

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.643 du 17 octobre 2023

A. 232.665/XIII-9166

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,**
en abrégé « SUBEL »,
3. **la société anonyme ISERA & SCALDIS SUGAR,**
en abrégé « ISCAL SUGAR »,
4. **la société anonyme RAFFINERIE TIRLEMONTTOISE,**
ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Lieve SWARTENBROUX et
Laura VERVIER, avocats,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 janvier 2021 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 autorisations délivrées le 10 décembre 2020 et identifiées comme suit :

- « - Le semis de semences de betteraves sucrières enrobées de GAUCHO 70 WS, un produit phytosanitaire composé d'imidaclopride, laquelle constitue une substance active appartenant à la catégorie des néonicotinoïdes et dont l'utilisation est interdite dans l'Union européenne [...] ;
- Le traitement de semences de betteraves sucrières à l'aide de GAUCHO 70 WS et la mise sur le marché de telles semences ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 mars 2021, l'ASBL Confédération des Betteraviers Belges, l'ASBL Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique (SUBEL), la société anonyme (SA) Isera & Scaldis Sugar (Iscal Sugar) et la SA Raffinerie Tirlemontoise demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 avril 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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.

Celles-ci ont déposé un dernier mémoire.

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, et M^e Laura

Vervier, avocat, comparaissant pour les parties intervenantes, 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 et réglementations utiles à l'examen de la demande sont exposés dans l'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019, rendu entre les mêmes parties requérantes, adverse et intervenantes, dans l'affaire actuellement pendante sous le numéro de rôle A. 227.244/XIII-8644.

Il suffit de rappeler que 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/CE et 91/414/CE du Conseil prévoit une dérogation aux interdictions de mises sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques de la manière suivante :

« Situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire

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 ».

Sur la base de cette disposition, en ce qui concerne la présente cause, l'institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (IRBAB) introduit, le 7 septembre 2020, une demande d'urgence pour une durée de 120 jours afin d'autoriser le traitement de semis de semences de betteraves à l'imidaclopride (Gaucho 70 WS).

Le 11 septembre 2020, la société anonyme (SA) SESVanderhave introduit, elle aussi, une demande d'urgence pour une durée de 120 jours afin d'autoriser le traitement de semences de betteraves à l'imidaclopride (Gaucho 70 WS).

L'autorisation de mise sur le marché du Gaucho 70 WS, sollicitée par la SA SESVanderhave en vue du traitement de semences de betteraves, est octroyée à Bayer Cropscience SA-NV le 10 décembre 2020. La durée de validité de cette autorisation court du 13 novembre 2020 au 11 mars 2021 inclus.

L'autorisation de mise sur le marché du Gaucho 70 WS, sollicitée par l'ASBL IRBAB en vue du traitement de semis de semences de betteraves, est octroyée à Bayer Cropscience SA-NV le 10 décembre 2020. La durée de validité de cette autorisation court du 15 février 2021 au 14 juin 2021 inclus.

Il s'agit des décisions attaquées. Celles-ci sont notifiées à la Commission européenne via le programme PPAMS.

IV. Demande de jonction pour connexité

Dans leur requête en annulation, les parties requérantes sollicitent la jonction pour connexité de la présente cause avec les affaires A.229.732/XIII-8840 et A. 230.093/XIII-8887, lesquelles concernent la même problématique.

Dès lors que ces trois affaires ont été appelées au cours de la même audience et que leurs objets respectifs sont distincts, il n'est pas nécessaire de procéder à leur jonction.

V. Moyen unique, en sa deuxième branche

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Les requérants prennent un moyen unique de la violation du règlement d'exécution n° 2018/783 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 « imidaclopride », 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 d'imidaclopride 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.

Ils soutiennent qu'aussi bien la lettre de cette disposition que son esprit indiquent que celle-ci permet aux États membres de devancer la procédure européenne d'approbation et la procédure nationale d'autorisation de mise sur le marché ou de pallier l'absence de telles procédures. Ils estiment en revanche que l'article 53 de ce règlement ne permet pas aux différentes autorités de contredire le résultat auquel la procédure européenne a abouti.

Dans l'hypothèse où la Cour de justice de l'Union européenne serait interrogée à titre préjudiciel par le Conseil d'État dans le cadre d'une affaire

comparable, ils invitent celui-ci à surseoir à statuer dans l'attente des réponses qui seront données par la Cour.

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'agrément et par d'autres experts.

Elle indique enfin que s'il subsistait un doute quant au champ d'application de l'article 53 du règlement n° 1107/2009, il serait opportun d'attendre les réponses de la Cour de justice de l'Union européenne aux questions préjudicielles posées par le Conseil d'État dans une affaire similaire.

C. Le mémoire en réplique

Ayant relevé que le Conseil d'État a adressé une série de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne dans une affaire similaire, les parties requérantes estiment qu'il est inutile de discuter des arguments en présence avant d'obtenir les réponses de la Cour.

D. Le mémoire en intervention

Les parties intervenantes renvoient principalement aux arguments avancés par la partie adverse et à l'arrêt n° 246.851 du 27 janvier 2020.

E. 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.

F. Le dernier mémoire des parties intervenantes

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

G. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes soutiennent que l'article 53 du règlement précité 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.

V.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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er}, 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 semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active « imidaclopride » ont été interdites par le règlement d'exécution 2018/783 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 Gaucho 70 WS, en vue du traitement à l'imidaclopride de semences ou de semis de semences de betteraves.

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.

VI. 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.

VII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 924 euros. Dès lors qu'aucune procédure en référé n'a été diligentée dans cette affaire, il y a lieu de faire droit à leur demande mais uniquement à concurrence de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

Sont annulées les deux décisions du 10 décembre 2020 autorisant le traitement de semences ou de semis de semences de betteraves à base de substance active dénommée « imidaclopride ».

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 euros 1.200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 600 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

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

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux