CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 257.641 du 17 octobre 2023

A. 229.732/XIII-8840

En cause :

1. **l'association sans but lucratif PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE**,
2. **l'association sans but lucratif NATURE ET PROGRÈS-BELGIQUE**,
3. **DUPRET** Benoît,

ayant tous élu domicile chez
M^e Antoine BAILLEUX, avocat,
avenue de Tervueren 412, bte 5
1150 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique,

ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRÉ et Grégoire RYELANDT, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif CONFÉDÉRATION DES BETTERAVIERS BELGES,**
2. **l'association sans but lucratif SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES FABRICANTS DE SUCRE DE BELGIQUE, e**n abrégé **« SUBEL »,**
3. **la société anonyme ISERA & SCALDIS SUGAR,** en abrégé **« ISCAL SUGAR »**,
4. **la société anonyme RAFFINERIE TIRLEMONTOISE**,

ayant toutes élu domicile chez
M^es Lieve SWARTENBROUX et
Laura VERVIER, avocats,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

5. la société anonyme SESVANDERHAVE,

ayant élu domicile chez
M^es Philippe de JONG et
Sophie LENS, avocats,
avenue du Port 86C, bte 414
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 janvier 2020 par la voie électronique, l'association sans but lucratif (ASBL) Pesticide Action Network Europe, l'ASBL Nature et Progrès-Belgique et Benoît Dupret demandent l'annulation 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 ».

II. Procédure

L'arrêt n° 246.851 du 27 janvier 2020 a accueilli les requêtes en intervention introduites par l'ASBL Confédération des Betteraviers Belges, l'ASBL Générale des Fabricants de Sucre de Belgique (SUBEL), la société anonyme (SA) Isera & Scaldis Sugar (Iscal Sugar), la SA Raffinerie Tirlemontoise et la SA SESVanderhave, rejeté la demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution des actes attaqués et liquidé les dépens afférents à cette procédure. Il a été notifié aux parties.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire, à l'exception de la cinquième partie intervenante.

Par une ordonnance du 24 août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 octobre 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[e] Antoine Bailleux, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M[e] Grégoire Ryelandt, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M[e] Laura Vervier, avocat, comparaissant pour les première, deuxième, troisième et quatrième

parties intervenantes, et M^es^ Philippe de Jong et Sophie Lens, avocats, comparaissant pour la cinquième partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 246.851 du 27 janvier 2020. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Moyen unique, en sa deuxième branche

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les requérants prennent un moyen unique 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 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, 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, des articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des principes de bonne administration et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ils exposent qu'il résulte des règlements d'exécution 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. Ils considèrent que les décisions attaquées autorisent le traitement et la mise sur le marché de semences de certaines

cultures ainsi que leur semis en plein champ à l'aide de tels produits en violation de cette interdiction, car c'est à tort que l'auteur des décisions attaquées a estimé pouvoir se prévaloir de la dérogation prévue à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 précité.

En une deuxième branche, ils affirment que la dérogation prévue à l'article 53 précité ne permet pas d'autoriser des utilisations de produits phytopharmaceutiques expressément interdites par l'Union européenne pour des raisons sanitaires ou environnementales mais bien, 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 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 mots pour mots 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 les droits fondamentaux.

Selon eux, 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'*European Food Safety Authority* (EFSA) quant à la dangerosité de la substance ou de l'utilisation qui fondent une telle interdiction », *quod non* en l'espèce, l'auteur des décisions attaquées semblant s'être contenté 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.

À titre subsidiaire également, ils proposent d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne.

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse renvoie tout d'abord à ce qui a été jugé au provisoire dans l'arrêt n° 246.851 du 27 janvier 2020. Elle considère que l'article 53 du règlement 1107/2009 n'est contraire ni à la Charte des droits fondamentaux ni au principe de lutte intégrée contre les ennemis des cultures ni à l'effet utile de ce règlement. À son estime, cette disposition peut être utilisée pour tout produit phytopharmaceutique n'ayant pas été approuvé sur la base de ce règlement 1107/2009, que ce soit parce que la procédure d'approbation de ce produit est encore pendante, parce que certains usages de ce produit 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. Elle considère à cet égard que l'article 53 vise bien la procédure d'autorisation ordinaire des produits phytopharmaceutiques et pas uniquement le principe général énoncé à l'article 28 du règlement européen. Selon elle, cette interprétation est conforme non seulement au libellé de cet article 53 mais encore au considérant 32 dudit règlement.

Elle soutient que les parties requérantes mélangent, d'une part, les dispositions du règlement 1107/2009 qui ont trait à l'approbation de substances actives faisant l'objet des articles 4 et suivants du règlement – laquelle relève de la compétence de la Commission européenne – et, d'autre part, celles qui ont trait à l'autorisation de mise sur le marché et d'utilisation de produits phytopharmaceutiques faisant l'objet des articles 28 et suivants – laquelle relève de la compétence des États membres –.

Elle fait valoir que l'interprétation qu'elle défend est celle qui ressort de la pratique constante de la Commission européenne.

Elle se réfère à l'arrêt *Sumitomo Chemical* rendu, le 17 octobre 2013, par la Cour de justice de l'Union européenne, duquel elle déduit que le régime dérogatoire de l'article 53 du règlement précité n'exige pas des États membres qu'ils procèdent à un examen scientifique des risques préalablement à l'octroi d'une autorisation de ce type. Elle allègue que, en toute hypothèse, l'auteur des actes attaqués a procédé à un examen très détaillé des demandes qui lui ont été soumises, celles-ci ayant fait l'objet d'une évaluation par le comité d'agréation et par d'autres experts.

Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes.

C. Le mémoire en réplique

Les parties requérantes considèrent que le considérant n° 32 du préambule du règlement 1107/2009 n'est pas de nature à éclairer la portée de son article 53 et retracent son historique. Elles mettent en cause « l'interprétation excessivement libérale » faite de cette disposition par la Commission européenne, raison pour laquelle elles sollicitent qu'une instance juridictionnelle se prononce sur la portée exacte de cet article 53.

D. Le mémoire en intervention des quatre premières parties intervenantes

Les quatre premières parties intervenantes renvoient principalement aux arguments avancés par la partie adverse.

E. La requête en intervention de la cinquième partie intervenante

La cinquième partie intervenante soutient que la réglementation européenne ne fait aucune autre distinction entre une substance active approuvée et une substance active non approuvée. Elle en déduit que la notion de « substance active non approuvée » englobe toutes les substances actives qui ne répondent pas aux conditions d'autorisation (telles que prévues par l'article 4 du règlement). Elle soutient en outre qu'une telle distinction semble inconciliable avec les objectifs de protection de la santé et de l'environnement du règlement 1107/2009 dès lors 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 inconnues] ». Elle en déduit que, « dans le cadre d'une demande en dérogation sur la base de l'article 53 du règlement, les autorités peuvent appréhender les substances interdites en connaissance de cause mais pas celles non encore approuvées ». Elle soutient que la pratique des autres États membres confirme la position de la partie adverse.

« Par le truchement de l'article 29 du règlement », elle soutient que l'article 53 déroge non seulement à la procédure organisée par l'article 28, mais également aux conditions d'approbation contenues dans l'article 4, § 3, de cette même réglementation.

F. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse interprète l'arrêt C-162/21 de la Cour de justice de l'Union européenne, prononcé le 19 janvier 2023, comme ne concernant pas le

traitement des semences destinées à être mises sur le marché en dehors de l'Union européenne.

G. Le dernier mémoire des quatre premières parties intervenantes

Les quatre premières parties intervenantes renvoient aux arguments avancés par la partie adverse dans son dernier mémoire.

H. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes soutiennent que l'article 53 du règlement n° 1107/2009 ne peut être interprété comme permettant aux États membres d'autoriser l'exportation de produits phytopharmaceutiques en dehors de l'Union européenne dès lors qu'une telle exportation ne relève pas de la notion de « mise sur le marché » au sens de l'article 3, 7), de ce règlement.

IV.2. Examen

1. 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, dans sa version applicable au cas d'espèce, comporte notamment un premier chapitre consacré aux dispositions générales et un troisième chapitre relatif aux produits phytopharmaceutiques.

L'article 1er précise en son paragraphe 3 que ce règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur par l'harmonisation des règles concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, tout en améliorant la production agricole.

L'article 2 du même règlement définit son champ d'application comme suit :

« 1. Le présent 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 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.

Ces produits sont dénommés "produits phytopharmaceutiques".

2. Le présent règlement s'applique aux substances, y compris les micro-organismes, exerçant une action générale ou spécifique sur les organismes nuisibles ou sur les végétaux, parties de végétaux ou produits végétaux, ci-après dénommées "substances actives".

3. Le présent règlement s'applique :

a) aux substances ou préparations qui sont ajoutées à un produit phytopharmaceutique pour annihiler ou réduire les effets phytotoxiques du produit phytopharmaceutique sur certaines plantes, dénommées "phytoprotecteurs" ;
b) aux substances ou préparations qui, bien que n'ayant pas ou guère d'activité au sens du paragraphe 1, peuvent renforcer l'activité de la ou des substances actives présentes dans un produit phytopharmaceutique, dénommées "synergistes" ;
c) aux substances ou préparations qui sont utilisées ou destinées à être utilisées dans un produit phytopharmaceutique ou un adjuvant, mais qui ne sont ni des substances actives ni des phytoprotecteurs ou synergistes, dénommées "coformulants" ;
d) aux substances ou préparations qui sont composées de coformulants ou de préparations contenant un ou plusieurs coformulants, sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur et mises sur le marché, destinées à être mélangées par l'utilisateur avec un produit phytopharmaceutique et qui renforcent son efficacité ou d'autres propriétés pesticides, dénommées "adjuvants" ».

L'article 3 du règlement définit un certain nombre de notions. Ainsi, les végétaux sont les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes, y compris les fruits et légumes frais et les semences. L' « autorisation d'un produit phytopharmaceutique » est, quant à elle, l'acte administratif par lequel l'autorité compétente d'un État membre autorise la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique sur son territoire.

2. L'article 28 du règlement, première disposition du chapitre III « Produits phytopharmaceutiques », prévoit le principe suivant 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 à ce règlement. L'article 29 précise qu'un tel produit ne peut être autorisé que si, notamment, ses substances actives ont été approuvées ; cette approbation est réalisée par un règlement européen.

La section 1, intitulée « Autorisation », du chapitre III, consacré aux produits phytopharmaceutiques, contient plusieurs sous-sections qui déterminent notamment la procédure que doit suivre une demande d'autorisation de mise sur le marché ou d'utilisation d'un produit phytopharmaceutique.

La sous-section 5, intitulée « Cas particuliers », comporte notamment un article 49 qui est consacré à la mise sur le marché de semences traitées. Cette disposition prévoit en son paragraphe 1er 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 État membre au moins ».

3. La sous-section 6, intitulée « Dérogations », comporte notamment un article 53 relatif aux « Situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire ». Cette disposition est libellée 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 ».

4. L'arrêt n° 249.843 du 16 février 2021, rendu dans l'affaire A.227.244/XIII-8644, a posé les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« 1/ 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 doit-il être interprété comme permettant à un État membre d'accorder, dans certaines conditions, une autorisation relative au traitement, à la vente ou au semis de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ?

2/ En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 53 précité peut-il s'appliquer, dans certaines conditions, aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente ou l'usage sont restreints ou interdits sur le territoire de l'Union européenne ?

3/ Les "circonstances particulières" exigées par l'article 53 du règlement précité couvrent-elles des situations pour lesquelles la survenance d'un danger n'est pas certaine mais seulement plausible ?

4/ Les "circonstances particulières" exigées par l'article 53 du règlement précité couvrent-elles des situations pour lesquelles la survenance d'un danger est prévisible, ordinaire et même cyclique ?

5/ L'expression "qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables" utilisée à l'article 53 du règlement doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle accorde une égale importance, compte tenu des 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 ? ».

5. Par un arrêt du 19 janvier 2023, la Cour de justice de l'Union européenne y a répondu de la manière suivante :

« L'article 53, paragraphe 1, 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, doit être interprété en ce sens qu[']il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution ».

Cet arrêt comporte notamment les motifs suivants :

« *Sur les première et deuxième questions*

29 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, alors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.

30 Il convient de rappeler, ainsi qu'il a été précisé aux points 19 et 20 du présent arrêt, que la mise sur le marché et l'utilisation en extérieur de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant notamment les substances actives clothianidine et thiaméthoxame, faisant l'objet des autorisations en cause au principal, ont été interdites, respectivement, par le règlement d'exécution 2018/784 et par le règlement d'exécution 2018/785.

31 Plus précisément, ces règlements d'exécution prévoient, à leur article 2 respectif, que les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de telles substances actives ne sont pas mises sur le marché ni utilisées, sauf lorsque les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et lorsque la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie.

32 Une telle limitation de l'utilisation de ces substances actives aux serres permanentes, ayant pour effet que la culture obtenue ne soit pas replantée à l'extérieur, est motivée, ainsi que cela est reflété aux considérants 11 et 13 desdits règlements d'exécution, par les risques pour les abeilles que présentent les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant lesdites substances actives et par la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union.

33 Les interrogations de la juridiction de renvoi se rapportent ainsi à la possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits en dérogeant à une mesure explicite d'interdiction, adoptée sur le fondement de l'article 49, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009.

34 Il convient de souligner, d'emblée, que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 constitue une dérogation à la règle générale, consacrée à l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, en vertu de laquelle un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément audit règlement. Or, conformément à une jurisprudence bien établie, s'agissant d'une dérogation, celle-ci doit faire l'objet d'une interprétation stricte (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 2021, Agrimotion, C□912/19, EU:C:2021:173, point 28).

35 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, en vue de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle□ci, mais également de son contexte et des objectifs de la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 25 juillet 2018, Confédération paysanne e.a., C□528/16, EU:C:2018:583, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

36 S'agissant, tout d'abord, du libellé de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, force est de constater qu'il en découle que cette disposition s'applique "par dérogation à l'article 28" de ce règlement.

37 À cet égard, il convient de relever que l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement précise qu'un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné, conformément audit règlement, l'article 28, paragraphe 2, de celui-ci exposant les cas pour lesquels aucune autorisation n'est requise.

38 Conformément à l'article 29, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1107/2009, l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, visée à l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, est subordonnée, notamment, à l'approbation des substances actives le composant.

39 Il s'ensuit que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 permet aux États membres d'autoriser, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances qui ne sont pas couvertes par un règlement d'approbation. En revanche, le libellé de cette disposition ne permet pas de conclure que ces États membres peuvent ainsi déroger aux réglementations de l'Union visant

expressément à interdire la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques.

40 À cet égard, il convient de relever que, conformément au considérant 33 du règlement n° 1107/2009, une "disposition spécifique" de ce règlement a été consacrée par le législateur de l'Union aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques, à savoir l'article 49 dudit règlement. Aux termes du paragraphe 2 de cet article, lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures prises par l'État membre ou les États membres concernés, des mesures visant à restreindre ou à interdire l'utilisation et/ou la vente de telles semences traitées sont immédiatement prises.

41 Les mesures adoptées au titre de l'article 49 du règlement n° 1107/2009 sont dès lors des mesures spécifiques relatives aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques. Or, force est de constater qu'il ne ressort pas du libellé de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 que celui-ci déroge à l'article 49, paragraphe 2, de ce règlement ou aux mesures adoptées en application de cette dernière disposition dès lors que cette première disposition ne vise que l'article 28 dudit règlement.

42 S'agissant, ensuite, du contexte dans lequel s'inscrit l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, il y a lieu de relever que le législateur de l'Union a fait référence, au considérant 32 de ce règlement, à la possibilité pour les États membres d'autoriser, dans des circonstances exceptionnelles, des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par ledit règlement.

43 Bien qu'il ressorte de ce considérant que ce législateur a entendu permettre aux États membres d'autoriser des produits phytopharmaceutiques, ou, en l'occurrence, des semences traitées à l'aide de tels produits, sans respecter les conditions prévues par ce même règlement, ledit considérant ne fait aucunement état de la volonté de ce législateur de leur permettre de déroger à une interdiction explicite de telles semences.

44 En outre, il y a lieu d'observer que l'interprétation de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, retenue au point 39 du présent arrêt, est confortée par l'obligation des États membres, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2009/128, de prendre toutes les mesures nécessaires afin de promouvoir la lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant 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.

45 Enfin, il y a lieu de relever que les mesures d'interdiction prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785 ont été adoptées compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union, ainsi que cela est énoncé aux considérants 11 de ces règlements d'exécution.

46 De telles interdictions répondent ainsi à l'objectif du règlement n° 1107/2009 qui est, ainsi qu'il est précisé à l'article 1er, paragraphes 3 et 4, de ce règlement, et comme il est reflété au considérant 8 de celui-ci, notamment d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement.

47 À cet égard, il convient de rappeler que ces dispositions se fondent sur le principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par l'Union dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE, afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement.

48 En outre, force est de constater, ainsi qu'il est énoncé au considérant 24 du règlement n° 1107/2009, que les dispositions régissant l'octroi des autorisations doivent garantir un niveau élevé de protection et que, lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement, en particulier, "devrait primer" l'objectif d'amélioration de la production végétale [voir, par analogie, arrêt du 5 mai 2022, R. en R. (Utilisation agricole d'un produit non autorisé), C□189/21, EU:C:2022:360, points 42 et 43].

49 Par conséquent, ainsi que le précise ce considérant, il devrait être démontré, avant leur mise sur le marché, non seulement que les produits phytopharmaceutiques présentent un intérêt manifeste pour la production végétale, mais que, en outre, ils n'ont pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale.

50 Or, si l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 devait être interprété comme autorisant la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques, alors même que cette mise sur le marché et cette utilisation ont fait l'objet, après évaluation par l'Autorité européenne de sécurité des aliments, d'une mesure d'interdiction expresse, une telle interprétation reviendrait, d'une part, à contrevenir à l'objectif de ce règlement, tel que rappelé aux points 46 et 47 du présent arrêt. D'autre part, cette interprétation reviendrait à faire primer l'amélioration de la production végétale sur la prévention des risques pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'environnement que pourrait induire l'usage des semences traitées à l'aide des produits phytopharmaceutiques, dont la nocivité a été avérée, et ce en violation des considérations exposées au point 48 du présent arrêt.

51 À cet égard, il convient de souligner que les mesures d'interdiction, telles que celles prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785, sont prises par la Commission dans le respect de conditions strictes dès lors que les semences traitées à l'aide de tels produits phytopharmaceutiques sont susceptibles de présenter un risque grave pour l'environnement, la santé humaine ou animale.

52 En effet, ainsi qu'il est énoncé au considérant 6 du règlement d'exécution 2018/784, l'Autorité européenne de sécurité des aliments a notamment constaté que, pour la plupart des cultures, les abeilles couraient des risques aigus élevés et des risques chroniques élevés en raison de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active clothianidine, en particulier par l'exposition à la poussière et par la consommation de résidus présents dans des pollen et nectar contaminés. Le considérant 13 du règlement d'exécution 2018/785 souligne également les risques pour les abeilles provenant des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant du thiaméthoxame.

53 Il convient, par ailleurs, d'ajouter que l'interprétation retenue de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 vaut non seulement pour la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques qui ont été expressément interdits par des règlements d'exécution, en l'occurrence pour le semis de ces semences, mais également pour la mise sur le marché de tels produits phytopharmaceutiques en vue du traitement desdites semences.

> 54 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et deuxième questions que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.
>
> *Sur les troisième à cinquième questions*
>
> 55 Compte tenu de la réponse apportée aux première et deuxième questions, il n'y a pas lieu de répondre aux troisième à cinquième questions ».

6. En l'espèce, la mise sur le marché et l'utilisation en extérieur de semis de semences traités à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives « clothianidine » et « thiaméthoxame » ont été interdites, respectivement, par le règlement d'exécution 2018/784 et par le règlement d'exécution 2018/785, datés tous les deux du 29 mai 2018.

Les actes attaqués se fondent sur l'article 53 du règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, précité, pour autoriser :

- la mise sur le marché du Poncho Beta, en vue du traitement à la clothianidine de semis de semences de betteraves (premier acte attaqué, décision du 25 novembre 2019) ;
- la mise sur le marché du Cruiser 600 FS, en vue du traitement au thiaméthoxame de semis de semences de betteraves (second acte attaqué, décision du 25 novembre 2019).

Dès lors qu'il ressort de l'arrêt précité de la Cour de justice que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, à partir du moment où la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution, la deuxième branche du moyen unique est fondée.

V. Autres branches du moyen unique

Les autres branches du moyen unique, si elles étaient fondées, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 924 euros. Dès lors que les dépens afférents à la demande de suspension introduite selon la procédure en extrême urgence ont déjà été liquidés, il y a lieu de faire droit à leur demande mais uniquement à concurrence de 770 euros.

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1er et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des deux contributions indûment perçues.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Sont annulées les deux décisions du 25 novembre 2019 autorisant le semis de semences de betteraves sucrières enrobées d'insecticides à base de substances actives thiaméthoxame et clothianidine.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 600 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Article 3.

Les deux contributions de 20 euros indûment perçues seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 octobre 2023, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État composée de :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Lionel Renders,	conseiller d'État
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux