

CONSEIL D'ETAT

Auditorat

A. 227.244/XIII-8.644

RAPPORT

(Article 12 du règlement général de procédure)

En cause : 1. **L'A.S.B.L. Pesticide Action Network Europe**

2. **L'A.S.B.L. Nature et Progrès-Belgique**

3. **Benoît DUPRET**

Ayant pour conseil Me Antoine Bailleux, avocat, Avenue de Tervueren 412, bte 5, Bruxelles, chez qui il est fait élection de domicile

Contre : **L'Etat belge**

Ayant pour conseils Me Sébastien Depré, Me Grégoire Ryelandt, et Me Marie Lambert de Rouvroy, avocats, Place Flagey, 7, 1050 Bruxelles, chez qui il est fait élection de domicile

Parties intervenantes :

1. **La S.A. SES VANDERHAVE**

Ayant pour conseils Me Philippe de Long et Me Julien Gaul, avocats, avenue du Port, 86C, 1000 Bruxelles, chez qui il est fait élection de domicile

2. **L'A.S.B.L. « Confédération des Betteraviers Belges »**

3. **L'A.S.B.L. « Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique »**

4. **La S.A. « Isera & Scaldis Sugar »**

5. **La S.A. « Raffinerie Tirlemontoise »**

Ayant pour conseils Me Lieve Swartenbroux et Me David Mailleux, avocats, rue Bréderode, 13, 1000 Bruxelles, chez qui il est fait élection de domicile

I. OBJET DU RECOURS ET PROCEDURE

Par une requête unique introduite par la voie électronique le 21 janvier 2019, les requérants demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « *six décisions autorisant l'utilisation d'insecticides à base de substances actives 'néonicotinoïdes' interdites dans l'Union européenne, pour le traitement, la mise sur le marché et le semis de semences de betteraves sucrières, de laitue, d'endives, radicchio rosso et pain de sucre, et de carottes* » et d'autre part, l'annulation de ces décisions.

Un arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 rejette la demande de suspension, l'urgence n'étant pas établie.

II. EXPOSE DES FAITS

Voy. l'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019.

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 décembre 2019, les mêmes requérants demandent la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « *deux décisions autorisant le semis de semences de betteraves sucrières enrobées d'insecticides à base de substances actives thiaméthoxame et clothianidine, deux substances appartenant à la catégorie des néonicotinoïdes dont l'utilisation est interdite dans l'Union européenne* », pour la période du 15 février au 14 juin 2020. L'arrêt n° 246.851 du 27 janvier 2020 rejette la requête, le moyen unique ne paraissant pas sérieux.

III. EXAMEN DE LA RECEVABILITE

1. Recevabilité de la requête en annulation

1.1. Recevabilité rationae temporis

1.1.1. La partie adverse et les parties intervenantes contestent la recevabilité *rationae temporis* du recours en ce qu'il est dirigé contre les premier et deuxième actes attaqués, ceux-ci ayant été publiés le 19 octobre 2018 sur le site « *Phytoweb* ».

1.1.2. Dans leur mémoire en réplique, les requérants s'expriment comme suit :

« [les] deux premiers actes n'ont pas, à l'inverse des quatre autres actes attaqués, fait l'objet d'un 'communiqué' dans l'onglet 'nouvelles' du site phytoweb. Or, seuls les actes faisant l'objet d'un tel communiqué sont immédiatement consultables sur le site phytoweb, c'est-à-dire sans qu'il faille les chercher par le biais d'un moteur de recherche. Par ailleurs, seuls ces actes sont repris dans le flux RSS et dans la newsletter du site phytoweb signalant les nouvelles décisions aux personnes qui s'y sont abonnées. »

Si l'on pouvait donc attendre des requérants qu'en étant normalement prudents et diligents, ils suivent et consultent périodiquement ces nouvelles, on ne saurait exiger d'eux qu'à intervalles réguliers, ils entrent 'à l'aveugle' le nom de produits ou de substances actives dans la base de données des autorisations de produits phytopharmaceutiques pour débusquer d'éventuelles nouvelles autorisations ou qu'ils traquent chaque semaine une modification dans la liste des autorisations pour situations d'urgence. A cet égard, on rappellera non seulement que les insecticides qui font l'objet du présent recours ne représentent qu'une partie infime des produits phytopharmaceutiques sur le marché, mais qu'en outre :

- *La première requérante – qui emploie six personnes, dont seulement un Belge et aucun juriste – suit l'évolution de la réglementation relative aux pesticides dans tous les pays de l'Union européenne et au niveau européen lui-même ;*
- *La seconde requérante n'est pas coutumière des actions de veille réglementaire, ses activités relevant surtout de la prévention et de la sensibilisation ;*
- *Le troisième requérant est apiculteur, et ne dispose ni du temps ni du savoir-faire nécessaires à ce type de veille.*

Par conséquent, même à supposer que les deux premiers actes aient été consultables dès le 19 octobre 2018, on ne pouvait légitimement attendre des requérants qu'ils en aient pris connaissance avant la mise en ligne, le 3 décembre 2018, des quatre autres actes attaqués, accompagnés de communiqués dans la rubrique 'nouvelles' du site phytoweb. Il en résulte que leur recours a été introduit dans le délai de soixante jours».

1.1.3. Examen

Il est de jurisprudence constante que lorsqu'un acte administratif ne doit être ni publié, ni notifié, le délai pour introduire un recours en annulation commence à courir au moment de la connaissance suffisante de l'acte, c'est-à-dire celle de son contenu et de sa portée ¹. En l'espèce, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose la publication ou la notification de la décision aux personnes qui n'en sont pas les destinataires. On relève cependant dans le « *Plan fédéral abeilles 2017-2019* », que « *les mesures fédérales d'interdiction et de restriction de la commercialisation et de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sont toujours communiquées via le site web Phytoweb* » (Déclaration du S.P.F. Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, suite à la consultation publique du 6 mars au 4 mai 2017 inclus sur l'avant-projet de plan fédéral abeilles 2017-2019, M.B., 22 mai 2017, p. 58.757). Cette pratique n'a évidemment pas le même effet qu'une publication au Moniteur belge, de sorte que le délai de recours au Conseil d'Etat ne peut commencer à courir au jour de la publication d'une information sur ce site internet. Dès lors, il convient de s'interroger sur la date de prise de connaissance effective des deux premiers actes attaqués par les parties requérantes. A cet égard, il est également de jurisprudence constante que c'est à

¹ Voy. notamment, C.E., n° 244.983 du 27 juin 2019, Leroy ; C.E., n° 244.254 du 23 avril 2019, Declercq.

celui qui conteste la recevabilité *rationae temporis* d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat qu'il appartient de prouver que la partie requérante a eu connaissance de l'acte attaqué plus de soixante jours avant l'introduction du recours ², étant entendu qu'un requérant ne peut reporter arbitrairement le point de départ du délai prévu pour l'introduction du recours, en sorte que la validité en droit et le maintien d'une décision administrative demeurent incertains à l'insu de l'administration et des autres personnes intéressées, le requérant devant ainsi se montrer normalement prudent et diligent pour acquérir la connaissance de l'acte en cause ³.

En l'espèce, il apparaît de la pièce n° 21 du dossier administratif complémentaire que les deux premiers actes attaqués ont été publiés, le 19 octobre 2008, à l'adresse <https://fytoweb.be/nl/node/650/moderation/diff/view/4050/4248>. La partie adverse produit également, en pièce n° 24 de son dossier administratif complémentaire, un article publié le 25 octobre 2018 dans la revue espagnole en ligne « *Agrodigital.com* », qui relaie cette information, de sorte qu'il paraît difficilement contestable que la date du 19 octobre 2018 soit bien celle à laquelle les deux premiers actes attaqués ont été publiés sur le site « *Phytoweb* ». Si c'est à partir de cette date que les parties requérantes ont pu avoir connaissance des deux premiers actes attaqués, les parties adverse et intervenantes ne démontrent toutefois ni qu'aucune des trois parties requérantes aurait eu une connaissance effective des deux premiers actes attaqués plus de 60 jours avant l'introduction de leur recours, ni qu'en raison des explications fournies par les parties requérantes dans leur mémoire en réplique, aucune des trois n'aurait fait preuve de la diligence requise pour acquérir la connaissance des actes en cause.

L'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

1.2. Connexité

1.2.1. Les parties requérantes exposent que « *dans la mesure où les actes attaqués ont été mis en ligne le même jour, ont un fondement juridique identique, déploient des effets juridiques identiques, sont entachés de la même illégalité, et que le contrôle de leur légalité appelle un raisonnement commun, il convient de les considérer comme connexes* ».

1.2.2. La partie adverse considère que les conditions de la connexité ne sont pas remplies. Elle développe la même argumentation que celle présentée dans sa note d'observations déposée dans le cadre de la procédure en référé et reproduite dans l'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 (pp. 11 et 12).

1.2.3. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes s'appuient sur l'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 qui statue sur la demande de suspension.

Elles ajoutent ce qui suit :

² Voy. notamment C.E., n° 216.282 du 16 novembre 2011, Casier ; C.E., n° 211.528 du 24 février 2011, Schotte et consorts ; C.E., n° 208.694 du 4 novembre 2010, Stommen.

³ C.E., n° 244.254 du 23 avril 2019, Declercq.

« Plusieurs éléments du dossier administratif viennent encore étayer cette connexité.

Il ressort ainsi de la pièce n° 19 du dossier administratif que la demande de semis de betteraves traitées avec les produits Poncho Beta et Cruiser 600 FS a été introduite avant même la demande de traitement de ces semences, l'auteur du mail envoyé à la partie adverse se proposant de déjà également introduire le dossier relatif au traitement des semences dans l'espoir que ces diverses demandes soient traitées par le comité d'agrégation lors de la même réunion. Un employé de la partie adverse réexpédie cet e-mail à l'un de ses collègues, précisant avoir 'convenu avec eux qu'il était préférable qu'ils introduisent dès maintenant leur demande pour que nous puissions les gérer toutes ensemble lors d'une même réunion. Le dossier sera de toute façon très certainement identique à celui de l'Irbab' (...).

Il ressort en outre du mail en page 2 de la pièce n° 59 du dossier administratif que les six demandes d'autorisation ont été traitées ensemble lors de la 1013ème réunion du comité d'agrégation et approuvées ensemble lors de la 1014ème réunion de ce même comité, l'accord de principe obtenu lors de cette réunion à l'égard des autorisations de semis étant simplement subordonné à 'la réception de garanties des régions quant au contrôle des conditions d'application décidées pour l'utilisation des semences traitées'.

Par ailleurs, il ressort des pièces n° 7 et 21 du dossier administratif que les demandes d'autorisation relatives au semis et au traitement de semences de betteraves sont effectivement identiques, fondées sur la même motivation et les mêmes documents scientifiques. L'e-mail en pièce n° 21, accompagnant la demande d'autorisation pour le traitement de ces semences reconnaît ce fait explicitement : 'Ces documents sont les mêmes que ceux envoyés par l'IRBAB [dans le cadre de leur demande d'autorisation de semis] étant donné que notre demande découle de celle de l'IRBAB. La seule modification apportée est la date pour laquelle nous aurions besoin de cette dérogation' (...).

Enfin, les conclusions des experts concernant les demandes d'autorisation relatives respectivement au semis et au traitement des semences de betteraves sont également similaires (comparez les pièces n° 30 et 62 du dossier administratif d'une part (à propos du Poncho Beta) et n° 32 et 64 de ce même dossier (à propos du Cruiser 600 FS)).

Par conséquent, les actes attaqués :

- Reposent sur la même base juridique ;*
- Reposent sur des motivations similaires ;*
- Ont été examinés simultanément et autorisés pour les mêmes raisons ; et*
- Procèdent chacun d'une interprétation erronée de l'article 53 du Règlement 1107/2009.*

Pour ces différentes raisons, leur connexité est établie ».

1.2.4. Examen

Selon l'article 2, § 1er, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête en annulation contient l'objet de la demande. Il n'appartient, en principe, pas à un requérant de donner plusieurs objets à sa requête. Il ne peut être fait exception à cette règle que s'il existe une connexité entre les divers actes attaqués et si, eu égard aux moyens invoqués ou à l'un d'eux, et sous réserve de l'examen de la recevabilité de chacun d'entre eux, il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter conjointement les différents objets de la requête. Un requérant n'est recevable à demander l'annulation de plusieurs actes distincts par une seule requête que si leurs éléments essentiels s'imbriquent à ce point qu'il semble indiqué - notamment pour la facilité de l'instruction ou pour éviter la contradiction entre des décisions judiciaires - d'instruire ces actions comme un tout et d'y statuer par une seule décision, ou s'il paraît vraisemblable que les constatations faites ou les décisions prises à propos d'une demande se répercuteront sur le résultat de l'autre. C'est donc essentiellement le souci d'une bonne administration de la justice qui permet de justifier une dérogation au principe de l'interdiction d'introduire plusieurs actions par un même recours ⁴.

En l'espèce, les six actes attaqués reposent sur le même fondement légal, l'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. Ils contiennent chacun une dérogation fondée sur cette disposition, limitée à 120 jours. Le moyen unique d'annulation invoqué réside dans la critique de l'application dudit article 53 pour les six autorisations contestées. Il en résulte qu'il est de bonne administration de traiter conjointement les six objets de la requête. La connexité ne requiert par ailleurs pas qu'une solution identique soit donnée pour chaque objet de la requête.

1.3. Intérêt à agir

1.3.1. Les parties requérantes énoncent qu'elles ont « *un intérêt à agir actuel, légitime, direct et certain à obtenir (...) l'annulation des décisions attaquées* ».

Elles exposent ce qui suit :

« Les deux premières requérantes sont des associations sans but lucratif dont l'objet social est expressément lié à la promotion d'une agriculture sans pesticides.

S'agissant de PAN Europe, l'article 3 de ses statuts donne à l'association les buts suivants :

'1. La promotion d'activités destinées à réduire et éliminer les pesticides et autres produits chimiques dont les biocides et, d'une manière générale, la prévention de la prolifération de tous pesticides et de biocides dangereux ;

⁴ Voy. C.E., n° 239.476 du 20 octobre 2017, Ghislain.

2. *Le monitoring, la conscientisation, l'éducation, la formation, l'étude, la recherche, les test, l'échange d'expertise en matière de pesticides et de biocides dans les enceintes mondiales, européennes, nationales, régionales et locales*'.

La même disposition précise qu'en vue d'atteindre ces objectifs, l'association 'procédera notamment (...) c) au lobbying, à la recherche de toute proposition ou à l'opposition à tous changements législatifs et décisions politiques pris ou à prendre dans les enceintes mondiales, européennes, nationales, régionales et locales' ([...]).

PAN Europe s'est fortement impliquée en faveur de l'interdiction des néonicotinoïdes, notamment à travers une intervention en soutien de la Commission dans le recours en annulation du Règlement d'exécution 485/2013 précité et la création en 2018 d'une coalition de plus de 130 ONGs à travers l'Union européenne en vue d'obtenir une interdiction totale de ces substances (www.beecoalition.eu).

S'agissant de Nature et Progrès, ses statuts indiquent que cette association vise à 'promouvoir :

- l'agriculture biologique

- le jardinage biologique

- le petit élevage biologique

- la consommation de produits biologiques' (art. 3.2.4), étant précisé que 'par Biologique il faut toujours comprendre : "production obtenue dans le respect des lois naturelles, de la Terre, sans recours aux OGM et aux produits chimiques de synthèse"' (art. 3.2.4.1). Par ailleurs, les statuts ajoutent que cette association entend aussi 'participer à la préservation de la biodiversité, sauvage ou cultivée tant sur le plan animal que végétal' (art. 3.2.6) ([...]).

Nature et Progrès s'est également fort impliquée en faveur de l'interdiction des néonicotinoïdes, notamment en organisant des campagnes web à ce sujet et en menant des actions de sensibilisation à une culture alternative à celle de la betterave sucrière. Nature et Progrès a également participé, le jeudi 2 février 2017, à une audition de la commission environnement du Parlement de Wallonie visant à définir une stratégie d'interdiction des pesticides aux néonicotinoïdes.

L'objet social des deux premières requérantes est ainsi intimement affecté par les décisions attaquées, lesquelles autorisent, sur le territoire belge, certaines utilisations de produits à base de néonicotinoïdes qui ont été formellement interdites par les Règlements d'exécution n° 2018/783, 2018/784 et 2018/785 précités.

Le troisième requérant est quant à lui apiculteur. Il possède une trentaine de ruches dans la région de Tilff et déplace à intervalles réguliers ses colonies dans le cadre de la transhumance. Pour ce faire, il doit pouvoir s'assurer que ses abeilles ne seront pas confrontées à un environnement contaminé par des pesticides neurotoxiques tels que

les néonicotinoïdes. Ayant été plusieurs fois victime de mortalités hivernales importantes, à l'époque de l'utilisation des néonicotinoïdes sur des grandes cultures proches de ses ruchers, il a un intérêt évident à la cessation d'une telle utilisation ».

1.3.2. Les parties intervenantes soutiennent que les requérants n'établissent pas l'existence d'un dommage. Elles renvoient aux « conditions imposées par la partie adverse dans les différentes dérogations octroyées (voy. points 7 et suiv.), que ce soit pour les semences traitées (destinées uniquement à être utilisés dans des pays où les néonicotinoïdes sont autorisés) ou pour les semis (avec un schéma de rotation de 5 ans permettant d'éviter une contamination par les résidus et l'obligation d'utiliser les meilleurs techniques disponibles en vue de réduire au minimum la libération de poussières durant l'application sur les semences, le stockage, le transport et le semis). Ces conditions ne sont aucunement analysées par les parties requérantes qui ne démontrent pas en quoi elles seraient insuffisantes pour empêcher que les désagréments soulevés ne se produisent. Cette remarque s'applique également en ce qui concerne les différentes conditions et techniques imposées par la certification - ESTA (pièce n° 19) - dont l'usine de la partie intervenante est certifiée - et les standards - Vegaplan - (pièce n° 18) applicables aux agriculteurs. De plus, à supposer que ces hypothétiques dommages soient avérés (pour la contestation des pièces additionnelles des requérantes, voy. B.2.2(e)), la partie intervenante ne voit d'ailleurs pas en quoi ils seraient en lien avec les dérogations qui lui ont été attribuées, soit pour le traitement de semences pour des pays où les produits sont encore autorisés. Soulignons encore que les substances actives étaient toujours autorisées au moment où la partie adverse a octroyé les dérogations. Les parties requérantes sont manifestement en défaut de démontrer concrètement leurs prétentions quant aux éventuels dommages que provoqueraient les dérogations ».

En outre, les requérants ne disposent plus de l'intérêt requis, puisque les décisions attaquées ont été complètement exécutées et que « la seule satisfaction morale que les parties requérantes pourraient tirer de l'éventuelle annulation qui ferait ressortir une hypothétique illégalité des décisions ne suffit pas à justifier leur intérêt à agir ». « Il en est de même de l'avantage que pourrait représenter cette potentielle annulation pour les parties requérantes si elles envisageaient, après avoir obtenu gain de cause, d'introduire une action en dommages et intérêts devant les juridictions de l'ordre judiciaire ».

1.3.3. Les parties requérantes répliquent comme suit :

« S'agissant de l'absence de dommage causé par les décisions attaquées, il suffit de constater que, contrairement à ce que prétend la première partie intervenante, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (ci-après, l'EFSA) – dont les conclusions servent de support scientifique aux décisions de la Commission sur les demandes d'approbation des substances – considère que l'utilisation de semences enrobées de produits qui, tels le Cruiser 600 FS, contiennent du thiametoxame, comporte, via la persistance de ces substances dans les cultures pratiquées après celle des semences ('succeeding crop'), un 'risque élevé' pour les abeilles mellifères et pour les bourdons tandis qu'un faible risque n'est pas démontré pour les abeilles solitaires (de sorte qu'en vertu du principe de précaution un risque élevé doit être

préssumé). La même conclusion est tirée par l'EFSA à propos des produits qui, tels le Poncho Beta, contiennent de la clothianidine. S'agissant de cette dernière substance, l'absence de risque faible n'est par ailleurs pas démontrée pour les bourdons et abeilles mellifères dans les bordures des champs traités et dans les parcelles adjacentes à ces champs.

L'absence de données a empêché l'EFSA de procéder à l'examen de ces mêmes risques (bordures des champs et parcelles adjacentes) pour le thiametoxame.

Dans ces conditions, il est évident que les parties requérantes ont, vu leur objet social ou leur activité professionnelle, un intérêt à l'annulation des décisions permettant tant le semis de semences enrobées de telles substances que le traitement et la mise sur le marché de telles semences (dès lors que ce traitement et cette mise sur le marché sont un préalable indispensable au semis et que ces opérations n'ont de sens que si leur semis est autorisé).

Quant à l'affirmation selon laquelle les parties requérantes ne se penchent pas sur les différentes conditions auxquelles sont assorties les autorisations d'urgence attaquées, il est renvoyé aux développements consacrés à cette question aux points 68 à 72 ci-dessous.

S'agissant d'autre part de la question de la persistance de l'intérêt au recours dès lors que les décisions attaquées ont déjà sorti leurs pleins et entiers effets, il convient de noter que 'l'intérêt au recours ne disparaît pas du seul fait qu'une décision à caractère provisoire a cessé de produire ses effets'.

Or, en l'occurrence, il ne fait guère de doute que les décisions attaquées feront l'objet d'un renouvellement annuel pendant plusieurs années. Le ministre compétent a du reste, à l'époque des premières autorisations, annoncé qu'il comptait renouveler ces dernières pendant une période allant de trois à cinq ans.

A supposer même que ces déclarations ne suffisent pas à établir une volonté ferme et certaine, il est à tout le moins certain que la partie adverse sera appelée à se prononcer sur des demandes de l'industrie visant à obtenir le renouvellement de telles autorisations. Il est dès lors de la plus haute importance qu'au moment de prendre position sur ces demandes, la partie adverse soit avisée des limites légales qui s'imposent à sa décision.

Enfin, l'arrêt de suspension met en lumière toutes les difficultés pour les parties requérantes à démontrer la satisfaction de la condition de l'urgence dans le cadre d'un recours en suspension. Par conséquent, si la voie de l'annulation leur était également bloquée pour des raisons de recevabilité, elles se trouveraient dépourvues de toute protection juridictionnelle effective ».

1.3.4. Examen

1.3.4.1. En ce qui concerne l'existence de l'intérêt

Aux termes de l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1er, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies :

- l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ;
- l'annulation de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il ⁵.

S'il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours, il doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste ⁶.

Au vu de l'objet statutaire des deux premières parties requérantes et des objets de la requête, celles-ci ont intérêt au présent recours. En effet, l'A.S.B.L. « *Pesticide Action Network Europe* » a notamment pour mission la promotion d'activités destinées à réduire et à éliminer les pesticides et, à ce titre, à s'opposer à toute décision (politique) prise dans une enceinte nationale. L'A.S.B.L. « *Nature et Progrès-Belgique* » a, quant à elle, notamment pour mission de participer à la préservation de la biodiversité, sauvage ou cultivée, tant sur le plan animal que végétal. La troisième partie requérante a également intérêt au recours en sa qualité d'apiculteur : la mise sur le marché et le semis des semences traitées dont les autorisations provisoires sont contestées présentent, en effet, des risques pour les abeilles, comme le relève la Commission européenne elle-même dans son Règlement d'exécution n° 2018/784 du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine » :

« Compte tenu des risques pour les abeilles provenant des semences traitées, la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine devraient être soumises aux mêmes restrictions que l'utilisation de la clothianidine. Il convient donc de prévoir que les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine ne peuvent pas être mises sur le marché ni utilisées, sauf dans les cas où les semences sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes »

⁵ Jurisprudence constante, voy. notamment C.E., n° 245.241 du 26 juillet 2019, A.S.B.L. « *La Beauté sauvera le Monde* » et Liénart.

⁶ C.C., n° 109/2010 du 30 septembre 2010, B.4.3.

et où la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie »⁷.

1.3.4.2. En ce qui concerne la question de la persistance de cet intérêt

Il a été jugé que « l'intérêt au recours ne disparaît pas du seul fait qu'une décision revêtant un caractère provisoire a cessé de produire ses effets ; que l'intérêt subsiste si le requérant en a subi les inconvénients durant la période pendant laquelle elle a été mise en œuvre et qu'il n'a pas perdu son intérêt en cours d'instance ; qu'une solution contraire aboutirait à placer les décisions à portée temporaire pratiquement à l'abri du recours en annulation »⁸.

En l'espèce, il n'est pas contestable que les parties requérantes ont subi des inconvénients durant la période pendant laquelle les décisions attaquées ont été mises en œuvre : les Règlements d'exécution n°s 2018/784 et 2018/785 du 29 mai 2018, cités ci-dessus, énoncent les risques que représentent pour les abeilles la mise sur le marché et le semis des semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques.

1.3.4.3. En conclusion, l'intérêt des parties requérantes est établi.

2. Recevabilité des requêtes en intervention

Voy. l'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019. Les requêtes en intervention sont recevables.

IV. EXAMEN DU MOYEN UNIQUE

1. La requête en annulation

1.1. Le moyen unique est pris de la violation

« - du Règlement d'exécution n° 2018/784 de la Commission du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active 'clothianidine' (...);

- du Règlement d'exécution n° 2018/785 de la Commission du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active 'thiaméthoxame' (...);

- du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (...);

⁷ Concernant les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant du thiaméthoxame, voy. le Règlement d'exécution n° 2018/785 du 29 mai 2018 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame ».

⁸ Voy. C.E., n° 244.539 du 17 mai 2019, Association des copropriétaires de la résidence « La Citadelle » ; C.E., n° 239.970 du 27 novembre 2017, Péreau ; C.E., n° 236.223 du 24 octobre 2016, commune de Momignies ; C.E., n° 230.265 du 23 février 2015, S.P.R.L. « Tuttifrutti's » ; C.E., n° 228.662 du 6 octobre 2014, S.P.R.L. « Braserade »).

- 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 ;
- de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment de ses articles 35 et 37 ;
- des principes de bonne administration ; et
- de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Le moyen est divisé en trois branches.

1.2. En ce qui concerne la première branche

Les requérants exposent qu'il résulte des règlements d'exécution n°s 2018/784 et 2018/785 visés au moyen qu'il est interdit aux États membres d'autoriser l'utilisation de thiaméthoxame ou de clothianidine dans les cultures à l'air libre, « *que ce soit sous la forme d'une pulvérisation de la plante à l'aide de produits phytopharmaceutiques ou du semis de semences enrobées à l'aide de tels produits* », et que cette interdiction est renforcée par l'annexe A du règlement n° 540/2011, aux termes de laquelle « *seules les utilisations en tant qu'insecticide, dans des serres permanentes ou pour le traitement de semences destinées à être utilisées uniquement dans des serres permanentes, peuvent être autorisées* », « *la culture obtenue [devant] rester dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie* ».

Ils considèrent que « *les décisions attaquées autorisent le traitement et la mise sur le marché de semences de certaines cultures (betterave sucrière, laitues et apparentés, et carottes) ainsi que leur semis en plein champ, à l'air libre* », en violation de cette interdiction, car c'est à tort que la partie adverse a estimé pouvoir se prévaloir de la dérogation prévue à l'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

Les requérants soutiennent que la dérogation prévue à l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 ne s'applique pas en l'espèce pour trois raisons :

- il ressort du libellé même de la disposition précitée que son champ d'application est limité à « *la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques* », ce qui n'inclut pas la mise sur le marché ni le semis de semences enrobées à l'aide de tels produits, ce qui est confirmé par le fait que cet article se présente comme introduisant une « *dérogation à l'article 28* », lequel ne régit cependant que l'autorisation de mise sur le marché et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, tandis que la mise sur le marché des semences traitées à l'aide de tels produits est régie par une autre disposition, à savoir l'article 49 du même règlement qui ne contient aucune référence à l'article 53 précité ;

- la *ratio legis* de cette disposition permet aux États membres de faire face à une situation de crise provoquée par l'apparition d'un parasite susceptible de causer de graves dommages aux végétaux et dont il convient d'enrayer au plus vite la progression - ce qui prendra, en principe, « *la forme de pratiques de pulvérisation des plants attaqués ou de traitement du sol au pied de ces plants* »⁹ -, mais non à autoriser des mesures prophylactiques destinées à prévenir la survenance d'un dommage dont la cause même est hypothétique ; or, « *l'enrobage des semences consiste précisément en une telle mesure préventive puisqu'il intervient avant même le semis et, dès lors, avant la survenance de tout danger* » ;

- les préambules des règlements d'exécution précités n°s 2018/784 et 2018/785 confirment l'interprétation des requérants quant à l'existence d'une distinction de principe entre « *mise sur le marché et utilisation d'un produit phytopharmaceutique* » d'une part, et « *mise sur le marché et traitement de semences* » d'autre part, puisque leur considérant 13 dispose ce qui suit : « *Compte tenu des risques pour les abeilles provenant des semences traitées, la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine (du thiaméthoxame) devraient être soumises aux mêmes restrictions que l'utilisation de la clothianidine (du thiaméthoxame)* » ; la nécessité exprimée d'aligner le régime juridique relatif à l'utilisation des semences sur celui relatif à l'utilisation des substances actives démontre *a contrario* qu'ils doivent être en principe considérés comme distincts et le fait que ces règlements aient pour base juridique non seulement l'article 21, § 3, mais également l'article 49, § 2, du règlement n° 1107/2009, confirme cette conclusion.

Subsidiairement, les requérants demandent que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de Justice de l'Union européenne :

« L'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil doit-il être interprété comme permettant à un Etat membre d'accorder une autorisation relative à la mise sur le marché et au semis de semences enrobées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ? ».

1.3. En ce qui concerne la deuxième branche

Les requérants affirment que la dérogation prévue à l'article 53 du Règlement 1107/2009 ne permet pas d'autoriser des utilisations de produits phytopharmaceutiques expressément interdites par l'Union européenne pour des raisons sanitaires ou environnementales mais, face à des situations d'urgence qui « *appellent des réponses rapides et efficaces* », de passer outre la lourdeur et la longueur de la procédure normale d'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique visée à l'article 28 du règlement n° 1107/2009 précité. Il s'agit

⁹ Les requérants précisent : « *Le document de travail publié par la Commission en vue de l'application de l'article 53 (...) va exactement dans ce sens : il limite le recours à cette disposition aux 'situations d'urgence' (...) qui 'exigent des réponses rapides et efficaces qui ne peuvent attendre l'aboutissement du processus normal d'autorisation' (...) (p. 2). Il est par ailleurs demandé aux Etats membres de fournir à la Commission des informations quant au 'territoire infesté' (...), à 'la période depuis laquelle l'infestation est présente' (...) et à sa 'possible expansion dans la durée' (...) (p. 4, point 3.1.d.)* ».

donc, selon eux, soit d'autoriser temporairement des produits phytosanitaires dont la substance active n'a pas ou pas encore fait l'objet d'une évaluation au niveau de l'Union européenne, soit d'autoriser de tels produits dont la substance active est approuvée mais pour des usages qui n'ont pas ou pas encore fait l'objet d'une autorisation au niveau national. Ils en veulent pour preuve le fait que l'article 53 déroge à l'article 28 mais non à l'article 4 du même règlement, lequel régit les conditions d'approbation de ces produits. Ils s'appuient à nouveau sur la ratio legis de l'article 53 pour conforter leurs dires, son objectif étant, dans des « situations d'urgence », d'aménager « un raccourci procédural lorsque la célérité s'impose ». Ils expliquent qu'en revanche, « cette disposition n'introduit aucune pondération des intérêts susceptible, face à un préjudice d'une gravité exceptionnelle, d'autoriser une dérogation aux exigences environnementales et sanitaires posées par le règlement 1107/2009 ». Ils se réfèrent au document de travail publié par la Commission en vue de l'application de l'article 53 qui rappelle que le recours à cette disposition ne saurait compromettre l'objectif de réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et qu'aux fins de décider d'accorder une autorisation pour un produit dont la substance active n'a pas été approuvée, les États membres doivent tenir compte de la nécessité de « sauvegarder la protection de la santé humaine et de l'environnement ».

Ils s'appuient également sur l'historique de l'article 53 précité qui, certes, remplace presque mot pour mot l'article 8, § 4, de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques que le règlement 1107/2009 a abrogée mais à deux différences essentielles près, à savoir, d'une part, que, contrairement à l'article 53, l'article 8, § 4, de la directive introduit une dérogation à l'article 4 qui énumère les conditions d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et, d'autre part, que cette disposition prévoit expressément la possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits « ne répondant pas aux exigences de l'article 4 », quod non en ce qui concerne le règlement n° 1107/2009. Ils ajoutent qu'au demeurant, une interprétation consistant à exonérer les États membres du respect des conditions de l'article 4 du règlement précité serait contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui ne se peut puisqu'il est de jurisprudence constante que le droit dérivé doit être interprété à la lumière des droits fondamentaux.

Ils ajoutent qu'une lecture différente de l'article 53 serait difficilement conciliable avec le principe de « lutte intégrée contre les ennemis des cultures » consacré à l'article 14 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, qui, n'eût-il pas expressément été transposé dans la législation fédérale, « subordonne l'usage des pesticides au respect d'un principe de subsidiarité, obligeant les États membres à "privilégi[er] chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures ». Enfin, ils estiment que c'est l'effet utile même du règlement n° 1107/2009 qui serait compromis si l'article 53 devait être interprété « comme permettant à chaque État

membre de remettre en cause, de façon unilatérale, des interdictions décidées au niveau de l'Union européenne » et renvoient, à cet égard, au considérant 9 du préambule.

À titre subsidiaire, ils font valoir qu'on ne saurait en tout cas voir dans l'article 53 « *un blanc-seing permettant aux États de s'affranchir des conditions d'autorisation fixées à l'article 4 du règlement 1107/2009* », de sorte qu'un État membre souhaitant accorder une dispense à une interdiction décidée au niveau de l'Union « *ne serait en mesure de le faire que sur la base d'évaluations ou de données scientifiques nouvelles susceptibles de remettre en cause les conclusions de l'EFSA quant à la dangerosité de la substance ou de l'utilisation qui fondent une telle interdiction* », quod non en l'espèce, la partie adverse semblant s'être contentée d'avaliser en bloc les données et arguments soumis par l'industrie, sans procéder à aucun examen supplémentaire, indépendant et impartial et, partant, avoir commis une erreur manifeste d'appréciation.

A titre subsidiaire également, les requérants proposent de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil doit-il être interprété comme permettant à un Etat membre d'autoriser des utilisations de produits phytosanitaires qui, en raison des risques qu'elles présentent pour l'environnement ou la santé, ont été expressément interdites par un règlement d'exécution adopté par la Commission sur la base de l'article 21, § 3 et/ou de l'article 49, § 2, du Règlement 1107/2009 ? ».

1.4. En ce qui concerne la troisième branche

Les requérants contestent que les conditions d'application de l'article 53 du Règlement 1107/2009, à savoir une urgence, des circonstances particulières et l'absence d'alternatives raisonnables, soient réunies en l'espèce.

S'agissant de la condition d'urgence en matière de protection phytosanitaire, les requérants font valoir qu'au moment de l'adoption des actes attaqués, les parasites visés n'étaient pas présents sur des cultures qui, par hypothèse, n'avaient pas encore été semées et que, partant, ces autorisations, délivrées à titre préventif, ne satisfont pas à l'exigence de l'urgence. Ils observent que les demandes d'autorisation relatives au Cruiser 600 FS reconnaissent elles-mêmes qu'on ne peut connaître à l'avance les lieux où les attaques de parasites pourraient se produire, affirmant cependant, sans avancer la moindre preuve, que « *des épisodes sévères de jaunisse virale sont une quasi-certitude* ».

S'agissant de la condition liée aux circonstances particulières, spéciales ou exceptionnelles, les requérants estiment qu'elle n'est pas remplie, les attaques de parasites pouvant se produire chaque année et étant depuis toujours intimement liées aux cultures concernées, puisque les « *circonstances* » que constitue le risque d'une invasion de parasites sont le plus souvent la conséquence logique et prévisible du recours à certaines pratiques agricoles intensives

contestables. Ils concluent qu'« aucune particularité ne permet ainsi de justifier le recours à l'article 53 à l'égard des ravageurs identifiés dans les décisions attaquées, dont la présence modérée fait l'ordinaire de l'agriculteur, et dont le risque de prolifération est la conséquence prévisible de pratiques agricoles non indispensables ».

S'agissant de la condition relative à l'absence d'alternatives raisonnables permettant de maîtriser de telles attaques parasitaires, les requérants détaillent les éléments qui prouvent qu'elle n'est pas remplie : l'absence d'« autorisation article 53 » dans les pays limitrophes, l'agriculture biologique qui œuvre sans le moindre pesticide de synthèse, l'association de la rotation des cultures et d'un recours à d'autres insecticides efficaces. Ils font le constat que les demandes d'autorisations sont, en réalité, « avant tout fondées sur des considérations de productivité et d'efficacité bien plus que de risque sanitaire ou environnemental majeur », alors que, selon le document de travail déjà cité, les demandes de dérogation fondées sur l'article 53 « seulement basées sur les intérêts de l'industrie devraient être refusées ».

A titre subsidiaire, les requérants proposent de poser à la Cour de justice de l'Union européenne « une série de questions préjudicielles en interprétation qui pourraient être formulées comme suit » :

« - L'expression 'situations urgentes' apparaissant dans l'intitulé de l'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil doit-elle être interprétée comme couvrant des situations dans lesquelles un danger n'est pas encore survenu et dont la survenance n'est pas certaine ?

- L'expression 'circonstances particulières' utilisée au paragraphe 1er de ce même article 53 doit-elle être interprétée comme couvrant des situations étroitement liées à des pratiques agricoles déterminées et auxquelles sont principalement exposés les cultivateurs ayant recours à ces pratiques, telles que le risque d'une prolifération d'insectes ravageurs dans des cultures auxquels ils sont naturellement associés ?

- L'expression 'qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables' utilisée au paragraphe 1er de ce même article 53 doit-elle être interprétée comme couvrant l'absence de moyens assurant à court terme au cultivateur une productivité, un coût et un temps de travail identiques à ceux liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques pour lesquels est sollicitée une autorisation ? ».

2. Le mémoire en réponse

2.1. En ce qui concerne la première branche

La partie adverse soutient que l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 « donne aux Etats membres la possibilité d'adopter des mesures dérogatoires pour répondre à des situations d'urgence en matière de protection phytopharmaceutique », « ces mesures [pouvant] consister en l'autorisation temporaire de la mise sur le marché de produits

phytopharmaceutiques et de leur utilisation, tels que le traitement de semences et le semis de semences traitées ».

Elle justifie sa position de la manière suivante :

- la genèse de l'article 49 du Règlement n° 1107/2009 :

« Dans son projet de règlement destiné à remplacer les directives 91/414 et 79/117, la Commission européenne n'avait inséré aucune disposition concernant les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques. Ceci alors que les articles 28 et 53 du Règlement 1107/2009 étaient déjà inclus dans ce projet de règlement, sans différence substantielle avec le texte encore en vigueur aujourd'hui.

Ce n'est qu'en septembre 2008, après plusieurs lectures par le Conseil et par le Parlement européen qu'une disposition concernant les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques a été ajoutée par le Conseil, avec pour seule motivation ce qui est dit au considérant 33 du Règlement 1107/2009 (...).

Cette disposition ne vise donc bien que la libre circulation des semences au sein de la Communauté et la possibilité de prendre des mesures d'urgence afin d'empêcher la libre circulation dans des circonstances particulières de 'semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre au moins'. Ceci n'exclut nullement l'application de l'article 53 au scénario contraire de celui couvert par l'article 49, §2 du Règlement 1107/2009 : l'autorisation temporaire du traitement et du semis de semences traitées avec un produit phytopharmaceutique non autorisé sur base du Règlement 1107/2009 » ;

- la structure du Règlement n° 1107/2009 :

« Le chapitre 3 est intitulé 'Produits phytopharmaceutiques'. Sa section 1ère est intitulée 'Autorisation' et comprend six sous-sections, dont la cinquième ('Cas particuliers') incluant l'article 49 et la sixième ('Dérogations') incluant l'article 53.

Or, l'article 53, §4 prévoit une exception à la possibilité de dérogation régie par les §§1er à 3 de cette disposition. Celle-ci concerne les organismes génétiquement modifiés. Or, la mise sur le marché et l'utilisation de ces substances est régie par l'article 48 du Règlement 1107/2009 qui se trouve à la sous-section 5, tout comme l'article 49 concernant la mise sur le marché des semences traitées.

Si l'article 53 n'avait pas vocation à s'appliquer aux semences traitées, le législateur européen aurait, comme il l'a fait pour les organismes génétiquement modifiés, inclus une disposition en ce sens à l'article 53. Or, ce n'est pas le cas.

Force est de constater (...) que le champ matériel de l'article 49 du Règlement 1107/2009 est différent de celui de l'article 53. C'est pour cette raison que la Commission européenne a précisé dans les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785 que les semences traitées à base des substances en question ici doivent subir

les mêmes restrictions que les autres utilisations des produits prohibés, sans quoi elles se trouveraient en libre circulation » ;

- *« l'examen des effets du traitement de semences et du semis de celles-ci fait partie de l'évaluation menée par la Commission européenne dans le cadre de la procédure d'approbation d'une substance active (sur base de l'article 4 du Règlement 1107/2009) et par les Etats membres dans le cadre de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique (sur base des articles 28 et 29 du Règlement 1107/2009). Une mesure dérogatoire à l'article 28 du Règlement 1107/2009 se doit donc de tenir compte du traitement des semences et du semis de celles-ci en vue de déterminer quel usage limité et contrôlé du produit phytopharmaceutique peut être autorisé de manière temporaire sur base de l'article 53 du Règlement 1107/2009 » ;*

- la pratique des Etats membres :

« les Etats membres ont, à plusieurs reprises, appliqué l'article 53 du Règlement 1107/2009 au traitement de semences et aux semis, sans que cela ne suscite la moindre objection.

Les pièces 18 et 29 (Belgique), 15 (Pays-Bas), 17 (Allemagne) et 16 (France) du dossier de pièces complémentaires constituent des exemples de mesures dérogatoires basées sur l'article 53 concernant le traitement de semences et/ou les semis de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques, acceptées par la Commission européenne » ;

- la pratique de la Commission européenne, qui a déjà confirmé cette interprétation en 2014 (Point A.09 des minutes du Standing Committee on plants, animals, food and feed des 15 et 16 mai 2014) :

« 4. Interpretation of Art. 53 – Question SK

Slovakia asked whether the provisions of Article 49(1) also apply to seeds treated with a product authorised under Article 53.

The Commission reminded that Article 2 of Regulation (EU) No 485/2013 prohibits the placing on the market of treated seeds. Unless there is a specific derogation, according to Article 53, in place within a certain Member State, treated seeds cannot be placed on the market or used »;

enfin, *« la Commission européenne et les Etats membres discutent actuellement d'un projet de document d'orientation [, sans valeur juridique,] concernant l'autorisation des produits phytopharmaceutiques pour le traitement des semences ».*

A titre subsidiaire, la partie adverse propose de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice de l'Union européenne :

« L'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CCE et 91/414/CEE du Conseil doit-il être interprété

comme permettant à un Etat membre d'accorder une autorisation relative au traitement, à la vente ou au semis de semences à l'aide de produits phytopharmaceutiques, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ? ».

2.2. En ce qui concerne la deuxième branche

La partie adverse « *ne conteste pas que le Règlement 1107/2009 vise à réaliser un haut niveau de protection de la santé humaine et animale et que la règle générale est évidemment que les Etats membres doivent respecter les interdictions d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées sur base de ce Règlement* ». Elle « *ne conteste pas non plus que l'EFSA considère que la clothianidine et le thiaméthoxame présentent un risque élevé pour les abeilles, ce qui a justifié l'adoption des règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785* ».

Par contre, la partie adverse « *conteste vigoureusement le raisonnement des parties requérantes, selon lequel un recours à l'article 53 du Règlement 1107/2009, tel que contesté en l'espèce, serait contraire à la Charte des droits fondamentaux, au principe de lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à l'effet utile du Règlement 1107/2009* ». En effet, selon son considérant 8, le Règlement 1107/2009 « *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* », de sorte que « *c'est dans cet esprit que doit être compris le prescrit de l'article 53* ». Les parties requérantes tentent de remettre en cause le bien-fondé du régime mis en place par le législateur communautaire, alors que tel n'est pas l'objet du recours.

Sur le fond, la partie adverse soutient que l'article 53 du Règlement 1107/2009 « *peut être utilisé pour tout produit phytopharmaceutique n'ayant pas été approuvé sur base du Règlement 1107/2009, que ce soit parce que la procédure d'approbation de ce produit phytopharmaceutique est encore pendante, parce que certains usages de ce produit phytopharmaceutique ne sont pas autorisés par l'annexe A du Règlement d'exécution 540/2011 ou parce que l'approbation qui aurait été accordée à un moment donné aurait été retirée* ».

L'argumentation de la partie adverse repose sur la démonstration que l'interprétation défendue par les requérants est contraire tant à l'esprit qu'à la lettre de l'article 53 :

- « *Premièrement, l'interprétation défendue par les parties requérantes est contraire à l'esprit de l'article 53 du Règlement 1107/2009.*

Il est exact que l'article 53 du Règlement 1107/2009 est similaire à l'article 8, §4, de la directive 91/414 que ce règlement a abrogé, mais, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes (§51 de la requête), la seule différence essentielle entre ces dispositions porte sur la suppression de la référence à un 'danger imprévisible' et cette suppression n'a aucune influence sur la question de savoir si l'article 53 du Règlement 1107/2009 permet

d'adopter des mesures dérogatoires pour des utilisations qui ne seraient pas autorisées par l'annexe A au Règlement d'exécution 540/2011.

La dérogation à la disposition qui énumère la procédure d'autorisation ordinaire (l'autorisation elle-même et les conditions d'autorisation), à savoir, préalablement, l'article 4 de la directive 91/414 et, aujourd'hui, les nouveaux articles 28 et 29 du Règlement 1107/2009 reste inchangée.

Bien que l'article 53 du Règlement 1107/2009 mentionne uniquement l'article 28 du Règlement 1107/2009, il est essentiel de garder à l'esprit que l'article 4, auquel renvoyait l'article 8, §4, de la directive 91/414, contenait dans une seule disposition toutes les règles applicables à la procédure d'approbation ordinaire. Dans le Règlement 1107/2009, le législateur a décidé de diviser cette procédure d'approbation en plusieurs dispositions reprises au chapitre 3 (produits phytopharmaceutiques), section 1ère (autorisation), sous-section 1ère (exigences et contenu) du règlement, cette sous-section regroupant les articles 28 à 32 du Règlement 1107/2009. L'article 28 ne fait qu'énumérer un principe général selon lequel 'un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément au présent règlement'. C'est cependant bien l'article 29 qui fixe les 'conditions d'autorisation de mise sur le marché'.

L'article 53 du Règlement 1107/2009 vise donc bien la procédure d'autorisation ordinaire des produits phytopharmaceutiques et pas uniquement le principe général énoncé à l'article 28 ».

- « Deuxièmement, l'interprétation proposée par les parties requérantes est également contraire à la lettre du Règlement 1107/2009.

Il ressort en effet clairement du considérant 32 du Règlement 1107/2009 que son article 53 vise à permettre aux Etats Membres d'autoriser temporairement 'des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par le présent règlement'.

Les situations couvertes par l'article 53 du Règlement 1107/2009 regroupent donc bien tout autant les cas où un produit phytopharmaceutique fait l'objet d'un examen en vue de son éventuelle autorisation, examen encore pendant au moment de l'adoption d'une mesure d'urgence sur base de l'article 53 du Règlement 1107/2009, que les cas où un produit phytopharmaceutique ou un de ses usages n'a pas été inclus ou a été retiré de l'annexe A au Règlement 540/2011 ».

En outre, la partie adverse conteste l'interprétation donnée par les requérants à l'article 53 pour les autres raisons suivantes :

- « Les parties requérantes mélangent (...) les dispositions du Règlement 1107/2009 qui ont trait à l'approbation de substances actives faisant l'objet des articles 4 et suivants du texte (compétence de la Commission européenne) et les dispositions ayant trait à l'autorisation de mise sur le marché et d'utilisation de produits phytopharmaceutiques faisant l'objet des articles 28 et suivants (compétence des Etats membres) ».

- Le document de travail sur les situations d'urgence sur base de l'article 53 du Règlement 1107/2009 ne dispose d'aucun statut officiel (« *il est expressément mentionné en couverture du document que celui-ci ne reflète pas nécessairement le point de vue des services de la Commission européenne* », de sorte que « *toute référence à ce document doit (...) être considérée avec la plus grande prudence* »). « *Même à considérer que ce document aurait une quelconque valeur juridique, force est de constater que le point de vue exprimé dans le Document de Travail soutient sans ambiguïté le point de vue de la partie adverse* :

- *Le point 2.2. de ce document concerne en effet le recours à l'article 53 du Règlement 1107/2009 pour des produits phytopharmaceutiques 'contenant des substances actives non-approuvées'. La Commission européenne ne fait aucune distinction entre différents types de 'non-approbation'. En outre, au point 2.1., la Commission européenne évoque les procédures d'approbation en cours, par opposition au point 2.2. Il est donc évident que le point 2.2. recouvre les cas où cette procédure d'approbation est arrivée à son terme (et a débouché ou non sur une approbation (conditionnelle ou non)).*

- *Au point 3.1, la Commission européenne énumère des points d'attention dans les cas où la mesure dérogatoire concernerait des substances approuvées ou des substances dont l'examen est encore en cours. Prévoir des dispositions particulières pour ces deux hypothèses implique nécessairement qu'il y en a d'autres possibles. Or, les autres hypothèses ne peuvent que concerner des usages non approuvés de substances ou des substances ne pouvant pas bénéficier d'une approbation ».*

Enfin, la partie adverse relève que la Commission « *n'a jamais soulevé la moindre objection en ce qui concerne le fait que les mesures dérogatoires adoptées portaient sur des usages de substances actives interdits par l'annexe A du Règlement d'exécution 540/2011* ».

A titre subsidiaire, s'agissant de l'argument des requérants selon lequel les actes attaqués ne sont basés sur aucune évaluation ou données scientifiques nouvelles, la partie adverse répond comme suit :

« Les parties requérantes n'invoquent aucune base juridique à l'appui de leur argument. Ceci n'est pas étonnant puisque l'article 53 du Règlement 1107/2009 ne prescrit aucunement que son application nécessite une évaluation ou des données scientifiques nouvelles.

Cette question a d'ailleurs déjà été tranchée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt Sumitomo Chemical qui portait sur la directive ayant précédé le Règlement 1107/2009. Les enseignements de cet arrêt sont directement transposables en l'espèce.

Selon la Cour, (le prédécesseur de) la procédure d'autorisation exceptionnelle établie à l'article 53 du Règlement 1107/2009 se distingue (du prédécesseur) de celle inscrite aux articles 28 et 29 de ce même règlement. Cette différence implique que le régime dérogatoire de l'article 53 du Règlement 1107/2009 'n'exige pas des Etats membres

qu'ils procèdent à un examen scientifique des risques préalablement à l'octroi d'une telle [autorisation]'. En effet, il 'ne vise pas à assurer que les produits phytopharmaceutiques ainsi autorisés répondent aux mêmes exigences scientifiques de fiabilités que celles [d'une autorisation en vertu des articles 28 et 29 du Règlement 1107/2009]'. En outre, la CJUE a souligné qu' ' aucun lien d'équivalence [...] n'existe entre les critères prévus à l'article 8, paragraphe 4, de [la directive 94/414] et ceux figurant à l'article 4 de la celle-ci'. Par conséquent, la procédure d'autorisation de l'article 53 du Règlement 1107/2009 ne requiert pas le respect des conditions établies à l'article 29 du Règlement 1107/2009.

Par ailleurs, en ce que les parties requérantes invoquent la violation de la Directive 2009/128/CE et de son article 14 consacrant le principe de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, la partie adverse rappelle que 'lorsqu'une directive a été transposée dans le droit interne, elle ne peut pas être directement invoquée à l'appui d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, sauf à soutenir que sa transposition aurait été incorrecte'. En l'espèce, cette Directive a été transposée par l'Etat belge et les Régions wallonne, bruxelloise et flamande, mais les parties requérantes ne critiquent pas la transposition de la Directive dans l'ordre interne ».

A titre surabondant, la partie adverse énonce aux pages 46 à 48 de son mémoire en réponse les études réalisées avant l'adoption des actes attaqués.

Quant à la question préjudicielle proposée à titre subsidiaire par les requérants, la partie adverse suggère de la formuler comme suit :

« L'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CCE et 91/414/CEE du Conseil doit-il être interprété comme permettant à un Etat membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, pour des usages non approuvés, voire même interdits, par l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ? ».

2.3. En ce qui concerne la troisième branche

Selon la partie adverse, « la position des parties requérantes selon laquelle l'existence de circonstances particulières et la présence d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables constituent deux conditions qui doivent être considérées de manière distincte est (...) contraire à la jurisprudence de la Cour de Justice ». La partie adverse renvoie à l'arrêt du 17 octobre 2013, C-210/12, en cause Sumitomo Chemical. Quant à la condition de l'urgence, elle n'est pas non plus distincte des circonstances particulières : « Le mot 'urgence' n'est utilisé que dans le titre de l'article 53. Or, c'est bien le corps même du texte de l'article 53 qui énonce les conditions qui doivent être réunies ». En conclusion, « le recours à des mesures dérogatoires sur base de l'article 53 du Règlement 1107/2009 est subordonné à la rencontre d'une seule condition, à savoir l'existence de circonstances

particulières nécessitant une mesure en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ».

La notion de danger s'applique « *tant aux situations ex ante qu'ex post depuis l'entrée en vigueur du Règlement 1107/2009, à savoir le 14 juin 2011* ». En effet, « *l'article 53 du Règlement 1107/2009 remplace presque mots pour mots l'article 8, §4, de la directive 91/414 que ce règlement a abrogé. Une différence notable existe cependant entre ces deux dispositions. Là où l'article 8, § 4, de la directive 91/414 exigeait la présence d'un 'danger imprévisible', l'article 53 du Règlement 1107/2009 ne parle plus que de 'danger'. (...) [u]ne telle suppression est révélatrice de la volonté du législateur de ne pas restreindre la notion de danger* ». « *Toute autre interprétation de cette disposition la rendrait largement inopérante. En effet, l'adoption d'une mesure dérogatoire requiert un travail lourd de préparation et d'évaluation en amont (...). Attendre la survenance concrète d'un parasite dans des cultures pour réagir aurait pour conséquence que, dans la plupart des cas, l'intervention aurait lieu trop tard pour encore produire le moindre effet utile* ».

En conséquence,

« [p]our déterminer si les actes attaqués ont bien été adoptés en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables, la question pertinente n'est pas de savoir si le danger identifié est prévisible ou non (...) ou de savoir si la survenance d'attaques de parasites est intimement liée aux cultures en question. En instaurant une possibilité de prendre des mesures dérogatoires, le Règlement 1107/2009 établit un équilibre entre les deux objectifs énumérés en son considérant 8: d'une part, garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et, dans le même temps, préserver la compétitivité de l'agriculture européenne.

Ceci a été confirmé par le Tribunal de l'Union européenne dans un arrêt très récent concernant les substances actives et les dispositions légales traitées dans le présent recours :

'[...], il y a lieu de relever que, en vertu de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, les États membres peuvent autoriser, pour une période n'excédant pas 120 jours, des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives, y compris pour des utilisations qui ne sont pas approuvées au niveau de l'Union, lorsqu'il n'existe pas de solution de remplacement. Ainsi que la Commission l'observe, cette disposition permet aux États membres d'éviter de graves conséquences pour l'agriculture et vise des situations où il n'existe pas d'autre solution pour lutter contre un ravageur déterminé [...]' (T.U.E., 17 mai 2018, affaires T-429/13 et T-451/13, § 463).

On sera donc bien en présence de circonstances particulières si des mesures d'interdiction prises au niveau européen ont pour conséquence que les agriculteurs ne disposent plus de moyens de lutte raisonnable contre les parasites qui s'attaquent à leurs cultures ».

En l'espèce, « [s]ur la base des avis des experts, la partie adverse a considéré qu'il n'existait pas d'alternatives raisonnables à l'utilisation du thiaméthoxame et de la clothianidine » (voy. les arguments développés au point 105 du mémoire en réponse).

Les autorisations sont accordées dans l'intérêt de l'agriculture et du consommateur, de sorte qu'il est inexact de soutenir que seules des considérations environnementales entreraient en ligne de compte lors de l'évaluation d'une demande de dérogation.

La partie adverse s'oppose à ce que des questions préjudicielles soient posées à la C.J.U.E., en particulier la deuxième question proposée par les requérants, puisque que la Cour de Justice a déjà apporté les éclaircissements éventuellement nécessaires sur ce point dans son arrêt Sumitomo Chemical. Toutefois, si le Conseil d'Etat devait décider de poser malgré tout des questions préjudicielles, la partie adverse propose les formulations suivantes :

- « *L'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CCE et 91/414/CEE du Conseil doit-il être interprété comme ne couvrant que les situations où le danger est imprévisible au moment de l'adoption d'une mesure dérogatoire à l'article 28 de ce règlement ?* » ;

- « *L'expression 'qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables' utilisée à l'article 53 du Règlement 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CCE et 91/414/CEE du Conseil doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet de 'préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire' dans le sens du considérant 8 de ce règlement ?* ».

3. Les mémoires en intervention

3.1. En ce qui concerne la première branche

Les parties intervenantes soutiennent que l'article 53 du Règlement 1107/2009 permet bien l'autorisation de semences traitées par des produits phytopharmaceutiques. Elles développent les arguments suivants :

3.1.1. Interprétation logique de l'article 53 :

« A partir du moment où le produit phytopharmaceutique est mis sur le marché (comme le permet l'article 53 du Règlement à titre de dérogation et sous certaines conditions strictes), c'est nécessairement pour pouvoir utiliser le produit en question d'une façon ou d'une autre.

Or, les produits phytopharmaceutiques homologués en traitement de semences ne sont (et ne peuvent être) utilisés qu'aux fins de traitement de semences, comme ceux faisant l'objet des Dérogations.

Ce sont d'autres produits commerciaux qui sont utilisés pour les pulvérisations foliaires et microgranulés.

A cet égard, l'article 53 du Règlement fait par ailleurs explicitement mention 'd'un usage limité et contrôlé', sans faire de distinction entre les différents usages possibles, ce qui implique que l'enrobage des semences par le produit doit y être naturellement inclus tout comme leur commercialisation.

Il n'y a de même aucun sens à pouvoir traiter des semences, sans pouvoir les commercialiser par la suite ».

3.1.2. Interprétation de l'article 53 sur la base de la structure du Règlement 1107/2009 :

« l'article 49 du Règlement se trouve sous la sous-section 5 'Cas particuliers' du Règlement alors que l'article 53 se trouve sous la sous-section 6 'Dérogations', tous les deux se trouvant sous la section I 'Autorisation'.

A partir du moment où ces dispositions ne se retrouvent pas sous la même sous-section, il est difficile de soutenir qu'elles porteraient exactement sur le même sujet (mise sur le marché ?) mais pas pour le même objet (produits - semences).

Ce raisonnement est confirmé par le fait que le législateur européen a pris le soin de préciser au paragraphe 4 de l'article 53 que la possibilité de faire usage de la procédure de dérogation ne s'applique pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des 'organismes génétiquement modifiés'.

Or, ces produits spécifiques contenant des OGM sont pourtant régis par l'article 48 du Règlement, se trouvant également dans la sous-section 5 'Cas particulier', tout comme les semences traitées, pour lesquelles toutefois pareille exclusion n'a pas été prévue par l'article 53, a contrario des OGM.

Si le législateur européen a pris le soin de préciser l'exclusion des OGM, il faut donc en déduire que les autres produits non-exclus peuvent jouir de la dérogation de l'article 53 du Règlement.

Le champ matériel de l'article 49 du Règlement est en fait tout simplement différent de celui de l'article 53.

En effet, l'article 49 prévoit que les États membres n'interdisent pas la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un Etat membre, sauf lorsqu'il y a des 'préoccupations selon lesquelles les semences traitées sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement', alors que l'article 53 permet quant à lui d'autoriser des produits et des usages en cas de 'circonstances particulières'.

L'article 49 permet donc à un Etat membre d'interdire (dans certains cas) alors que l'article 53 permet à un Etat membre d'autoriser (dans certains cas).

C'est d'ailleurs tout le sens du considérant 33 du Règlement qui, par rapport à l'article 49, pose que :

‘La législation communautaire sur les semences prévoit la libre circulation des semences au sein de la Communauté, mais ne contient pas de disposition spécifique concernant les semences traitées à l’aide de produits phytopharmaceutiques. Il convient par conséquent d’inclure une telle disposition dans le présent règlement. Si les semences traitées présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l’environnement, les Etats membres devraient pouvoir prendre des mesures préventives’.

De plus, contrairement à ce que les parties requérantes avancent (point 41 de la requête), c’est justement sur base du fait que l’article 49 permet la libre circulation des semences traitées ‘à l’aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un Etat membre au moins’ que la Commission européenne a dû préciser dans les règlements d’exécution 2018/784 et 2018/785 que les semences traitées à base des substances doivent subir les mêmes restrictions que les autres utilisations des produits prohibés.

En effet, à défaut de cette précision, elles auraient été en libre circulation ».

3.1.3. Interprétation de l’article 53 sur la base de la notion de danger :

« Concernant l’interprétation ‘ratio legis’ donnée par les parties requérantes selon laquelle seule une réaction ex post serait possible (...), il convient de souligner que l’article 53 du Règlement fait explicitement mention d’un ‘danger’.

Or, un danger est défini comme étant ‘[c]e qui constitue une menace, un risque pour quelqu’un, quelque chose’.

En d’autres termes, il est loisible aux Etats membres de se baser sur cette disposition pour autoriser l’usage d’un produit phytopharmaceutique en vue de prévenir la concrétisation d’une menace réelle.

Dans le cas contraire, une fois de plus, cette disposition n’aurait aucun sens s’il fallait effectivement attendre que sa culture soit attaquée par les nuisibles pour demander une dérogation.

Effectivement, le temps de l’obtenir, il sera manifestement trop tard puisque les nuisibles peuvent dévaster une culture en quelques jours alors qu’une dérogation n’est généralement obtenue qu’après plusieurs semaines.

Cette interprétation est d’ailleurs corroborée par le considérant 32 du Règlement qui stipule que :

‘[l]es États membres devraient, dans des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsqu’un danger ou une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes ne peut être maîtrisé par d’autres moyens raisonnables, pouvoir autoriser des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux

conditions prévues par le présent règlement. Ces autorisations temporaires devraient faire l'objet d'un réexamen ou niveau communautaire'.

La 'menace' est quant à elle définie comme étant un '[s]igne, indice qui laisse prévoir quelque chose de dangereux, de nuisible'.

Enfin, toujours sur l'interprétation 'ratio legis', il y a lieu de prendre en considération le fait que l'article 8 §4 de la Directive 91/414 du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (devenu l'article 53 du Règlement) faisait quant à lui mention d'un 'danger imprévisible'. Or, cet adjectif a été supprimé dans l'article 53 du Règlement. Autrement dit, le danger peut donc être 'prévisible' ».

3.1.4. A titre subsidiaire, les parties intervenantes proposent de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par la partie adverse.

3.2. En ce qui concerne la deuxième branche

Les parties intervenantes développent les arguments suivants :

3.2.1. L'article 53 du Règlement 1107/2009 « *ne permet pas seulement l'autorisation temporaire de produits phytopharmaceutiques dont la substance active est en cours d'autorisation ou n'a pas encore commencé ce processus, mais également celle qui a été 'interdite'. En effet, la réglementation européenne ne fait aucune autre distinction que celle entre la 'substance active approuvée' 'substance active non-approuvée'. Par application de l'adage 'ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus', il faut donc comprendre sous 'substance active non-approuvée' toutes les substances actives qui ne répondent pas aux conditions d'autorisation (telles que prévues par l'article 4 du Règlement), à savoir la substance active refusée, non-encore approuvée mais en cours et celle n'ayant pas encore commencé ce processus. Ceci ressort clairement du considérant 32 du Règlement qui reconnaît la possibilité d'autoriser des 'produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par le présent règlement' ».*

Les parties intervenantes citent également à l'appui de leur argumentation

- la distinction opérée par la Commission européenne dans son Document de travail destiné à établir les éléments à prendre en considération pour demander une dérogation sur la base de l'article 53 du Règlement 1107/2009 : d'une part « *l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique contenant une substance active autorisée pour d'autres utilisations* » et, d'autre part, « *des produits phytopharmaceutiques contenant une substance active non-approuvée* » ;

- « *l'article 30 du Règlement qui permet(tait) justement aux Etats membres d'autoriser des produits phytopharmaceutiques contenant une substance active 'qui n'a pas encore été approuvée', pour autant notamment que 'l'État membre conclue que la substance active peut satisfaire aux exigences de l'article 4, paragraphes 2 et 3, et que le produit phytopharmaceutique peut en principe satisfaire aux exigences énoncées à l'article 29, paragraphe 1, points b) à h)'. Si le législateur européen entendait véritablement que l'article*

53 du Règlement soit uniquement applicable aux substances 'non-encore' approuvées, il ne fait aucun doute qu'il l'aurait nécessairement précisé tel qu'il l'a fait au sein de l'article 30 du même Règlement ».

3.2.2. « [F]aire une distinction entre les substances actives qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation au niveau européen et celles qui ne l'ont pas encore subie n'est pas pertinent, et semble même inconciliable avec les objectifs de protection de la santé et de l'environnement » du Règlement 1107/2009. En effet, « on peut raisonnablement considérer que, au niveau de la dangerosité, les substances ayant déjà subi une batterie d'études et de tests sont tout simplement mieux connues par les autorités compétentes que celles n'ayant pas encore passé ces différents caps (et donc, par essence, sont inconnues) », de sorte que, « dans le cadre d'une demande en dérogation sur base de l'article 53 du Règlement, les autorités peuvent appréhender les substances interdites en connaissance de cause mais pas celles non-encore approuvées ».

3.2.3. La pratique des autres Etats membres confirme la position de la partie adverse : v. le mémoire en intervention de la S.A. SES VANDERHAVE, pp. 20 à 22.

3.2.4. L'article 53 du Règlement 1107/2009 déroge non seulement à la procédure organisée par l'article 28, mais également aux conditions d'approbation contenues dans l'article 4, § 3, dudit Règlement. En effet, l'article 29 dispose qu'« un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que si (...) il satisfait aux exigences suivantes : (...) e) dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, il satisfait aux conditions prévues à l'article 4, paragraphe 3 ».

3.2.5. A titre subsidiaire, les parties intervenantes proposent de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par la partie adverse.

3.3. En ce qui concerne la troisième branche

Selon les parties intervenantes, l'article 53 du Règlement 1107/2009 n'impose pas la démonstration d'une urgence, mais bien de circonstances exceptionnelles. Cette notion « se confond avec la démonstration de la présence 'd'un danger ou une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables' », selon les termes de l'article 53 et de son commentaire n° 32.

Aux pages 26 à 35 de leur mémoire, les parties intervenantes font un exposé sur la culture de la betterave et ses agresseurs, l'impact des néonicotinoïdes sur le volume de pesticides utilisé, la relation entre les betteraves et les abeilles, la préparation des semences de betterave, l'absence d'alternatives raisonnables aux produits et, enfin, la probabilité de la réalisation des dangers. Ces exposés démontrent, selon les parties intervenantes, que « la démonstration de 'circonstances particulières justifiant une mesure en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables' a bien été apportée ».

A titre subsidiaire, les parties intervenantes proposent de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par la partie adverse.

4. Le mémoire en réplique

4.1. En ce qui concerne la première branche

En réponse aux arguments de la partie adverse, les requérants exposent ce qui suit :

4.1.1. Le fait que, connaissant la spécificité des semences traitées, le législateur de l'Union ait jugé nécessaire de prévoir des dispositions visant expressément les semences traitées, tel l'article 49 du règlement 1107/2009, vient renforcer la conclusion que l'article 53 n'a pas vocation à s'appliquer, celles-ci ne constituant pas un « *produit phytopharmaceutique* » mais relevant de la catégorie des végétaux.

4.1.2. La circonstance que l'article 53 prévoit qu'il ne s'applique pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés n'est pas pertinente dès lors que ceux-ci sont des produits phytosanitaires et seraient dès lors soumis au régime de l'article 53 s'ils n'en étaient exclus, à la différence des semences traitées, qui ne sont pas des produits phytosanitaires et échappent dès lors au champ d'application de l'article 53 sans qu'une dérogation expresse soit nécessaire.

4.1.3. Les requérants ne comprennent pas l'argument selon lequel « *l'examen, par la Commission, des demandes d'approbation de substances actives, et l'examen, par les Etats membres, des demandes d'autorisation de produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, englobent tous deux l'examen des effets, sur la santé et l'environnement, du semis de semences enrobées* », de sorte que « *toute autorisation temporaire fondée sur l'article 53 doit elle aussi tenir compte de ces effets* » ; « *D'une part, il est erroné d'affirmer que l'approbation d'une substance active au niveau européen implique systématiquement un examen des effets sanitaires et environnementaux de l'utilisation d'une telle substance dans l'enrobage de semences. Un tel examen n'est ni prévu par la législation de l'Union ni toujours effectué en pratique – y compris lors des premières approbations des néonicotinoïdes dans les années 1990, qui ont largement contribué au déclin des populations d'abeilles. D'autre part, et plus fondamentalement, le fait qu'un tel examen soit requis pour l'autorisation – au niveau national – de produits phytopharmaceutiques destinés à enrober des semences – ce qui n'est pas contesté – est absolument sans incidence sur la question de savoir si de telles semences enrobées peuvent faire l'objet d'une autorisation d'urgence sur le fondement de l'article 53 du même Règlement. De même, le fait – non contesté – que l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique puisse inclure l'utilisation de ce produit pour l'enrobage de semences sur le fondement de la procédure ordinaire de l'article 28 du Règlement n'implique en rien que l'article 53 doive être interprété comme autorisant la mise sur le marché de semences enrobées à l'aide de tels produits – ou, plus précisément, à l'aide de produits qui n'auraient même pas pu être autorisés sur le fondement de l'article 28 dès lors qu'ils contiennent des substances interdites par l'Union. Aux yeux des parties requérantes, cet argument est un non sequitur* ».

4.1.4. Ni le fait que d'autres États membres aient déjà eu recours à l'article 53 précité pour autoriser le traitement et le semis de semences enrobées, ni la circonstance que la Commission aurait prétendument avalisé indirectement cette pratique, ni le fait qu'un document nouveau

d'orientation soit en préparation pour l'avaliser expressément ne sont un gage de la légalité de celle-ci, alors spécialement que la Commission n'est pas « *l'interprète ultime* » du droit de l'Union.

4.1.5. A titre subsidiaire, les requérants maintiennent leur demande de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne.

4.2. En ce qui concerne la deuxième branche

En réponse aux arguments de la partie adverse, les requérants exposent ce qui suit :

4.2.1. Le principe de précaution, qui a dicté les décisions d'interdiction, elles-mêmes fondées sur une évaluation scientifique rigoureuse, empêche de réintégrer « *par la fenêtre* » les intérêts économiques qu'il vise précisément à minorer.

4.2.2. Le régime dérogatoire de l'article 53 du Règlement 1107/2009 ne s'applique pas aux conditions de l'article 29. En effet,

- « *l'article 8, § 4, de la Directive 91/414 prévoyait expressément la possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques 'ne répondant pas aux exigences de l'article 4'. En d'autres termes, non content de prévoir que les autorisations d'urgence pouvaient être données en dérogation de l'article 4, le législateur communautaire avait jugé nécessaire de préciser que ces autorisations pouvaient concerner des produits ne répondant pas aux conditions du régime général d'autorisation fixées dans ce même article 4. Il est difficile de croire que c'est par accident que, lors de la révision du texte (passé sous les fourches caudines des services juridiques de la Commission, du Parlement et du Conseil), ce fragment de phrase ait été abandonné en même temps que la référence à la (nouvelle) disposition relative aux conditions d'autorisation des produits phytopharmaceutiques* » ;

- la référence que la partie adverse fait au considérant 32 du Règlement 1107/2009 n'est pas pertinente, car, d'une part, « *il résulte d'une jurisprudence constante que le préambule d'un acte de droit de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé* », et d'autre part, « *les termes de ce considérant sont fort éloignés de ceux de l'article 53* » et des prises de position du Parlement européen (mémoire en réplique, pp. 18 et 19) ;

- la référence que la partie adverse fait au Document de travail établi par la Commission européenne, qui viserait un recours à l'article 53 pour des substances actives non approuvées, n'est pas convaincante ; en effet, « *l'expression 'substances actives non approuvées' ne désigne pas nécessairement des substances actives examinées et interdites, mais peut tout aussi bien recouvrir des substances qui n'ont pas été examinées ou qui sont en cours d'examen* » ;

- même si l'on devait admettre que l'article 53 permet de déroger aux conditions prévues à l'article 29 du règlement, la portée de cette dérogation n'en demeurerait pas moins très incertaine et ne saurait notamment impliquer que l'utilisation d'un produit pourrait être

autorisée « *alors même qu'elle n'est manifestement conforme à aucune des conditions prévues à l'article 29 et, par conséquent, à l'article 4, § 3, du Règlement 1107/2009* » ;

- « *l'article 4, § 7, du Règlement 1107/2009 prévoit qu'en cas de danger phytosanitaire grave, en l'absence de tout autre moyen disponible, et 'à condition que l'utilisation de la substance active fasse l'objet de mesures d'atténuation des risques afin de réduire au minimum les risques pour l'homme et l'environnement', la Commission peut approuver pour un temps strictement limité une substance active qui ne satisfait pas à certaines des exigences de l'article 4 du Règlement 1107/2009 telles que spécifiées dans son annexe II. Dans ces circonstances, les Etats membres ne peuvent autoriser les produits phytopharmaceutiques contenant une telle substance active 'qu'en cas de nécessité pour contrôler ce danger phytosanitaire grave sur leur territoire'. Il serait absurde, en regard de ce régime très strict, d'interpréter l'article 53 comme habilitant par ailleurs un État membre seul, sur le fondement de simples circonstances particulières et d'un danger non autrement qualifié, en l'absence de tout autre moyen raisonnable, et sans que soient nécessairement imposées des mesures d'atténuation de risques, à autoriser unilatéralement un produit contenant une substance qui ne répondrait à aucune des exigences de l'article 4 du Règlement 1107/2009 telles que spécifiées dans son annexe II* ».

4.2.3. Le régime dérogatoire de l'article 53 ne permet pas de déroger aux actes pris sur le fondement des articles 21, § 3, et 49, § 2, du Règlement 1107/2009¹⁰, tels les règlements n°s 2018/784 et 2018/785, qui résultent de l'exercice autonome, par la Commission, des compétences qui lui sont attribuées par le règlement n° 1107/2009 ; or, l'article 53 ne prévoit nulle part qu'il peut être dérogé aux actes adoptés par la Commission sur le fondement des articles 21, § 3, et 49, § 2, du Règlement 1107/2009.

4.2.4. A propos des évaluations et études scientifiques nouvelles que les requérants estiment requises et que la partie adverse estime dépourvues de base juridique, les requérants répliquent que si cette exigence « *n'a pas de soutien textuel direct dans l'article 53, elle apparaît comme la seule manière de concilier l'interprétation large de l'article 53 défendue par la partie adverse avec les principes de niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé qui fondent le Règlement 1107/2009 et s'imposent au législateur de l'Union* ». Quant à l'arrêt Sumitomo Chemical cité par la partie adverse, les requérants relèvent que « *le litige en question ne concernait pas une substance qui avait été interdite ou dont l'usage avait été restreint par la Commission européenne ; au contraire, le produit phytopharmaceutique auquel avait été octroyée une autorisation d'urgence était composé d'une substance qui était (à l'époque) approuvée au niveau européen. Dans ces conditions, il est parfaitement compréhensible que la Cour ait estimé qu'eu égard à l'objectif de célérité inhérent à la procédure d'autorisation d'urgence, un État membre ne soit pas tenu de vérifier qu'un tel*

¹⁰ « *L'article 21, § 3, du Règlement 1107/2009 habilite la Commission à retirer ou modifier l'approbation d'une substance active, notamment lorsqu'elle estime qu'il n'est plus satisfait aux critères d'approbation prévus à l'article 4. L'article 49, § 2, de ce même Règlement, autorise la Commission à restreindre ou interdire la mise sur le marché de semences traitées lorsque ces semences 'sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut pas être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures prises par le (ou les) État(s) membre(s) concerné(s)'* ».

produit répond aux 'mêmes exigences scientifiques' que celles d'une autorisation 'standard'».

4.2.5. A titre subsidiaire, les requérants maintiennent leur demande de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice de l'Union européenne.

4.3. En ce qui concerne la troisième branche

En réponse aux arguments de la partie adverse, les requérants exposent ce qui suit :

4.3.1. A propos de la condition de l'urgence ne figurant que dans l'intitulé de l'article, les requérants exposent que la Cour de justice a de tout temps accordé de l'importance « à l'intitulé des dispositions qu'elle interprète pour en discerner le sens et la portée » et que dans l'arrêt Sumitomo Chemical, elle désigne précisément les autorisations dérogatoires sous le terme d'« autorisations de mise sur le marché d'urgence ».

4.3.2. Les requérants contestent l'affirmation selon laquelle le règlement n° 1107/2009 vise à « établir un équilibre entre les impératifs sanitaire et environnementaux d'une part, et économiques d'autre part », alors qu'au contraire, si les considérations économiques ne sont pas sans pertinence, le choix a toutefois précisément été fait d'en minorer l'importance « par rapport aux valeurs de respect de la santé et de l'environnement », comme l'indiquent le considérant 8 et l'article 1er, § 4, du règlement n° 1107/2009 visant le « principe de précaution » sur lequel le règlement se fonde. Ils ajoutent que le simple manque d'alternative raisonnable ne suffit pas à remplir les exigences de l'article 53 parce que, si l'on considère que, dès qu'il est établi qu'aucun produit ne peut rivaliser avec les performances de produits phytosanitaires, les États peuvent continuer à l'autoriser en faisant fi d'une interdiction décrétée au niveau européen, une telle interdiction perdrait tout son sens. Ils affirment qu'il faut déduire de l'économie de l'article 53 que l'absence d'autre moyen raisonnable de lutte contre des parasites n'équivaut pas, en soi, à la démonstration de circonstances particulières et urgentes, « le caractère économiquement suboptimal de techniques alternatives » ne suffisant pas à justifier le recours à cette disposition.

4.3.3. Les requérants précisent ne pas prétendre qu'un danger prévisible pour la production agricole ne serait pas susceptible d'être couvert par l'article 53 mais que « le fait que l'apparition d'un parasite soit probable ne suffit pas encore à établir le danger d'importants dommages pour les rendements agricoles, l'étendue du dommage probable dépendant du caractère plus ou moins précoce de l'apparition du parasite en question et de la quantité de ravageurs observée ou au moins anticipée ». Ils estiment que les chiffres produits à cet égard par les parties intervenantes, qui, au demeurant, ne résultent pas d'études indépendantes, sont loin d'être concluants. Il serait notamment erroné d'affirmer que « la betterave est perdue » une fois infestée par le virus de la jaunisse, alors que celui-ci n'a un impact que sur le rendement en sucre de la betterave.

4.3.4. En réponse à la partie adverse qui estime que « des mesures alternatives raisonnables ont été systématiquement envisagées par le comité d'agrégation », les requérants répliquent que, pour la culture de betteraves, l'IRBAB évoque lui-même l'existence d'insecticides

alternatifs à l'attention des agriculteurs qui n'auraient pas fait le choix de semences enrobées de néonicotinoïdes, que les données de son site démontrent effectivement l'efficacité de ces alternatives en 2019, qu'entre 70 et 85% des agriculteurs ont décidé de se passer des semences enrobées en 2019, ce qui laisse présumer qu'ils ont estimé que des alternatives à ces semences leur permettraient de garder un rendement satisfaisant, que les actes attaqués n'incitent nullement à effectuer de la recherche scientifique sur « *des alternatives qui semblent peu nuisibles aux insectes neutres, utiles et pollinisateurs* » mais dont l'« *efficacité en betterave n'est pas bien connue* », et que le conseiller politique de la Région flamande affirme qu'il existe bien des alternatives (chimiques) disponibles en Belgique mais que, simplement, les agriculteurs n'y sont pas encore familiarisés. Ils répètent enfin qu'aucun pays de la même zone climatique que la Belgique n'a accordé des dérogations similaires, sans que cela ait impacté les rendements en 2019. Concernant les semis de laitues et de carottes, les requérants relèvent que « *la partie adverse ne conteste pas l'existence de tels produits cultivés en agriculture biologique, alors pourtant que le dossier ayant conduit aux décisions attaquées affirme que les néonicotinoïdes sont indispensables à la culture de certaines variétés telles que la scarole et la laitue iceberg* ».

4.3.5. La partie adverse n'a pas réalisé d'analyse indépendante sur la nécessité des dérogations, alors que se basant sur des données imprécises et approximatives, elle aurait dû procéder à des examens propres et indépendants. Les requérants y voient une erreur manifeste d'appréciation, un manquement aux obligations d'impartialité et au devoir de minutie, ainsi qu'une violation de l'obligation de motivation formelle.

Ainsi, concernant les betteraves :

- « *Les dégâts causés par le virus de la jaunisse sont documentés par une seule publication récente parue dans une revue scientifique (Crop Protection) gérée par une association dont sont membres des représentants de l'industrie betteravière et a été rédigée par des chercheurs membres d'instituts de recherche subsidiés par cette même industrie, dont certains sont même employés par l'IRBAB, c'est-à-dire le demandeur d'une des autorisations* » ;

- « *Les taux de champs affectés par la présence de ravageurs mentionnés par les demandeurs de telles autorisations ne sont pas synonymes de pertes de rendements dans des proportions équivalentes* » ;

- « *Les pertes de rendement évoquées sont comprises dans une fourchette très large et sont par ailleurs très peu documentées* ».

Ainsi, concernant les laitues et les carottes :

- les demandes d'autorisation sont fondées sur des études financées par l'industrie elle-même ;

- « *la demande relative aux carottes comporte des études qui semblent n'établir qu'une perte modérée de maximum 10 % selon que le Cruiser est ou non utilisé* » ;

- « *La demande relative aux laitues est pour sa part très évasive sur la fréquence des attaques des insectes concernés et plus encore sur l'impact (tant en termes de probabilité que de quantité) de tels insectes sur les rendements* ».

4.3.6. Si les décisions attaquées assortissent les autorisations de conditions relatives tant aux cultures successives qu'à l'exigence que les producteurs démontrent appliquer les principes de la lutte intégrée, ces conditions ne sont toutefois « *ni suffisantes ni fidèles aux recommandations des experts* » :

- « *S'agissant (...) de l'interdiction de certaines cultures successives, force est d'observer que les décisions attaquées opèrent une distinction entre les cultures dites 'attractives', interdites pendant cinq ans après la culture sous néonicotinoïdes, et les cultures dites 'peu attractives', lesquelles sont autorisées deux ans après l'emploi des néonicotinoïdes. Or, cette distinction n'existe pas au niveau de l'Union européenne, qui classe les cultures en deux catégories (attractives / non attractives). Elle n'est pas non plus proposée par les experts, qui recommandent au contraire une interdiction de cinq ans de toute culture attractive, arguant de la difficulté à établir la durée de la persistance des néonicotinoïdes dans le sol. Sur un plan scientifique, il ne fait pas de doute que des cultures telles que le maïs, le lin, l'angélique ou la pomme de terre, pourtant autorisées dès la troisième année, sont attractives pour les abeilles ou – s'agissant de la pomme de terre – pour le bourdon. Le maïs peut par ailleurs capter les résidus de néonicotinoïdes et les diffuser dans l'environnement via la dispersion du pollen* » ;

- « *les actes attaqués permettent la culture de betteraves – tant fourragères que sucrières – dès l'année suivant le semis de semences enrobées de néonicotinoïdes* » ;

- les décisions attaquées ne contiennent aucune restriction à l'égard des engrais verts susceptibles d'être utilisés par les agriculteurs, que les experts ont pourtant proposé d'interdire ;

- les décisions attaquées ne suivent pas les conclusions des experts en ce qui concerne l'utilisation de « *semoirs pneumatiques de haute précision afin d'éviter tout risque de contamination des bordures des champs via les poussières provoquées par le semis* ».

4.3.7. A titre subsidiaire, les requérants maintiennent leur demande de poser des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne.

5. L'arrêt n° 246.851 du 27 janvier 2020

Cet arrêt qui statue sur la requête en suspension d'extrême urgence, introduite par les mêmes requérants, contre « *deux décisions autorisant le semis de semences de betteraves sucrières enrobées d'insecticides à base de substances actives thiaméthoxame et clothianidine* », pour la période du 15 février au 14 juin 2020, est motivé comme suit :

5.1. En ce qui concerne la première branche

« 36. L'article 53 du règlement n° 1107/2009 précité constitue une disposition dérogatoire à l'article 28 du même règlement, permettant à un État membre d'autoriser, dans des circonstances particulières, la mise sur le marché, en vue d'un usage limité et contrôlé, de « produits phytopharmaceutiques » bien qu'ils n'aient pas été 'autorisé[s] dans l'État membre concerné' (article 28.1) conformément au règlement.

L'article 2 du règlement, qui en délimite le 'champ d'application', dispose au paragraphe 1er, que le règlement 's'applique aux produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes' ou 'en contenant', et destinés à protéger les végétaux contre des organismes nuisibles ou à en 'prévenir' l'action, à agir sur leur croissance ou, au contraire, à prévenir une croissance indésirable, à assurer leur conservation ou, au contraire, à détruire les végétaux indésirables. Aux termes de l'alinéa 2 de la même disposition, ces produits 'sont dénommés "produits phytopharmaceutiques"'.

Au vu de la définition susvisée des 'produits [phyto]pharmaceutiques' qui vise non seulement les produits 'composés de substances actives' mais aussi les produits 'en contenant', le Conseil d'État n'aperçoit pas comment les substances actives clothianidine et thiaméthoxame contenues dans les produits à l'aide desquels les semences de betteraves sont traitées, pourraient ne pas être contenues dans les semences traitées elles-mêmes, de sorte que, prima facie, celles-ci sont bien des 'produits phytopharmaceutiques' au sens de l'article 2 du règlement n° 1107/2009 précité et, partant, au sens de son article 53.

37. La circonstance que, fussent-elles traitées, ces semences continuent de relever de la catégorie des 'végétaux', définis, aux termes de l'article 3, 5), du règlement précité, comme étant 'les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes, y compris les fruits et légumes frais et les semences', ne paraît pas être de nature à énerver ce constat, dès lors qu'il demeure que ces 'végétaux' sont enrobés d'insecticides à base de 'substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes' et, partant, en 'contiennent'. D'ailleurs, si, comme l'allèguent les requérants, les semences traitées ne constituent pas un produit phytopharmaceutique au sens de l'article 53 précité et se trouvent donc exclues du champ d'application du règlement n° 1107/2009 lui-même, il est difficilement compréhensible que, sciemment, le législateur européen aurait prévu, dans le cadre d'un règlement supposé inapplicable, une disposition spécifique à 'la mise sur le marché de semences traitées', à savoir l'article 49, dans la sous-section 5 'Cas particuliers' de la section 1 'Autorisation', figurant elle-même sous le chapitre III, précisément intitulé 'Produits phytopharmaceutiques'.

Par ailleurs, la partie adverse observe, à juste titre, que l'article 53, paragraphe 4, du règlement prévoit une exception à la possibilité de dérogation régie par les paragraphes 1er à 3 de la même disposition, que cette exception concerne les 'organismes génétiquement modifiés' qui, à l'instar des semences traitées, font l'objet

d'une disposition spécifique (l'article 48) sous la même sous-section 5 précitée et que, si l'article 53 n'avait pas non plus vocation à s'appliquer aux semences traitées, le législateur européen aurait en principe, comme il l'a fait pour les organismes génétiquement modifiés, inclus une disposition en ce sens à l'article 53, quod non.

Enfin, quant au fait que, selon les requérants, l'enrobage de semences et leur semis consistent plus en des mesures prophylactiques qu'en une réaction face à une situation de crise provoquée par l'apparition du parasite dont il convient d'enrayer au plus vite la progression, le grief se confond avec la troisième branche du moyen.

Il résulte de ce qui précède que prima facie, la première branche n'est pas sérieuse ».

5.2. En ce qui concerne la deuxième branche

« 38. Il n'est pas contesté que les substances actives thiaméthoxame et clothianidine ne sont plus approuvées dans l'Union européenne.

Comme déjà exposé, l'article 53 du règlement n° 1107/2009 précité déroge à l'article 28 du même règlement, et permet à un État membre d'autoriser, dans des circonstances particulières, la mise sur le marché, en vue d'un usage limité et contrôlé, de 'produits phytopharmaceutiques' bien qu'ils n'aient pas été 'autorisés] dans l'État membre concerné' (article 28.1) conformément au règlement.

Prima facie, la thèse des requérants selon laquelle il ne pourrait en être fait usage lorsqu'il s'agit de substances interdites dans l'Union ne trouve pas écho dans le règlement n° 1107/2009. Au contraire, et quoiqu'en disent les requérants, il est utile de se référer, à cet égard, au considérant (32) de l'exposé des motifs du règlement qui dispose comme il suit :

'Les États membres devraient, dans des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsqu'un danger ou une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables, pouvoir autoriser des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par le présent règlement. Ces autorisations temporaires devraient faire l'objet d'un réexamen au niveau communautaire'.

Est ainsi visé tout produit phytopharmaceutique qui ne satisfait pas aux conditions d'autorisation, telles que détaillées dans l'article 29 du règlement, l'une d'elles étant que 'ses substances actives, phytoprotecteurs et synergistes [aient été] approuvées', sans distinction entre les produits selon que la substance est interdite, en cours d'autorisation ou n'a pas encore commencé ce processus.

39. Aux termes de l'article 53 précité, il s'agit d'une mesure temporaire pour un 'usage limité et contrôlé', qui ne peut excéder cent vingt jours. Par ailleurs, la disposition prévoit des garde-fous, telles notamment l'obligation d'information, par l'État membre, 'sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs' et la possibilité pour la Commission de solliciter l'avis de l'Autorité

ou de lui demander 'une assistance scientifique ou technique'. Les requérants ne peuvent être suivis lorsqu'ils affirment en substance que toute interprétation différente de la leur signifierait l'octroi d'un blanc-seing aux États membres, libres de bafouer 'unilatéralement' le règlement n° 1107/2009, le principe de précaution, voire la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».

5.3. En ce qui concerne la troisième branche

« 40. Il résulte d'une lecture combinée de l'article 53, paragraphe 1er, et du considérant (32) de l'exposé des motifs du règlement n° 1107/2009 précité que les circonstances 'particulières' ou 'exceptionnelles' qui peuvent justifier la mise en œuvre de la mesure dérogatoire de l'article 53, sont l'existence d' 'un danger' ou d' 'une menace', 'compromettant la production végétale ou les écosystèmes', 'qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables'. Il ne semble pas requis que le danger se réalise ou que la menace se concrétise avant de pouvoir enclencher la procédure dérogatoire de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique non autorisé. L'existence d'un tel danger ou d'une telle menace paraît suffire pour justifier d'y faire face avec célérité. Par ailleurs, ni la circonstance que la présence des 'ravageurs identifiés dans les décisions attaquées fasse 'l'ordinaire' de l'agriculteur, ni la crainte, hypothétique, que les actes attaqués 'fassent l'objet d'un renouvellement annuel pendant de nombreuses années' ne sont pertinentes pour apprécier, en l'espèce, la légalité d'un recours à la mesure dérogatoire prévue par l'article 53 du règlement précité.

*41. Prima facie, les demandes d'autorisation introduites pour le Cruiser 600FS et pour le Poncho Beta sur la base de l'article 53 du règlement n° 1107/2009 précité, de même que les parties adverse et intervenantes en leurs écrits, exposent de manière plausible et suffisante, les dangers qui menacent la culture et la production des betteraves sucrières en Belgique depuis l'interdiction du thiaméthoxame et de la clothianidine décidée au niveau européen, en particulier en ce qui concerne les attaques du puceron *Myzus persicae* vecteur de la jaunisse virale. Les requérants ne les contestent d'ailleurs pas sérieusement, admettant la vulnérabilité de champs aux invasions de parasites, même s'ils attribuent la responsabilité de leur prolifération aux pratiques d'agriculture intensive et de suppression de haies et de bocages, notamment.*

42. Par ailleurs, le dossier administratif, notamment, permet de constater que, comme le soutient la partie adverse, l'existence de 'mesures alternatives raisonnables' a été vérifiée par le comité d'agrément et par la partie adverse, qu'il s'agisse de méthodes insecticides ou non insecticides, mais que cet examen ne s'est pas révélé concluant. Au terme d'une analyse en extrême urgence, il n'apparaît pas que les critiques des requérants formulées à cet égard permettent de conclure à une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse, en ce qu'elle aurait à tort délivré les actes attaqués, sur pied de l'article 53 du règlement n° 1107/2009 précité, alors que l'existence d'alternatives raisonnables aux produits phytopharmaceutiques serait

établie. Ainsi, la circonstance qu'avant l'apparition des néonicotinoïdes, les agriculteurs recouraient nécessairement à d'autres méthodes n'implique pas que celles-ci constituent actuellement des alternatives 'raisonnables' susceptibles de 'maîtriser' le danger à combattre. Par ailleurs, le seul fait que des pays limitrophes n'aient pas eu recours en 2019 à la mesure dérogatoire prévue par l'article 53 précité n'est pas non plus pertinent pour conclure au fait que la partie adverse y a, quant à elle, recours à tort pour la récolte de 2020. Et les alternatives dont font état les requérants, issues de l'agriculture biologique, ne sont pas transposables à l'agriculture conventionnelle qui n'est pas interdite et suppose l'usage d'autres méthodes. Quant aux alternatives dont l'IRBAB ferait lui-même état, l'hebdomadaire auquel renvoient les requérants n'établit pas prima facie qu'il s'agirait d' 'autres moyens raisonnables' susceptibles de maîtriser, à l'instar des produits phytopharmaceutiques litigieux, le danger que représentent les attaques de parasites puisqu'au contraire, il souligne l'absence actuelle d'alternatives efficaces et la poursuite des efforts entrepris pour développer des alternatives 'aussi rapidement que possible' ».

6. Discussion

6.1. En ce qui concerne la première branche

Les décisions attaquées sont prises sur la base de l'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, qui dispose comme suit :

« 1. Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

2. La Commission peut solliciter l'avis de l'Autorité ou lui demander une assistance scientifique ou technique.

L'Autorité communique son avis ou les résultats de ses travaux à la Commission dans le mois suivant la date de la demande.

3. Si nécessaire, il est décidé, selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3, si et dans quelles conditions l'État membre :

a) peut ou ne peut pas prolonger ou répéter la durée de la mesure; ou

b) retire ou modifie la mesure prise.

4. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés ou composés de tels organismes, sauf si cette dissémination a été acceptée conformément à la directive 2001/18/CE ».

Le texte de l'article 53 limite donc son champ d'application aux seuls produits phytopharmaceutiques. Il ne fait pas explicitement référence à la mise sur le marché et à l'utilisation de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques. Il constitue une dérogation à l'article 28, lequel ne permet la mise sur le marché et l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique « *que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément* » aux conditions et selon la procédure prévues par le Règlement 1107/2009. La dérogation ne porte pas sur le régime juridique de l'autorisation préalable à la mise en vente et à l'utilisation, qui est identique aux deux dispositions, mais sur les conditions et la procédure d'autorisation. En résumé, l'article 53 organise un régime d'autorisation simplifiée.

La première branche du moyen unique pose la question de savoir si des semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques doivent être considérées comme des produits phytopharmaceutiques au sens de l'article 53 du Règlement 1107/2009.

Selon l'article 2 du Règlement n° 1107/2009, sont des « *produits phytopharmaceutiques* », les produits « *composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants* :

a) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux ;

b) exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, telles les substances, autres que les substances nutritives, exerçant une action sur leur croissance ;

c) assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions communautaires particulières concernant les agents conservateurs ;

d) détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux ;

e) freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux ».

La lecture du site internet de l'Agence nationale de Sécurité sanitaire, de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail ¹¹ (<https://www.anses.fr/fr/content/que-sont-les-produits->

¹¹ L'ANSES est une agence française.

[phytopharmaceutiques](#)) enseigne que « [l]es produits phytopharmaceutiques sont des préparations destinées à protéger les végétaux et les produits de culture. (...) Chaque préparation se compose d'une ou plusieurs substances actives, responsables des propriétés du produit phytopharmaceutique et de substances appelées co-formulants. Ces dernières permettent de donner à la préparation une forme appropriée à son application. Il s'agit par exemple d'anti-mousse, de diluant ou d'agent mouillant ». C'est en ce sens que l'on peut dire qu'un produit phytopharmaceutique peut soit être composé de substances actives, soit en « contenir ».

Quant aux semences, que le dictionnaire Robert définit comme un « organe ou [un] fragment de végétal capable de produire un nouvel individu », elles sont considérées comme des « végétaux », selon la définition donnée par l'article 3, 5°, du Règlement n° 1107/2009 :

« 'végétaux', les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes, y compris les fruits et légumes frais et les semences ».

Le point 33 du préambule du Règlement 1107/2009 énonce que si « la législation communautaire sur les semences prévoit la libre circulation des semences au sein de la Communauté », elle « ne contient [toutefois] pas de disposition spécifique concernant les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ». C'est la raison pour laquelle le Règlement 1107/2009 contient un article 49 qui veille à ce que « les Etats membres n'interdisent pas la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un Etat membre au moins », sauf pour la Commission européenne à prendre, en application du § 2 de l'article 49, des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation ou la vente de telles semences traitées, « lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées (...) sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut pas être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures prises par le (ou les) Etat(s) membre(s) concerné(s) ». Cette dangerosité est reconnue par les Règlements d'exécution du 29 mai 2018, n° 2018/784 (en ce qui concerne la clothianidine) et n° 2018/785 (en ce qui concerne le thiaméthoxame), qui n'autorisent l'utilisation de ces deux substances actives comme insecticide ou comme traitement de semences que dans des serres permanentes.

En conclusion, les semences traitées et les produits phytopharmaceutiques ont des destinations différentes : les premières sont destinées à produire de nouveaux individus, tandis que les seconds sont destinés à protéger ceux-ci. Par ailleurs, le Règlement n° 1107/2009 crée deux régimes juridiques distincts : les produits phytopharmaceutiques ne peuvent être vendus et utilisés que s'ils sont autorisés, alors que les semences enrobées de produits phytopharmaceutiques peuvent être vendus et utilisés sauf s'ils sont interdits.

Dans son arrêt du 17 mai 2018 (affaires T-429/13 et T-451/13, Bayer CropScience AG e.a. c/ Commission européenne), le Tribunal de l'Union européenne, saisie d'un recours tendant à l'annulation du règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission du 24 mai 2013, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions

d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, a pu laisser penser que l'article 53 du Règlement 1107/2009 s'appliquait aux semences traitées. En effet, répondant à un argument selon lequel, « *à défaut de pouvoir utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant les substances visées, en particulier pour le traitement des semences, les agriculteurs se verraient obligés de recourir à des produits plus anciens, moins ciblés, réclamant des doses plus élevées et souvent appliqués sous forme de pulvérisation foliaire* », le Tribunal a relevé notamment qu'il convenait « *de tenir compte, à cet égard, des exceptions pouvant être autorisées par les États membres, en vertu de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 (...), lesquelles sont susceptibles de limiter le recours aux produits de remplacement* » (§§ 509 à 513). Ce faisant, le T.U.E. ne se prononce qu'incidemment, à l'occasion d'un argument secondaire et sans procéder à une analyse approfondie, sur la question de savoir si des semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives interdites doivent être considérées comme des produits phytopharmaceutiques au sens de l'article 53 du Règlement n° 1107/2009.

Le Conseil d'Etat étant la juridiction administrative suprême de Belgique, il statue en dernier ressort et est donc en principe tenu d'interroger la Cour de Justice de l'Union européenne lorsque la réponse attendue est nécessaire à la solution du litige. La question de savoir si une semence traitée visée à l'article 49 du Règlement n° 1107/2009 devient un produit phytopharmaceutique au sens de l'article 53 du même règlement ou, au contraire, conserve sa nature de semence ne pourra être résolue qu'en posant à la C.J.U.E. la question préjudicielle suivante, l'interprétation correcte de l'article 53 ne s'imposant pas avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable :

« Une semence traitée à l'aide de produits phytopharmaceutiques visée à l'article 49 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil est-elle un produit phytopharmaceutique au sens de l'article 53 du même Règlement ? ».

6.2. En ce qui concerne la deuxième branche

La question que pose la deuxième branche du moyen unique est de savoir si l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 s'applique aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente et l'usage ont été restreints ou interdits par la Commission européenne ou dont les autorisations n'ont pas été intégralement ou n'ont été que partiellement renouvelées, sur le fondement des articles 21, § 3, ou 49, § 2, du Règlement n° 1107/2009. En cela, la deuxième branche est subsidiaire par rapport à la première branche du moyen unique et ne devrait être examinée que si l'examen de la première branche aboutit à la conclusion, à l'issue de la question préjudicielle posée à la C.J.U.E., que l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 s'applique aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques.

Aux jours où les actes attaqués ont été adoptés, les Règlements d'exécution du 29 mai 2018, n° 2018/784 (en ce qui concerne la clothianidine) et n° 2018/785 (en ce qui concerne le thiaméthoxame), étaient en vigueur. Selon les articles 2 de ces règlements, qui sont pris sur le fondement des articles 21, § 3, et 49, § 2, du Règlement n° 1107/2009,

« Les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant [de la clothianidine – du thiaméthoxame] ne sont pas mises sur le marché ni utilisées, sauf dans les cas suivants :

a) les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et

b) la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie ».

Ces règlements d'exécution modifient également la partie A de l'annexe du Règlement d'exécution n° 540/2011 du 25 mai 2011 portant application du Règlement n° 1107/2009 en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées, en n'autorisant l'utilisation de ces deux substances actives comme insecticide ou comme traitement de semences que dans des serres permanentes. Ces autorisations limitées ont été prolongées jusqu'au 31 janvier 2019 pour la clothianidine et jusqu'au 30 avril 2019 pour le thiaméthoxame par deux règlements d'exécution n° 2018/84 du 19 janvier 2018 et n° 2018/524 du 28 mars 2018. Elles n'ont pas été prolongées par la suite, de sorte qu'il faut considérer que la vente et l'utilisation de ces substances actives sont interdites depuis ces dates.

Le Conseil d'Etat étant la juridiction administrative suprême de Belgique, il statue en dernier ressort et est donc en principe tenu d'interroger la Cour de Justice de l'Union européenne lorsque la réponse attendue est nécessaire à la solution du litige. La question que pose la deuxième branche du moyen unique, de savoir si l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 s'applique aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente et l'usage ont été restreints ou interdits par la Commission européenne ou dont les autorisations n'ont pas été intégralement ou n'ont été que partiellement renouvelées, sur le fondement des articles 21, § 3, ou 49, § 2, du Règlement n° 1107/2009, ne pourra être résolue qu'en posant à la C.J.U.E. la question préjudicielle suivante, l'interprétation correcte de l'article 53 ne s'imposant pas avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable :

« L'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil s'applique-t-il aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente et l'usage ont été restreints ou interdits par la Commission européenne ou dont les autorisations n'ont pas été intégralement ou n'ont été que partiellement renouvelées, sur le fondement des articles 21, § 3, ou 49, § 2, du Règlement 1107/2009 ? »

6.3. En ce qui concerne la troisième branche

La troisième branche est subsidiaire de la première et de la deuxième.

Pour rappel, l'article 53 du Règlement 1107/2009 est rédigé comme suit en son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} :

« Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ».

Il ressort de l'intitulé de l'article 53 que cette disposition régit les « situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire ».

S'agissant de l'application de l'article 8, paragraphe 4, de la Directive n° 91/414 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques¹², la C.J.U.E. a relevé, dans son arrêt du 17 octobre 2013, C-210/12, en cause Sumitomo Chemical, que cette disposition concernait les autorisations de mise sur le marché d'urgence¹³. En comparant cette disposition et l'article 53 du Règlement n° 1107/ 2009, qui lui a succédé, on s'aperçoit que les deux textes sont identiques (sauf en ce qui concerne les mots « danger imprévisible » qui ne se retrouvent pas dans l'article 53, celui-ci ne faisant plus référence qu'à un « danger »).

Il s'ensuit que la notion d'urgence ne peut comme telle être écartée sans que ne soit posée à la C.J.U.E. la question préjudicielle suivante :

« L'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil limite-t-il son champ d'application aux seules situations d'urgence ou vise-t-il aussi un danger qui n'est pas encore survenu ou dont la survenance n'est pas certaine ? ».

En ce qui concerne la notion de prévisibilité du danger, on observera que le texte de l'article 53 du Règlement n° 1107/2009 ne prévoit plus cette condition qui était incluse dans l'article 8, paragraphe 4, de la Directive n° 91/414 du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise

¹² « Également par dérogation à l'article 4 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ne répondant pas aux exigences de l'article 4, en vue d'un usage limité et contrôlé, si cette mesure apparaît nécessaire à cause d'un danger imprévisible qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens. Dans ce cas, l'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure prise. Il est décidé sans retard, conformément à la procédure prévue à l'article 19, si et dans quelles conditions la mesure prise par l'État membre concerné peut être prolongée pour une période à déterminer, répétée ou annulée ».

¹³ « Il ressort en effet de la définition même de l'AMM d'urgence prévue à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 91/414 que celle-ci concerne des « produits phytopharmaceutiques ne répondant pas aux exigences de l'article 4 » (point 36).

sur le marché des produits phytopharmaceutiques. L'interprétation de l'article 53 ne laissant place, sur ce point de droit, à aucun doute raisonnable, il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la C.J.U.E.

En ce qui concerne la notion d'« *alternatives raisonnables* », on relèvera que les parties ne s'accordent pas sur l'interprétation de celle-ci, même si elles se réfèrent toutes deux au considérant n° 8 du Règlement n° 1107/2009¹⁴ : la partie adverse soutient que l'article 53 vise à « *établir un équilibre entre les impératifs sanitaire et environnementaux d'une part, et économiques d'autre part* », alors que selon les requérants, si les considérations économiques ne sont pas sans pertinence, le choix a été fait d'en minorer l'importance « *par rapport aux valeurs de respect de la santé et de l'environnement* ». La C.J.U.E. étant seule compétente pour interpréter une disposition d'un Règlement, il est proposé de lui poser la question préjudicielle suivante :

« L'expression 'qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables' utilisée à l'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle accorde une égale importance, selon les termes du considérant n° 8 du Règlement, d'une part, à la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et, d'autre part, à la préservation de la compétitivité de l'agriculture communautaire ? ».

V. CONCLUSION

Il est proposé de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

- à titre principal :

« Une semence traitée à l'aide de produits phytopharmaceutiques visée à l'article 49 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil est-elle un produit phytopharmaceutique au sens de l'article 53 du même Règlement ? ».

¹⁴ « *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. Il convient d'accorder une attention particulière à la protection des groupes vulnérables de la population, notamment les femmes enceintes, les nourrissons et les enfants. 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* ».

- à titre subsidiaire :

« L'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil s'applique-t-il aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente et l'usage ont été restreints ou interdits par la Commission européenne ou dont les autorisations n'ont pas été intégralement ou n'ont été que partiellement renouvelées, sur le fondement des articles 21, § 3, ou 49, § 2, du Règlement 1107/2009 ? »

- à titre infiniment subsidiaire :

« L'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil limite-t-il son champ d'application aux seules situations d'urgence ou vise-t-il aussi un danger qui n'est pas encore survenu ou dont la survenance n'est pas certaine ? ».

« L'expression 'qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables' utilisée à l'article 53 du Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle accorde une égale importance, selon les termes du considérant n° 8 du Règlement, d'une part, à la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et, d'autre part, à la préservation de la compétitivité de l'agriculture communautaire ? ».

Le rapport sera d'abord notifié aux parties requérantes, ensuite aux parties adverse et intervenantes.

Les dépens seront réservés.

Constantin NIKIS
Premier Auditeur