

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 47873C
ECLI:LU:CADM:2023:47873
Inscrit le 29 août 2022

Audience publique du 30 mars 2023

**Appel formé par
l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg
contre un jugement du tribunal administratif du 15 juillet 2022 (n° 44377 du rôle)
ayant statué sur le recours
de la société de droit belge (AB), ... (Belgique),
contre des décisions du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du
Développement rural
en matière de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques**

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 47873C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 29 août 2022 par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, assisté de Maître Corinne LEPAGE, avocate à la Cour d'appel de Paris, au nom de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg représenté par le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, dont les bureaux sont établis à L-1352 Luxembourg, 1, rue de la Congrégation, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 15 juillet 2022 (n° 44377 du rôle) ayant déclaré recevable et fondé le recours en annulation formé par la société de droit belge (AB), établie et ayant son siège social à B-..., inscrite à la Banque-Carrefour des entreprises belges sous le numéro ..., représentée par ses administrateurs en fonctions, de manière à annuler les huit décisions de retrait d'agrément prises le 22 janvier 2020 par ledit ministre et concernant les spécialités phytopharmaceutiques suivantes :

- Clinic Up (L02160-063);
- Roundup Record (L02021-063);
- Roundup PowerTurbo (L01928-063);
- Roundup PowerMax (L01927-063);
- Roundup Force (L01926-063);
- Roundup ++ (L01845-063);
- Roundup Max (L01579-063);
- Roundup Ultra (L01294-063);

visées par le recours en question pour voir décider en appel que les deux motifs d'annulation retenus par le tribunal sont non justifiés, de manière à voir déclarer le recours non fondé sous ces aspects et à voir renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif en vue de l'examen des autres moyens d'annulation, non examinés par lui, sinon, en ordre subsidiaire, à voir saisir la Cour de Justice de l'Union européenne des deux questions préjudicielles suggérées par la partie appelante ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 17 octobre 2022 par Maître Marc THEWES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg au nom de la société (AB), préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 17 novembre 2022 par Maître Patrick KINSCH au nom de la partie appelante ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 19 décembre 2022 par Maître Marc THEWES au nom de la société (AB), préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maîtres Patrick KINSCH, assisté de Maître Vincent RICHARD, et Marc THEWES, assisté de Maître Hicham RASSAFI GUIBAL, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 2 février 2023.

Par règlement d'exécution n° 2017/2324 du 12 décembre 2017, ci-après « *le règlement d'exécution 2017/2324* », la Commission de l'Union Européenne, ci-après « *la Commission* », renouvela l'approbation de la substance active « *glyphosate* » au niveau de l'Union européenne pour une période allant jusqu'au 15 décembre 2022, conformément à la procédure prévue à l'article 20 du règlement modifié (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits pharmaceutiques, ci-après « *le règlement 1107/2009* ».

La société de droit belge (AB), ci-après « *la société (AB)* », est titulaire d'autorisations de mise sur le marché pour les produits phytopharmaceutiques Roundup Ultra, Clinic Up, Roundup Force, Roundup PowerMax, Roundup PowerTurbo, Roundup ++, Roundup Max et Roundup Record, délivrées par les autorités belges compétentes, les dernières autorisations datant respectivement des 11 juillet et 22 octobre 2018, toutes valables jusqu'au 15 décembre 2023.

Par huit décisions séparées du 5 décembre 2018, intitulées « *AGREMENT PROLONGATION* » et portant respectivement les numéros L01294-063, L02160-063, L01926-063, L01927-063, L01928-063, L01845-063, L01579-063, L02021-063, le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs accorda à la société (AB), ayant eu la forme sociale de BVBA, l'agrément nécessaire pour la mise sur le marché des mêmes produits phytopharmaceutiques et ce jusqu'au 15 décembre 2023.

Par courrier du 14 octobre 2019, le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, entretemps en charge du dossier, ci-après « *le ministre* », s'adressa à la société (AB) dans les termes suivants :

« Dans l'accord de coalition 2018-2023, les partis formant le gouvernement luxembourgeois ont convenu de mettre un terme à l'utilisation du glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021.

A cet effet, il est prévu de retirer les autorisations de mise sur le marché de tous les produits phytopharmaceutiques contenant la substance active glyphosate au 1^{er} janvier 2020.

Sont visés par la décision du gouvernement les produits phytopharmaceutiques désignés ci-après, bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché délivrée sur demande de la société (AB) bvba :

*Roundup Ultra, numéro d'agrément L01294-063
Roundup Max, numéro d'agrément L01579-063
Roundup ++, numéro d'agrément L01845-063
Roundup Force, numéro d'agrément [L]01926-063
Roundup PowerMax, numéro d'agrément L01927-063
Roundup PowerTurbo, numéro d'agrément L01928-063
Roundup Record, numéro d'agrément L02021-063
Clinic Up, numéro d'agrément [L]02160-063*

Il est envisagé d'accorder un délai de grâce pour la vente des produits phytopharmaceutiques concernés jusqu'au 30 juin 2020 et un délai de grâce pour l'utilisation de ces produits jusqu'au 31 décembre 2020.

En application de l'article 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, vous êtes invité à présenter vos observations dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la présente. (...) ».

Par courrier du 13 novembre 2019, la société (AB) présenta au ministre ses observations dans les termes qui suivent :

« Nous avons lu attentivement votre lettre du 14 octobre 2019, reçue le 16 octobre 2019 nous donnant l'opportunité de commenter le retrait au 1^{er} janvier 2020 des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate de (AB) BVBA.

Selon notre compréhension, votre courrier vise dès lors à nous informer de l'intention du Gouvernement luxembourgeois d'adopter ultérieurement une ou des décision(s) portant sur le retrait des autorisations des produits phytopharmaceutiques visés ou imposant leur interdiction.

Etant juridiquement dépourvue de tout caractère décisionnel, votre missive ne comporte aucune information concernant les voies de recours - cette prescription étant de rigueur uniquement en présence d'une véritable décision administrative attaquable, conformément aux règles dites de la procédure administrative non contentieuse (« PANC »), dont notamment l'article 14 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

A titre infiniment subsidiaire, et pour autant que par impossible votre courrier en cause du 14 octobre 2019 devait néanmoins revêtir un caractère décisionnel, veuillez le cas échéant considérer la présente comme valant recours gracieux, interruptif du délai du recours contentieux.

Nous voulions vous faire part des commentaires suivants :

Les produits auxquels vous faites référence dans votre courrier (« Produits ») sont autorisés pour être mis sur le marché conformément au règlement européen 1107/2009 (« Règlement ») et à la loi luxembourgeoise du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques. Les autorisations des Produits sont actuellement en cours de réévaluation suite au renouvellement de la substance active glyphosate ("Substance") par le règlement 2324/2017 le 15 décembre 2017. Suite au renouvellement de la substance et conformément au Règlement, les demandes de renouvellement des produits contenant la substance ont été déposées par les titulaires d'autorisation auprès de l'autorité compétente du Grand-Duché. L'évaluation des produits est en cours par les autorités luxembourgeoises et par celles des autres États Membres. Pour cette raison, les autorisations actuelles des Produits, déjà soigneusement évaluées lors de leur précédente approbation, ont été prolongées jusqu'au 15 décembre 2023. A l'heure actuelle, nous n'avons été informés de la finalisation d'aucune conclusion par les autorités luxembourgeoises concernant l'évaluation des risques de chacun des Produits.

La décision politique contenue dans l'accord de coalition gouvernementale de 2018-2023 semble être la seule explication justifiant votre intention de retirer les autorisations des Produits.

En effet, votre lettre ne contient aucune indication quant à la base scientifique ou juridique pertinente ou quant aux dispositions légales ou réglementaires à l'appui de la mesure proposée. Nous nous permettons toutefois de vous rappeler les prescriptions de l'article 9 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité, qui prévoit que : « Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision - en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir (...) ». Nous vous prions donc de bien vouloir nous préciser, par retour de courrier, « les éléments de fait et de droit » qui seraient de nature à légalement justifier les mesures annoncées.

Nous tenons également à faire état que l'accord de coalition susmentionné ainsi que votre Plan National de Réduction des Pesticides mentionné dans cet accord prévoient une interdiction du glyphosate, Substance qui a été valablement approuvée au niveau de l'Union Européenne selon le Règlement. Pour cette raison, les États Membres ne peuvent pas interdire unilatéralement l'utilisation d'une substance approuvée en dehors des procédures et critères spécifiques énoncés dans le Règlement. Par conséquent, il n'est pas loisible au Luxembourg d'établir unilatéralement une interdiction générale en dehors des critères et procédures de fond énoncés dans le Règlement et en ignorant le règlement d'application de la Commission Européenne 2017/2324 renouvelant l'autorisation de la Substance dans l'ensemble de l'Union Européenne, y compris le Luxembourg.

Vous ne faites pas référence dans votre lettre aux risques découlant d'évaluations scientifiques effectuées sur chaque Produit spécifique ou conditions environnementales ou agricoles particulières qui ne peuvent être corrigées par certaines mesures spécifiques (art 35, par 3 du Règlement). Nous comprenons donc que votre décision prévue de retirer l'agrément de nos produits n'a aucune base scientifique, n'est pas conforme à la réglementation de l'UE et n'est pas également conforme aux conclusions des principales autorités réglementaires et organismes Européens et hors Europe, y compris nos propres autorités réglementaires de l'Union Européenne (European Food Safety Authority (EFSA), de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), de l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), des autorités allemandes BfR et des autorités réglementaires australiennes, canadiennes, coréennes, néo-zélandaises et japonaises, ainsi que de la réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR), qui continuent d'affirmer la sécurité du glyphosate et des produits à base de glyphosate lorsqu'ils sont utilisés comme indiqué sur leur étiquetage et que le glyphosate n'est pas cancérigène.

Nous tenons également à vous rappeler que le Luxembourg doit respecter l'obligation énoncée à l'article 5(1) de la directive sur les normes techniques (UE) 2015/1535 et est tenu de notifier immédiatement à la Commission Européenne le projet de ce qu'il faut qualifier au sens de cette directive « règlement technique » visant à interdire la Substance ou tout produit contenant cette Substance. Egalement que selon cette même directive, l'Etat Membre en question devra s'abstenir de mettre en œuvre cette décision pendant une durée initiale de 3 mois. Nous nous demandons également si l'accord de coalition, à la base de votre décision selon votre courrier, a suivi la procédure susmentionnée.

En effet, étant donné qu'il est question d'interdire la mise sur le marché de produits phytosanitaires contenant la Substance dans l'ensemble de l'État Membre du Luxembourg, cette décision empêcherait évidemment toute exportation aux fins de vente sur le marché luxembourgeois de produits phytosanitaires contenant du glyphosate vers le Luxembourg en provenance d'autres États Membres de l'Union Européenne. Il s'agit d'un obstacle sérieux au mouvement de ces marchandises sur le marché intérieur européen. Une telle interdiction sera incompatible avec l'article 34 TFEU, car elle constitue une mesure ayant un effet équivalent à une restriction quantitative, essentiellement parce qu'elle prévoit une interdiction générale de l'utilisation de produits phytosanitaires contenant certaines substances qui ont été approuvées au niveau de l'Union Européenne et empêche la commercialisation de nombreux produits phytosanitaires qui ont été légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres (conformément aux autorisations de mise sur le marché légalement accordées selon le Règlement).

Votre décision, si elle se confirme, devrait avoir un impact sur la compétitivité en Europe des agriculteurs luxembourgeois qui comptent sur les herbicides à base de glyphosate pour contrôler les mauvaises herbes et cultiver leurs cultures en toute sécurité, tout en économisant de l'argent et du temps, en réduisant l'érosion et les pertes d'eau afin de garder les sols sains et de réduire les émissions de carbone.

Nous espérons que vous accepterez de considérer nos commentaires quant à une interdiction de l'utilisation du glyphosate et des produits à base de glyphosate pour Janvier 2021

et sommes à votre disposition pour en discuter lors d'une réunion à organiser à votre meilleure convenance.

Dans le cas où vous confirmeriez votre décision prévue de retirer les autorisations des Produits, nous évaluerons les différentes options juridiques qui s'offrent à nous. (...) ».

Par huit décisions séparées du 22 janvier 2020, intitulées « *RETRAIT D'AGREMENT* », le ministre retira les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévus avec effet au 1^{er} février 2020 et accorda un délai pour écouler les stocks jusqu'au 30 juin 2020, tout en autorisant l'utilisation des stocks existants jusqu'au 31 décembre 2020. Lesdites décisions sont toutes motivées comme suit :

« Vu la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques,

Vu le 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 et notamment ses articles 15, paragraphe 1, 29, paragraphe 1 et 44, paragraphe 3,

*Vu l'agrément délivré à (AB) BVBA
... B-...
Belgique*

Vu la lettre du 14 octobre 2019 informant la société (AB) bvba de l'intention du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural de retirer l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique [...], conformément à l'article 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CE du Conseil et l'invitant à présenter ses observations;

Vu les observations présentées par la société (AB) bvba le 14 novembre 2019 contestant que les conditions de retrait de l'article 44, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 sont remplies ;

Considérant que l'accord de coalition 2018-2023 arrête l'accord des partis formant le gouvernement luxembourgeois de mettre un terme à l'utilisation de la substance active glyphosate à partir du 1er janvier 2021 nonobstant son approbation au niveau européen ;

Considérant que le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active glyphosate s'inscrit dans l'engagement du gouvernement de réduire considérablement l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ; ».

Le 28 janvier 2020, le ministre notifia à la Commission les décisions en question, en déclarant procéder conformément à l'article 44, paragraphe (4) du règlement 1107/2009 comportant sous la rubrique « *reasons for the decision* » la mention suivante « *government decision as agreed in the coalition agreement* ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 22 avril 2020, sous le numéro 44377 du rôle, la société (AB) fit introduire un recours en annulation des décisions précitées du ministre du 22 janvier 2020.

Par jugement du 15 juillet 2022, le tribunal déclara ce recours recevable et fondé, de manière à annuler les huit décisions de retrait d'agrément attaquées du 22 janvier 2020, avec rejet de la demande en allocation d'une indemnité et procédure de la partie demanderesse et condamnation de l'État aux frais et dépens de l'instance.

Pour arriver à cette solution, le tribunal retint que les décisions attaquées étaient à annuler pour avoir été prises en violation du principe du contradictoire consacré par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 concernant la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes, ci-après « *le règlement grand-ducal du 8 juin 1979* ».

A titre superfétatoire, il retint encore que les craintes invoquées par l'État quant à la dangerosité potentielle des produits litigieux, indépendamment de la question du bien-fondé de ses craintes – question que le tribunal estima ne pas être amené à examiner à travers son dit jugement – se heurte encore au principe de reconnaissance mutuelle consacré par le règlement 1107/2009.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 29 août 2022, l'État du Grand-Duché de Luxembourg a fait entreprendre le jugement précité du 15 juillet 2022 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir dire que les deux motifs d'annulation retenus par le tribunal administratif sont mal fondés pour, en conséquence, voire renvoyer l'affaire devant ledit tribunal en vue de l'examen des autres moyens d'annulation non examinés par lui, sinon pour autant que de besoin, et en ordre subsidiaire, voir surseoir à statuer et voir saisir la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) des deux questions préjudicielles suivantes :

« 1°) *Un État membre peut-il refuser, en application des articles 40 à 42 du règlement 1107/2009, la reconnaissance d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique délivré par un autre État membre pour des motifs autres que l'existence de « caractéristiques environnementales ou agricoles particulières » et notamment lorsqu'il considère — sur la base de sa propre évaluation des données scientifiques et de leur pondération par rapport à l'utilité que peut avoir ce produit phytopharmaceutique — que le produit phytopharmaceutique ne respecte pas les critères fixés par l'article 4, paragraphe 3, dudit règlement tenant à la protection de la santé, de l'environnement et de la biodiversité, garantie à sa population par les articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux lus en combinaison avec le principe de précaution ?*

2°) *En cas de réponse négative à la première question, l'État membre dispose-t-il d'une marge de manœuvre plus large au stade du retrait d'une autorisation de mise sur le marché qu'au stade de la reconnaissance mutuelle d'une telle autorisation ? En particulier, l'État membre ayant reconnu une autorisation de mise sur le marché émanant d'un autre État membre peut-il retirer ultérieurement cette autorisation, lorsqu'au regard des connaissances scientifiques et techniques actuelles, il considère — sur la base de sa propre évaluation des données scientifiques et de leur pondération par rapport à l'utilité que peut avoir ce produit phytopharmaceutique — que le produit phytopharmaceutique ne respecte plus les critères fixés par l'article 4, paragraphe 3, du*

règlement tenant à protection de la santé, de l'environnement et de la biodiversité, garantie à sa population par les articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux lus en combinaison avec le principe de précaution ».

L'Etat demande encore la réformation des condamnations aux dépens de la procédure devant le tribunal administratif et la condamnation de l'intimée à tous les frais et dépens de l'instance d'appel.

Tout en demandant à la Cour de statuer en ordre principal par rapport aux deux motifs d'annulation retenus par le tribunal administratif que l'Etat demande à voir réformer, la partie intimée forme, à titre subsidiaire, appel incident au motif que les décisions contestées par elle sont dépourvues de tout motif à leur base, de manière à être illégales et à devoir être annulées purement et simplement.

Tout d'abord, en l'absence de contestations respectives, les deux appels, principal et incident, chacun en ce qui le concerne, sont recevables pour avoir été respectivement introduits suivant les formes et délai prévus par la loi.

Tel que l'Etat le souligne à bon escient, le cadre balisant les appels successifs interjetés se trouve nettement délimité en ce que la Cour est amenée, dans un premier stade, à analyser le caractère fondé ou non des deux motifs d'annulation retenus par le tribunal et remis en question à travers l'appel principal, tout en étant constant que malgré le fait que l'appel incident soit introduit à titre subsidiaire, les éléments à travers lui soulevés, consistant globalement en l'absence de motivation des décisions ministérielles querellées, confluent d'une manière certaine à l'analyse que devra mener la Cour dans le cadre de l'appel principal et ne seront dès lors pas à analyser uniquement qu'à titre subsidiaire.

Il y a lieu de noter encore avec la partie étatique qu'une partie de son argumentaire déployé en première instance ne sera de la sorte pas immédiatement toisée par la Cour et devra dès lors pouvoir être analysée, le cas échéant, par le tribunal au cas où, par réformation du jugement dont appel, la Cour serait amenée à renvoyer l'affaire devant celui-ci.

La Cour est ensuite amenée à constater que le vocabulaire choisi au niveau des huit décisions ministérielles critiquées peut *a priori* induire en erreur. En effet, toutes les huit décisions en question sont intitulées « *retrait d'agrément* » et stipulent que l'agrément pour le produit phytopharmaceutique concerné est « *retiré* » avec effet au 1^{er} février 2020.

Les vocables « *retrait* » et « *retiré* » sont polysémiques et donc susceptibles de plusieurs significations.

Rien que le fait de l'assortiment des huit décisions querellées d'un délai s'insérant dans le futur, à l'époque où elles ont été prises, implique qu'elles ne peuvent pas viser le retrait de l'article 8 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, lequel est un retrait rétroactif opérant *ex tunc* et annihilant la décision antérieurement prise sur laquelle il porte.

Du fait de la prise d'effet dans le futur et des délais accordés par ailleurs pour l'écoulement des stocks et l'utilisation des produits visés, les décisions de retrait ainsi désignées n'opèrent pas retrait rétroactif, mais s'analysent en décisions de révocation pour l'avenir des autorisations et agréments antérieurement accordés.

Au-delà de cette imprécision de langage, imputable aux décisions querellées, c'est partant à juste titre que le tribunal, à la suite des parties, s'est placé dans le cadre des dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 concernant précisément les cas de figure de modification voire de révocation pour l'avenir de décisions ayant créé ou reconnu des droits dans l'intérêt des administrés.

En ce que les huit décisions querellées sont notamment basées sur l'article 44 du règlement 1107/2009, il y a mise en œuvre du droit de l'Union Européenne et l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, ci-après « *la Charte* », a également été invoqué à bon escient par rapport à celles-ci. Il se trouve de même dans les débats devant la Cour à partir des argumentaires afférents proposés par les parties.

La Cour se doit de relever d'emblée qu'à la suite de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 19 mars 2021 (n° 146 du registre – 2^{ième} arrêt) et du socle commun y consacré entre le principe fondamental de l'Etat de droit et les principes constitutionnels en dégagés, d'un côté, les principes correspondants de la Convention européenne des droits de l'homme et, tel le cas d'espèce de mise en œuvre du droit de l'Union Européenne, de ceux de la Charte, il importe que le juge saisi opère une application cohérente des valeurs sous-tendant ces principes de même que des principes eux-mêmes.

Sous cet aspect, il y a lieu de tenir compte non seulement du principe de l'Union Européenne de la bonne administration inscrit à l'article 41 de la Charte, mais encore du principe général correspondant de la bonne administration qui sous-tend toute la réglementation en matière de procédure administrative non-contentieuse telle qu'introduite à travers la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, ci-après « *la loi du 1^{er} décembre 1978* » et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979, en étant précisément balisé de manière non-exhaustive par les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} de ladite loi du 1^{er} décembre 1978 qui prend soin d'introduire ces éléments de balisage par le terme « *notamment* ».

La Cour sera dès lors amenée, dans son analyse, au-delà des critères retenus par le tribunal dans son jugement dont appel, à porter son analyse à partir de l'ensemble des principes, tant européens que nationaux, relevant de manière globale du principe général de bonne administration trouvant son reflet pratique dans l'article 41 de la Charte et, de manière plus ponctuelle, dans l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

Les valeurs sous-tendant ces principes sont celles du contradictoire et, plus loin, du respect des droits de la défense, combinées à une participation aussi large que possible de l'administré à la prise de la décision, mises en application de manière particulièrement éloquente par l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 et sous-tendant globalement le socle commun tel que visé par l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 19 mars 2021 précité.

En application de ces valeurs et principes, l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, en phase à la fois par rapport à l'article 41 de la Charte et au principe général d'une bonne administration, impose à l'administration qui entend mettre à néant pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits dans le chef d'un administré, tel le cas d'espèce, d'exposer avec clarté les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.

Ces observations écrites voire les éléments oraux mis en exergue par l'administré, dans l'hypothèse où, informé dûment, il aura demandé à être entendu en personne, sont appelés à se retrouver au niveau de la motivation appelée à sous-tendre la décision de révocation à prendre dans le cadre de la procédure entamée.

Avec le tribunal, la Cour est amenée à constater que pour le moins au niveau précontentieux, les éléments de fait et de droit exposés par l'administration n'excèdent pas ceux explicitement énoncés à titre de motivation dans les huit décisions de révocation querellées, à savoir « *que l'accord de coalition en 2018-2023 arrête l'accord des partis formant le gouvernement luxembourgeois de mettre un terme à l'utilisation de la substance active glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021 nonobstant son approbation au niveau européen* » et « *que le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active glyphosate s'inscrit dans l'engagement du gouvernement de réduire considérablement l'utilisation de produits phytopharmaceutiques* ».

Tel que la partie intimée le fait valoir à bon escient, l'accord du gouvernement contient une mise en balance importante qui ne figure plus, ni dans l'annonce faite à l'administré en application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ni par la suite dans la motivation devant sous-tendre les décisions ministérielles actuellement querellées au fond.

Il s'agit de la mention que « *notamment l'abandon de l'utilisation du glyphosate pour le 31 décembre 2020* » ainsi prévue devait se faire « *dans le respect des dispositions légales pertinentes* », mention contenue à la fois aux pages 180 et 199 dudit accord.

A partir de l'ensemble des éléments fournis au dossier, au-delà de tous arguments afférents échangés par ailleurs entre parties, la Cour est amenée à constater, à la base de la situation créée par l'Etat à travers son annonce de son intention de révoquer les autorisations en cours litigieuses dans le chef de l'intimée, qu'aucune indication en droit concernant plus particulièrement les dispositions légales pertinentes n'a été fournie par la partie étatique, ni en entamant la procédure, contrairement aux exigences de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 qui impose des explications en droit, ni par ailleurs par la suite au niveau des décisions ministérielles querellées.

Pour le surplus et de manière assez énigmatique, la partie étatique annonce à la partie intimée qu'elle agit « *nonobstant son approbation au niveau européen* » c'est-à-dire l'approbation de l'utilisation de la substance active glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021, mais omet d'énoncer le moindre élément de droit qui justifierait, sur base des dispositions légales pertinentes, tel qu'annoncé dans l'accord de coalition, sa démarche afférente.

Il résulte de cette considération fondamentale que dès l'ingrès, la procédure de révocation opérée finalement à travers les huit décisions ministérielles critiquées, au-delà de l'impropreté des termes employés, se trouvait viciée pour absence d'indication de la moindre argumentation juridique permettant au ministre national d'agir de la sorte en disphase et contrairement au régime de droit européen resté applicable.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que par le règlement d'exécution 2017/2324, la Commission a renouvelé l'approbation de la substance active « *glyphosate* » au niveau de l'Union Européenne pour une période allant jusqu'au 15 décembre 2023, conformément à la procédure prévue à l'article 20 du règlement 1107/2009.

Ainsi que le tribunal l'a dégagé à bon escient, le règlement 1107/2009 prévoit pour la procédure d'autorisation de mise sur le marché de produits pharmaceutiques un système suivant lequel un dossier d'autorisation est examiné par zones, en ce sens qu'un Etat membre rapporteur procède à l'évaluation, sur base de principes uniformisés, d'un dossier d'autorisation en application de son article 35, alinéa 1^{er}.

C'est en application de l'article 36, paragraphe 2, du règlement 1107/2009 que les Etats membres de la zone en question accordent ou refusent des autorisations sur base des conclusions de l'évaluation réalisées par l'Etat membre examinant la demande, en l'occurrence la Belgique, suite à la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union Européenne. Or, la Belgique a conclu en phase avec le règlement d'exécution 2017/2324, de sorte, tel que l'a encore dégagé à bon escient le tribunal, que seules les exceptions prévues par l'article 36, paragraphe 3, du règlement 1107/2009 restaient à la disposition d'un Etat membre, étant donné que les autres Etats membres de la même zone n'ont pas à procéder à une ré-évaluation de la demande déjà faite par l'Etat membre rapporteur pour la zone donnée, en l'occurrence la Belgique.

En application de l'article 36, paragraphe 3, du règlement 1107/2009, un Etat membre est fondé à considérer que le produit visé présente toujours un risque inacceptable pour la santé humaine ou animale, voire pour l'environnement « *en raison de ses caractéristiques environnementales ou agricoles particulières* ».

Ici, la Cour est encore amenée à suivre la conclusion du tribunal suivant laquelle les mesures visées par l'article 36, paragraphe 3, en question sont destinées à tenir compte de caractéristiques environnementales ou agricoles particulières de l'Etat membre concerné.

Or, force est à la Cour de constater à la suite du tribunal que ni au moment du courrier ministériel du 14 octobre 2019 destiné à informer officiellement l'intimée des éléments de fait et de droit qui l'amenaient à agir en application de l'article 44 du règlement 1107/2009 ensemble l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, l'Etat n'a fait état de la moindre indication en conformité avec l'article 36, paragraphe 3, du même règlement européen, ni par la suite, au niveau des huit décisions ministérielles litigieuses, ni encore en cours de procédure contentieuse.

En ce que l'exception prévue par l'article 36, paragraphe 3, du règlement 1107/2009 aurait été la seule possibilité pour la partie étatique de sous-tendre valablement sa démarche et qu'à aucun stade de la procédure, il n'est vérifié que la partie étatique se soit valablement placée dans le cadre

de la seule exception ainsi prévue par la réglementation européenne et de nature à justifier sa façon de procéder, le jugement dont appel est à confirmer sous son double volet où, à la fois, la démarche étatique ne suffit pas aux exigences de la procédure précontentieuse se dégageant de l'article 44 du règlement 1107/2009 ensemble l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, ni au fond au principe de reconnaissance mutuelle se dégageant du même règlement européen ensemble la seule exception valable prévue au niveau de l'article 36, paragraphe 3, non utilement rencontrée par la partie étatique.

En ordre subsidiaire, l'Etat soulève la question d'une voie supplémentaire pour un Etat membre de pouvoir « *retirer* » une autorisation de mise sur le marché sur base des articles 40 à 42 du règlement 1107/2009 et, plus particulièrement, en application de l'article 41, paragraphe 1, pour des motifs autres que l'existence de « *caractéristiques environnementales ou agricoles particulières* ». C'est dans ce contexte que l'Etat suggère en ordre subsidiaire à la Cour de poser les deux questions préjudicielles prévues à la CJUE.

Tel que le tribunal l'a dégagé à bon escient, la procédure de révocation pour l'avenir, improprement appelée retrait d'une autorisation délivrée, est régie par les dispositions de l'article 44, paragraphe 3, du règlement 1107/2009, tandis que les articles 40 à 42 et, plus particulièrement, l'article 41, paragraphe 1, règlent l'autorisation proprement dite, dans le cadre des principes de reconnaissance mutuelle, de pareil produit.

De manière classique, les procédures d'autorisation qui fonctionnent essentiellement *ex ante* et celles qui révoquent pour l'avenir une autorisation d'ores et déjà accordée, qui fonctionnent essentiellement *ex post*, sont par essence fondamentalement différentes et appellent dès lors une démarche distincte et une analyse différenciée.

Il reste que les articles 40 à 42, dont plus particulièrement l'article 41, paragraphe 1, du règlement 1107/2009, dans leur libellé univoque, ne donnent pas ouverture à une procédure de révocation d'autorisation pour l'avenir, contrairement à l'article 44, paragraphe 3, spécialement conçu à ces fins, au-delà du caractère polysémique du terme « retrait » voire de l'action de retirer.

Il reste encore que la seule manière utile d'opérer dans le chef du ministre aurait été celle prévue par l'article 36, paragraphe 3, du même règlement, à lire en combinaison avec l'article 44, paragraphe 3, qui y renvoie spécialement. Si en phase contentieuse la partie étatique a évoqué certaines considérations d'ordre essentiellement général sur l'impact de la substance active « *glyphosate* » sur la santé et l'environnement, de même qu'en termes de précaution, il n'en reste pas moins que ce sont les considérations « *particulières* » tant par rapport aux caractéristiques environnementales qu'à celles d'ordre agricole spécifiques au Grand-Duché de Luxembourg qui font défaut au dossier en application de l'article 36, paragraphe 3, du règlement 1107/2009, en vue de sous-tendre utilement les décisions ministérielles litigieuses.

De plus, si la partie étatique avait procédé de la sorte, l'article 36, paragraphe 3, lui aurait imposé d'informer immédiatement à la fois la partie intimée et la Commission de sa décision et de fournir à son appui les éléments techniques ou scientifiques de nature à la sous-tendre.

Pareille démarche ne se trouve pas non plus utilement documentée au dossier.

C'est dès lors à bon droit que les premiers juges ont pu retenir que les huit décisions ministérielles de « révocation » critiquées encourent l'annulation.

Cette annulation est confirmée au-delà du fait que contrairement aux exigences découlant de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, l'intimée n'a pas été rendue attentive à son droit d'être entendue oralement par le biais de ses représentants légaux en vertu de son « *Recht auf Gehör* » découlant dudit article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 sous-tendu par les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 et, plus loin, par le principe de bonne administration, tel que retenu plus particulièrement par la Cour à travers son arrêt du 3 mai 2022 (n° 46817C du rôle).

Eu égard à la solution ainsi dégagée à partir des fondamentaux de l'affaire lui soumise, il n'incombe plus à la Cour d'analyser plus en avant les autres argumentaires présentés de part et d'autre.

Plus particulièrement il n'y aura pas lieu d'analyser le mérite des questions préjudicielles suggérées en ordre subsidiaire par la partie étatique ni plus en avant celui des éléments suggérés en ordre subsidiaire à travers l'appel incident de la partie intimée.

La partie intimée sollicite l'allocation d'une indemnité de procédure de 15.000.- €.

Cette demande est à rejeter, les conditions légales afférentes ne se trouvant pas réunies.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

déclare les appels principal et incident recevables ;

au fond, les dit non justifiés ;

partant confirme le jugement dont appel en ce qu'il a annulé les 8 décisions ministérielles querellées ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure de la partie intimée ;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, président,
Henri CAMPILL, vice-président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier de la Cour Jean-Nicolas SCHINTGEN.

s. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 30 mars 2023

Le greffier de la Cour administrative