité de lecture (*Peer Review*) couvrant les cinq années précédentes, démontre les effets des pesticides systémiques sur les invertébrés non ciblés³⁹³. Cette étude établit notamment que les *néonicotinoïdes* sont potentiellement très toxiques pour les vers de terre.

S'agissant des bactéries du sol, le metsulfuron-méthyl (substance active toujours autorisée en France) s'est avéré toxique pour une proportion majeure d'entre elles, notamment les souches *Pseudomonas*, à de faibles concentrations³⁹⁴. Concernant les champignons, une étude³⁹⁵ a montré dès 1987 que la croissance fongique était significativement réduite, en particulier lorsque les concentrations des produits utilisés (comme le Garlon triclopyr, toujours autorisé en France³⁹⁶) contenant du triclopyr, étaient supérieures à 10 ppm, c'est-à-dire 10 grammes par tonnes.

Il convient par ailleurs de relever que la reproduction peut être perturbée à des niveaux inférieurs aux LC50/DL50, c'est-à-dire aux doses ou taux de concentration du produit au-dessus duquel 50% de l'échantillon testé meurt.

En effet, l'étude de 2014 susmentionnée démontre que les néonicotinoïdes bloquent la récupération de la mémoire de navigation exploratoire³⁹⁷. Les auteurs de cette méta-analyse précisent que les conséquences liées à l'exposition à cette classe de substance peuvent être immédiates et fatales mais également chroniques. Les métabolites des néonicotinoïdes sont souvent aussi toxiques, voire plus que les matières actives envers les organismes non cibles³⁹⁸, comme les vers de terre ou les collemboles. L'étude a ainsi démontré que les catégories d'espèces les plus touchées étaient les invertébrés terrestres tels que les vers de terre³⁹⁹.

Les produits de classe SDHI causent également des dommages sur la faune du sol et en particulier sur les vers de terre : dans une étude de 2021⁴⁰⁰, les chercheurs relèvent que sur l'espèce *Eisenia fetida* (que l'on sait moins sensible aux pesticides que les vers de terre que l'on retrouve sur le terrain), le

³⁸⁸ [El Ghamry et al., 2001.](#)

³⁸⁹ Permis de commerce depuis le 17 novembre 2010 : <https://ephy.anses.fr/ppp/drax-metsulfuron-express>.

³⁹⁰ <https://ephy.anses.fr/substance/captan>.

³⁹¹ <https://ephy.anses.fr/substance/glyphosate>.

³⁹² [Widenfalk et al., 2008.](#)

³⁹³ [Pisa et al., « Effets des néonicotinoïdes et du fipronil sur les invertébrés », 2014.](#)

³⁹⁴ [Boldt et Jacobsen, 1998.](#)

³⁹⁵ [Chakravarty et Sidhu, 1987.](#)

³⁹⁶ <https://ephy.anses.fr/substance/triclopyr>

³⁹⁷ [Pisa et al., « Effets des néonicotinoïdes et du fipronil sur les invertébrés », 2014.](#)

³⁹⁸ [Ibid.](#)

³⁹⁹ [Ibid.](#)

⁴⁰⁰ [He et al., 2021.](#)

benzovindiflupyr (aussi appelé solatenol, qui est un nouveau type de fongicide SDHI et est actuellement autorisé en France⁴⁰¹) a un impact physiologique, engendre une baisse de la reproduction et conduit à une moindre éclosion des cocons.

Enfin, l'appauvrissement de la biodiversité de la faune du sol a des répercussions sur les populations d'oiseaux. Cela a été démontré dans l'étude Hahn *et al.*⁴⁰², en 2014. Une diminution de larves d'insectes après l'application d'herbicide réduit la quantité de nourriture disponible pour les oiseaux des champs⁴⁰³.

2.4. Le lien de causalité entre la mise sur le marché et l'usage des produits phytopharmaceutiques et le déclin de la biodiversité et de la biomasse des vertébrés

160.

L'impact négatif des produits phytopharmaceutiques sur les oiseaux et les mammifères est démontré au sein de la communauté scientifique.

161.

La méta-analyse de 2014 (*Worldwide Integrated Assessment (WIA) of the Impact of Systemic Pesticides on Biodiversity and Ecosystems*), qui compile et synthétise les résultats de 1121 études, a permis notamment de démontrer l'impact direct et indirect des produits phytopharmaceutiques et plus précisément des néonicotinoïdes, sur les vertébrés, et notamment sur les oiseaux et les petits mammifères⁴⁰⁴.

162.

Une étude menée dans 21 pays européens a montré qu'en Europe de l'Ouest les populations des oiseaux des zones agricoles ont chuté de 42% entre 1980 et 2019, même parmi les espèces auparavant abondantes. Cette étude a conclu également que les populations moyennes de tous les oiseaux communs ont diminué d'environ 18% en Europe entre 1980 et 2019, ce chiffre est de 59% pour les oiseaux dans les zones agricoles⁴⁰⁵.

Les oiseaux peuvent être exposés aux pesticides directement par l'ingestion de graines qui ont été traitées avec des pesticides, ou indirectement par la consommation de petits insectes et d'autres animaux qui ont eux-mêmes ingéré les pesticides, ce qui entraîne des empoisonnements secondaires de l'oiseau. Une intoxication aiguë indirecte des oiseaux par des pesticides en France a été documentée par une étude portant sur les milans royaux (*Milvus milvus*)⁴⁰⁶, qui ont été intoxiqués par des carbamates (insecticides) provenant d'appâts à viande et d'insecticides organophosphorés⁴⁰⁷. Les oiseaux peuvent également être indirectement affectés par le déclin de la population d'insectes. C'est le cas notamment pour la mésange charbonnière (*Parus major*)⁴⁰⁸ en France. L'utilisation intensive de

⁴⁰¹ <https://ephy.anses.fr/substance/benzovindiflupyr>.

⁴⁰² Hahn *et al.*, 2014.

⁴⁰³ Brühl et Zaller, 2019.

⁴⁰⁴ Gibbons, Morrissey et Mineau, « Examen des effets directs et indirects des néonicotinoïdes et du fipronil sur la faune des vertébrés », 2014.

⁴⁰⁵ PanEuropean Common Bird Monitoring Scheme.

⁴⁰⁶ Espèce protégée au titre de l'article 3 de l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection et de l'annexe 1 de la directive Oiseaux.

⁴⁰⁷ Berny & Gaillet, 2008.

⁴⁰⁸ Espèce protégée au titre de l'article 3 de l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection.

pesticides est susceptible d'entraîner une réduction substantielle de la disponibilité des insectes qui a renforcé la compétition intraspécifique, ce qui provoque l'échec de la reproduction chez les couples ayant une faible capacité de compétition⁴⁰⁹. Une autre étude de terrain a signalé les effets des pesticides sur la biodiversité des communautés d'oiseaux dans le sud-est de la France⁴¹⁰. Les auteurs rapportent que l'abondance des oiseaux, la richesse des espèces et la diversité ont toutes été affectées par la présence de pesticides. Trente espèces d'oiseaux ont été observées dont plusieurs espèces protégées. Une étude similaire, également menée en France, a montré que l'abondance locale de 41 espèces d'oiseaux était affectée négativement par l'utilisation de pesticides⁴¹¹.

163.

S'agissant des mammifères, une étude menée en 1995 par un chercheur britannique a permis de montrer que les pesticides et autres produits chimiques ont causé le déclin des populations de mammifères sauvages britanniques. Ce sont principalement les chauves-souris et les rongeurs (et 38 % des espèces) qui ont été affectés⁴¹².

En France, il a été démontré que des renards ont été empoisonnés par des résidus de bromadiolone (raticide) dans le tissu corporel de leurs proies⁴¹³. Une autre étude a montré qu'au Royaume-Uni, à la suite de la mise en place du contrôle de la population de rats aux rodenticides, les populations locales de mulots sylvestres, campagnols roussâtres et campagnols agrestes ont décliné de manière significative⁴¹⁴. De même, il résulte d'une troisième analyse que l'usage des herbicides peut affecter des mammifères tels que les musaraignes communes, mulots sylvestres et les blaireaux en supprimant les plantes sources de nourriture et en modifiant le microclimat⁴¹⁵.

Enfin, et de manière indirecte, la perte de diversité et de biomasse des insectes due à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques a un impact sur les autres animaux et notamment les oiseaux et les petits mammifères qui s'en nourrissent.

Le lien de causalité entre les carences fautives de l'Etat et le préjudice écologique étant démontré, les conditions d'engagement de sa responsabilité sont réunies.

V. Sur la demande d'injonction

164.

En droit, d'une part, aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le*

⁴⁰⁹ [Bouvier et al., 2005.](#)

⁴¹⁰ [Bouvier et al., 2010.](#)

⁴¹¹ [Filippi-Codaccioni et al., 2010.](#)

⁴¹² [Harris et al., 1995.](#)

⁴¹³ [Berny et al, 1997.](#)

⁴¹⁴ [Brakes & Smith, 2005.](#)

⁴¹⁵ [Hole et al, 2005.](#)

cas échéant, d'un délai d'exécution. ». D'autre part, 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 effets⁴¹⁶.

Le juge peut notamment faire usage de son pouvoir d'injonction pour assurer la réparation du préjudice écologique, comme il l'a fait dans l'*Affaire du siècle*.

Une telle réparation s'entend, en effet, soit d'un retour au *statu quo ante*, soit d'une cessation de l'illicite⁴¹⁷.

En ce sens, si l'article 1249 du code civil prévoit que « [l]a réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature », l'article 1252 précise qu'« [i]ndépendamment de la réparation du préjudice écologique, le juge, saisi d'une demande en ce sens par une personne mentionnée à l'article 1248, 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 du 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 »⁴¹⁸.

En l'espèce, le comportement de l'Etat demeure fautif, de sorte que le préjudice moral de chacune des associations requérantes, comme le préjudice écologique, perdurent. S'agissant de ce dernier, il n'est pas contestable que la contamination des écosystèmes par les produits phytopharmaceutiques continuera d'altérer leurs fonctions écologiques durant des décennies.

Dans ces conditions, les associations requérantes sont fondées à solliciter le prononcé d'une injonction à l'encontre du Premier ministre et des ministres compétents d'adopter toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au préjudice moral subi, ainsi qu'au préjudice écologique lié à la mise sur le marché et à l'usage des produits phytopharmaceutiques.

165.

En conséquence, il est demandé au tribunal administratif de Paris d'enjoindre au Premier ministre et aux ministres compétents de mettre un terme à l'ensemble des manquements à ses obligations en matière d'évaluation et d'autorisation de produits phytopharmaceutiques et de protection de la biodiversité contre les effets des pesticides et de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique en résultant et notamment, dans le délai le plus court possible, de :

⁴¹⁶ CE 27 juillet 2015, *Baey*, n° 367484, Recueil Lebon, p. 285 ; cf. aussi TA Paris, 3 février 2021, *Oxfam France et autres*, n° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, cons. 38.

⁴¹⁷ 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.

⁴¹⁸ 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.

- Prendre toutes mesures utiles pour mettre un terme à l'usage des produits phytopharmaceutiques menaçant la préservation de la biodiversité ;
- Suspendre les autorisations et dérogations pour les produits d'ores et déjà identifiés comme entraînant une perte inestimable de biodiversité ; notamment tout produit de la famille des néonicotinoïdes et des SDHI, tout produit contenant du glyphosate ;
- Réformer le processus d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et notamment leur évaluation, afin d'identifier et d'interdire les produits responsables du déclin de la biodiversité ;
- Réexaminer par conséquent toutes les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques délivrées, en tenant compte des insuffisances démontrées et en intégrant ainsi les corrections du processus (évaluation des effets cocktails, chroniques, sublétaux, à différentes étapes du cycle de vie des organismes), et prévoir notamment l'obligation de prendre en compte, dans l'évaluation des risques :
 - les dimensions temporelles et spatiales de l'exposition aux pesticides, y compris la mortalité différée et les effets cumulatifs potentiels d'une exposition chronique ;
 - la co-exposition à plusieurs composés (effets dits « cocktails »), résultant de la toxicité combinée (effets additifs et synergiques) du produit phytopharmaceutique avec les autres pesticides (ou leurs sous-produits de dégradation) déjà présents dans l'environnement ou susceptibles d'être utilisés simultanément sur une même zone d'utilisation, et ce au moyen de tests systématiques de l'ensemble des effets cumulatifs et synergiques ou, à défaut, par l'application de facteurs additionnels de protection permettant de couvrir toute incertitude découlant des effets de la toxicité combinée ne pouvant pas être testés actuellement ;
 - la toxicité combinée du produit phytopharmaceutique mis sur le marché (substance active, coformulants), y compris les éventuels effets synergiques entre substance active et les autres ingrédients composant le produit ;
 - les effets sublétaux sur la physiologie et le comportement des organismes non ciblés, et ce notamment par l'élaboration et la validation de protocoles de tests adaptés ou, à défaut, l'application de facteurs de protection additionnels permettant de couvrir les incertitudes liées à ces effets ;
 - les effets sur les espèces non-ciblées qui ne sont pas testées actuellement, ni suffisamment représentées par les espèces qui font actuellement l'objet de l'évaluation du risque, en prenant en considération les espèces pertinentes les plus sensibles aux produits phytopharmaceutiques, au besoin à l'aide de facteurs de protection appropriés ;
 - les incertitudes liées aux autres effets non testés actuellement, comme les effets indirects, par l'application de facteurs de protection additionnels ;
- Renforcer les mesures en matière de phytopharmacovigilance, afin d'assurer une surveillance appropriée du produit mis sur le marché pendant toute la durée de l'autorisation, et afin notamment de vérifier si les hypothèses de l'évaluation du risque

sont confirmées dans des conditions réelles et de détecter les effets négatifs qui peuvent ne devenir apparents que lorsque le produit est utilisé à grande échelle ;

- Rendre accessible au public l'intégralité des études réglementaires menées dans le cadre de l'évaluation et de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques – et, le cas échéant, dans le cadre du réexamen des autorisations – afin de permettre une information complète et adéquate du public ainsi que la vérification des études par des parties indépendantes ;
- Intégrer, dans le cadre du Plan Pollinisateurs 2022-2026, des objectifs chiffrés et juridiquement contraignants de diminution de l'usage des produits phytopharmaceutiques ;
- Prendre toutes les mesures utiles pour réparer le préjudice écologique résultant des manquements et carences de l'État, et notamment l'adoption et la mise en œuvre de programmes et de mesures de protection et de réhabilitation des espèces impactées par les pesticides, de décontamination et de protection des eaux et des sols et de recherches pour la biodiversité, ainsi que l'allocation des fonds et moyens nécessaires pour mener ces programmes et mesures à bien ;
- En tout état de cause, mettre en œuvre toutes les mesures permettant de faire de l'agriculture une alliée de la biodiversité et accélérer la transition agroécologique, d'organiser l'utilisation de la biodiversité végétale comme alternative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, de renforcer la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les politiques de santé humaine, animale et végétale, et de respecter les objectifs premiers et révisés des plans Ecophyto I, II et II+.

*

* *

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, et notamment ceux qui seront développés dans un mémoire complémentaire qui sera ultérieurement déposé, les associations demanderesse concluent qu'il plaise au tribunal administratif de Paris de :

- **CONDAMNER** l'État à réparer le préjudice écologique causé par les carences et insuffisances de l'État en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, de réexamen des autorisations et de protection de la biodiversité contre les effets de ces produits et à mettre un terme à l'ensemble desdites carences et insuffisances ;

- **CONDAMNER** l'État à leur verser à chacune la somme symbolique de 1 euro en réparation du préjudice moral subi ;

- **ENJOINDRE** à l'État de mettre un terme à l'ensemble des manquements à ses obligations en matière d'évaluation et d'autorisation de produits phytopharmaceutiques et de protection de la biodiversité contre les effets des pesticides et de prendre toutes les mesures utiles de nature à réparer le préjudice écologique en résultant et notamment, dans le délai le plus court possible, de :

- Prendre toutes mesures utiles pour mettre un terme à l'usage des produits phytopharmaceutiques menaçant la préservation de la biodiversité ;
- Suspendre les autorisations et dérogations pour les produits d'ores et déjà identifiés comme entraînant une perte inestimable de biodiversité ; notamment tout produit de la famille des néonicotinoïdes et des SDHI, tout produit contenant du glyphosate ;
- Réformer le processus d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et notamment leur évaluation, afin d'identifier et d'interdire les produits responsables du déclin de la biodiversité ;
- Réexaminer par conséquent toutes les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques délivrées, en tenant compte des insuffisances démontrées et en intégrant ainsi les corrections du processus (évaluation des effets cocktails, chroniques, sublétaux, à différentes étapes du cycle de vie des organismes), et prévoir notamment l'obligation de prendre en compte, dans l'évaluation des risques :
 - les dimensions temporelles et spatiales de l'exposition aux pesticides, y compris la mortalité différée et les effets cumulatifs potentiels d'une exposition chronique ;
 - la co-exposition à plusieurs composés (effets dits « cocktails »), résultant de la toxicité combinée (effets additifs et synergiques) du produit phytopharmaceutique avec les autres pesticides (ou leurs sous-produits de dégradation) déjà présents dans l'environnement ou susceptibles d'être utilisés simultanément sur une même zone d'utilisation, et ce au moyen de tests systématiques de l'ensemble des effets cumulatifs et synergiques ou, à défaut, par l'application de facteurs additionnels de protection permettant de couvrir toute incertitude découlant des effets de la toxicité combinée ne pouvant pas être testés actuellement ;
 - la toxicité combinée du produit phytopharmaceutique mis sur le marché (substance active, coformulants), y compris les éventuels effets synergiques entre substance active et les autres ingrédients composant le produit ;
 - les effets sublétaux sur la physiologie et le comportement des organismes non ciblés, et ce notamment par l'élaboration et la validation de protocoles de tests adaptés ou, à défaut, l'application de facteurs de protection additionnels permettant de couvrir les incertitudes liées à ces effets ;

- les effets sur les espèces non-ciblées qui ne sont pas testées actuellement, ni suffisamment représentées par les espèces qui font actuellement l'objet de l'évaluation du risque, en prenant en considération les espèces pertinentes les plus sensibles aux produits phytopharmaceutiques, au besoin à l'aide de facteurs de protection appropriés ;
 - les incertitudes liées aux autres effets non testés actuellement, comme les effets indirects, par l'application de facteurs de protection additionnels ;
- Renforcer les mesures en matière de phytopharmacovigilance, afin d'assurer une surveillance appropriée du produit mis sur le marché pendant toute la durée de l'autorisation, et afin notamment de vérifier si les hypothèses de l'évaluation du risque sont confirmées dans des conditions réelles et de détecter les effets négatifs qui peuvent ne devenir apparents que lorsque le produit est utilisé à grande échelle ;
 - Rendre accessible au public l'intégralité des études réglementaires menées dans le cadre de l'évaluation et de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques – et, le cas échéant, dans le cadre du réexamen des autorisations – afin de permettre une information complète et adéquate du public ainsi que la vérification des études par des parties indépendantes ;
 - Intégrer, dans le cadre du Plan Pollinisateurs 2022-2026, des objectifs chiffrés et juridiquement contraignants de diminution de l'usage des produits phytopharmaceutiques ;
 - Prendre toutes les mesures utiles pour réparer le préjudice écologique résultant des manquements et carences de l'État, et notamment l'adoption et la mise en œuvre de programmes et de mesures de protection et de réhabilitation des espèces impactées par les pesticides, de décontamination et de protection des eaux et des sols et de recherches pour la biodiversité, ainsi que l'allocation des fonds et moyens nécessaires pour mener ces programmes et mesures à bien ;
 - En tout état de cause, mettre en œuvre toutes les mesures permettant de faire de l'agriculture une alliée de la biodiversité et accélérer la transition agroécologique, d'organiser l'utilisation de la biodiversité végétale comme alternative à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, de renforcer la prise en compte des enjeux de biodiversité dans les politiques de santé humaine, animale et végétale, et de respecter les objectifs premiers et révisés des plans Ecophyto I, II et II+.
- **CONDAMNER** l'État à verser, à chacune des demanderesse, des dommages et intérêts affectés à la réparation du préjudice écologique et dont le montant sera déterminé ultérieurement ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de 3000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

avec toutes les conséquences de droit.

PRODUCTIONS :

- Production n° 1.** Statuts de l'association NOTRE AFFAIRE A TOUS
- Production n° 2.** Statuts de l'association POLLINIS
- Production n° 3.** Statuts de l'association BIODIVERSITE SOUS NOS PIEDS
- Production n° 4.** Statuts de l'association ANPER TOS
- Production n° 5.** Statuts de l'association ASPAS et délibération du Conseil d'administration du 18 juillet 2020
- Production n° 6.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au Premier ministre
- Production n° 7.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
- Production n° 8.** Lettre du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de la Transition écologique
- Production n° 9.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre des Solidarités et de la Santé
- Production n° 10.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
- Production n° 11.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de l'Economie
- Production n° 12.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de la transformation et la Fonction publique
- Production n° 13.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de l'Europe des affaires étrangères
- Production n° 14.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre de l'Intérieur
- Production n° 15.** Lettres du 8 septembre et du 8 novembre 2021 adressées au ministre des Outre-mer
- Production n° 16.** Rapport d'activités 2020 de l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières Truite-Ombre-Saumon (ANPER-TOS)