

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.872 du 18 novembre 2025

A. 242.084/XIII-10.389

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
NATURE & PROGRÈS BELGIQUE,**
2. **l'association sans but lucratif
PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE,**
3. **l'association sans but lucratif
BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN,**
ayant élu domicile
rue de Dave 520
5100 Namur,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre de l'Agriculture,
ayant élu domicile chez
M^{es} Margaux KERKHOFS et
Clémence LECOMTE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 4 juin 2024 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation des trois décisions du 4 avril 2024 par lesquelles les services produits phytopharmaceutiques et fertilisants de la direction générale animaux, végétaux et alimentation du SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement accordent la prolongation administrative de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques Acaramik, Safran et Vargas du 4 avril 2024 au 31 mars 2039.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Philippe Nicodème, auditeur adjoint 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.

Par une ordonnance du 10 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 octobre 2025.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{me} Virginie Pissoort, employée, comparaissant pour la première partie requérante, M. Martin Dermine, employé, comparaissant pour la deuxième partie requérante, et M^e Margaux Kerkhofs, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Philippe Nicodème, 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 utiles à l'examen de la cause

3. L'abamectine est une substance active de produit phytosanitaire (ou produit phytopharmaceutique ou pesticide) qui présente un effet insecticide, acaricide et nématocide.

Conformément au règlement (UE) 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 (règlement PPP), la procédure d'autorisation de mise sur le marché d'un produit à base d'abamectine se déroule en deux temps :

- l'approbation de la substance active par l'Union européenne ;
- l'autorisation de mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les États membres.

4. La substance active abamectine a été initialement approuvée le 1^{er} mai 2009.

Le dernier renouvellement de l'approbation de l'abamectine a été adopté par le règlement d'exécution (UE) n° 2023/515 de la Commission du 8 mars 2023. Ce

renouvellement, applicable du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2038, est soumis, aux termes de son annexe I, aux restrictions suivantes :

« Seules les utilisations qui permettent un échange limité de matières et d'énergie avec l'environnement et empêchent la diffusion de produits phytopharmaceutiques dans l'environnement peuvent être autorisées, notamment dans des serres permanentes ».

5. Le 20 mars 2023, le SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement informe la société Rotam Agrochemical Europe LTD, titulaire des autorisations pour les produits Acaramik, Safran et Vargas, tous à base de l'abamectine, qu'au regard des restrictions prévues par le règlement d'exécution n° 2023/515 précité, l'acte d'autorisation de ses produits à base d'abamectine devra être adapté et que les usages en plein air doivent être retirés pour le 1^{er} octobre 2024.

6. Le 30 juin 2023, la société précitée demande au SPF le renouvellement de l'autorisation du produit phytopharmaceutique Acaramik et de ses dérivés Safran et Vargas.

7. Le 4 avril 2024, les services produits phytopharmaceutiques et fertilisants de la direction générale animaux, végétaux et alimentation du SPF adoptent trois décisions de « prolongation administrative » des produits Acaramik, Safran et Vargas du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2039.

Il s'agit des actes attaqués.

8. Le 1^{er} octobre 2024, les services produits phytopharmaceutiques et fertilisants prennent trois nouvelles décisions d'autorisation des produits précités, qui remplacent « tout autre acte d'autorisation antérieur pour ce produit » et sont valables du 1^{er} octobre 2024 jusqu'au 31 mars 2039.

Il s'agit des actes qui font l'objet de la demande d'extension de l'objet du recours.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse des parties requérantes

9. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes sollicitent l'extension de l'objet de leur recours à trois nouvelles décisions de prolongation administrative du 1^{er} octobre 2024 pour les mêmes produits que ceux visés dans la

requête et qui remplacent les trois prolongations administratives originellement attaquées du 4 avril 2024. Elles indiquent en avoir pris connaissance le 8 octobre 2024.

Elles estiment que leur intérêt à l'annulation des trois actes attaqués initialement subsiste puisqu'il s'agit de décisions qui ont existé et qui ont sorti leur effet à la date du 4 avril 2024.

IV.2. Examen

10. En principe, une requête doit être dirigée contre un seul acte administratif. Le bon déroulement de la procédure portée devant le juge exige en effet qu'en règle, chaque procès soit conduit séparément en vue de faciliter la bonne administration de la justice. Une requête qui tend à l'annulation de plusieurs actes n'est recevable que s'il existe entre eux un lien de connexité tel que, s'ils avaient fait l'objet de requêtes séparées, celles-ci auraient pu être jointes par le Conseil d'État. Tel est le cas lorsque les éléments essentiels de plusieurs actions s'imbriquent à ce point qu'il s'indique, pour la facilité de l'instruction, pour éviter la contradiction entre plusieurs décisions de justice ou pour satisfaire à d'autres exigences inhérentes à une bonne administration de la justice, d'instruire comme un tout et de statuer par une seule décision.

En l'espèce, les trois actes attaqués interviennent dans le cadre d'une même procédure de prolongation administrative, de sorte que le recours pouvait valablement être introduit conjointement contre ces trois actes.

11. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

En l'espèce, les trois actes initialement attaqués ont été « remplacés » par trois nouvelles décisions du 1^{er} octobre 2024, ayant le même objet mais accordant des autorisations de prolongation administrative du 1^{er} octobre 2024 au 31 mars 2039. Celles-ci ne privent pas les parties requérantes de leur intérêt au recours à l'égard des trois actes initialement attaqués pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2024 et le 30 septembre 2024, aucune portée rétroactive ne s'attachant aux trois décisions du 1^{er} octobre 2024.

12. L'objet d'un recours en annulation peut être étendu, en cours de procédure, aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué lorsque, notamment, ils le modifient, le remplacent ou le confirment sans en différer essentiellement, et lorsque la demande d'extension de l'objet du recours a été formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande. Il en est d'autant plus ainsi lorsque cette extension du recours ne porte, en outre, pas atteinte aux exigences du débat contradictoire dès lors que les moyens dirigés contre la décision qui fait l'objet de l'extension sont les mêmes que ceux dirigés contre la décision initialement attaquée.

En l'espèce, il n'est pas contesté que les parties requérantes ont pris connaissance, le 8 octobre 2024, de l'existence des trois nouvelles décisions du 1^{er} octobre 2024. Le mémoire en réplique, aux termes duquel elle forme leur demande d'extension du recours, a été déposé le 18 octobre 2024, soit dans le délai de recours de 60 jours. Par ailleurs, les moyens formulés contre ces nouvelles décisions sont identiques à ceux développés dans la requête.

Partant, la demande d'extension de l'objet du recours est accueillie.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

13. Le premier moyen est pris de la violation des articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 1^{er}, § 4, 13, § 2, 29 et 43 et du considérant 8 du règlement (UE) 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 (règlement PPP), du principe de précaution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration.

14. Dans une première branche, les parties requérantes estiment que les actes attaqués, qui se présentent comme des prolongations administratives, constituent *in concreto* des décisions de renouvellement d'autorisation. Elles font valoir que le délai de prolongation fixé jusqu'au 31 mars 2039 ne correspond pas à une « durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement », tel que prévue à l'article 43, § 6, du règlement PPP, lequel concerne

spécifiquement la prolongation d'une autorisation dans le cadre de la procédure de renouvellement. Elles soulignent que l'article 43, § 5, du règlement PPP indique que l'État membre dispose d'un délai maximal de douze mois pour statuer sur le renouvellement de l'autorisation d'un produit à compter du renouvellement de l'approbation de la substance active. Elles ajoutent que si ce délai doit être prolongé, il ne peut l'être que pour la durée nécessaire à l'examen et à l'adoption d'une décision. Elles affirment que la durée de validité des autorisations fixée par les auteurs des actes attaqués jusqu'au 31 mars 2039 ne rencontre pas l'objectif visé par le règlement PPP.

15. Dans une seconde branche, elles soutiennent qu'à considérer que les actes attaqués ne constituent pas *in concreto* un renouvellement de l'autorisation, ils ne respectent en tout état de cause pas les conditions légales de la prolongation. Elles écrivent qu'en application de l'article 37, § 1^{er}, du règlement PPP qui laisse un délai maximal de dix-huit mois pour statuer sur la demande de renouvellement, l'autorité décidante devait prendre une décision pour le 1^{er} novembre 2024. Elles font valoir que l'échéance au 31 mars 2039 retenue pour mener à bien l'examen de la demande et adopter une décision sur le renouvellement est démesurément longue sans qu'elle ne soit formellement motivée dans les actes attaqués.

B. Le mémoire en réponse

16. Sur la première branche, la partie adverse confirme que les actes attaqués ont pour objet la prolongation de l'autorisation au sens de l'article 43, § 6, du règlement PPP. Elle précise qu'en vertu de l'article 35 du règlement PPP, la Grèce est chargée de rendre le rapport prévu pour la zone dans laquelle l'État belge se situe mais qu'elle n'y est toutefois pas parvenue de sorte qu'elle attendait toujours, le 1^{er} avril 2024, ce rapport, nécessaire au renouvellement de l'autorisation. Elle y voit une raison indépendante de sa volonté ainsi que de celle du titulaire de l'autorisation qui a nécessité l'adoption des actes attaqués en attendant que les produits puissent, le cas échéant, faire l'objet d'une décision de renouvellement qui tiendra compte de l'évaluation réalisée.

Elle assure qu'un renouvellement est impossible dans la mesure où la procédure prévue par l'article 43 du règlement PPP est encore en cours et qu'une décision de renouvellement ne peut être adoptée qu'une fois l'évaluation rendue par l'État membre désigné.

17. Sur la seconde branche, elle précise que la durée de prolongation de quinze ans correspond au délai maximal déjà accordé et vise à éviter des prolongations additionnelles en attendant le rapport d'évaluation de la demande de renouvellement

par la Grèce. Elle expose vouloir répondre à un souci d'efficacité administrative et agir en bonne administration.

C. Le mémoire en réplique

18. Sur la première branche, les parties requérantes précisent ne pas discuter la légitimité de la décision de prolonger ou non l'autorisation, en l'absence d'une évaluation des risques finalisée, mais bien contester la qualification de « prolongation administrative » pour un acte d'autorisation qui a toutes les caractéristiques d'un renouvellement d'autorisation, déguisé en prolongation.

Elles admettent qu'il soit de principe, en absence d'une évaluation finalisée, que la partie adverse prolonge administrativement « de la durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement », mais elles soulignent que la situation d'espèce diffère puisque la dénomination « prolongation administrative » et la référence à l'article 43 du règlement PPP sont illégales et trompeuses, s'agissant *de facto* d'une autorisation de quinze années.

19. Sur la seconde branche, elles soutiennent que, pour légitimer la durée de validité de quinze ans des actes attaqués, la partie adverse n'invoque aucune règle juridique valable. Elles considèrent que l'argument pris de la bonne administration ou de l'efficacité pour décider du délai le plus long ne la met en aucune manière dans la position d'abuser des délais prescrits par la réglementation et habituellement fixés en la matière.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

20. La partie adverse expose que, lorsqu'une nouvelle approbation est délivrée pour une substance active présente dans un produit phytopharmaceutique, de nouvelles autorisations de mise sur le marché doivent être délivrées pour les produits phytopharmaceutiques qui contiennent cette substance active. Elle rappelle que le règlement d'approbation du renouvellement de l'abamectine prévoit que cette substance active ne peut être utilisée que « sous serre ». Elle relève qu'en exécution de l'article 43 du règlement PPP, une fois l'approbation de la substance active renouvelée, les autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques à base de cette substance active doivent également être renouvelées.

Elle précise que, dans la mesure où l'usage de l'abamectine a été conditionné à certaines utilisations permettant une limitation des échanges avec l'environnement (« en serre »), un seul État membre – en l'occurrence, la Grèce – a été chargé, dans le cadre du renouvellement de son approbation, « de coordonner le

contrôle de conformité et l'évaluation des informations fournies pour tous les États membres appartenant à cette zone », conformément à l'article 33, § 2, b), du règlement PPP. Elle expose que, dans l'attente de ce rapport, dont le retard n'est pas imputable aux demandeurs de renouvellement, les autorisations sont légalement prolongées, en exécution de l'article 45, § 6, du règlement PPP. Elle précise que l'approbation de la substance active ayant été modifiée, la prolongation administrative se double toutefois d'une modification strictement limitée à la modification de l'approbation de la substance active. Elle estime que le fait que cette explication, qui s'appliquait déjà aux actes attaqués du 4 avril 2024, est toujours pertinente pour les nouvelles décisions du 1^{er} octobre 2024, lesquelles ne viennent que préciser les conditions déjà contenues dans les décisions initiales. Elle observe que l'article 44 du règlement PPP impose aux États membres de modifier les autorisations lorsque « le mode d'utilisation et les quantités utilisées peuvent être modifiés », ce qui est, à son estime, le cas en l'espèce, compte tenu de la modification de l'approbation de la substance active.

Elle fait valoir qu'il ressort des actes attaqués, initialement et par extension de l'objet du recours, que la durée de la prolongation est calquée sur la durée maximale d'approbation de l'abamectine et que cette prolongation ne s'applique que dans les conditions particulières visées à l'article 43 du règlement PPP et donc, comme le prévoit cette disposition, dans l'attente d'un rapport sur l'évaluation des conditions d'utilisation de ces produits phytopharmaceutiques. Elle déduit des articles 29, 43, §§ 3 et 6, et 44 du règlement PPP que l'action des autorités nationales est fortement limitée et encadrée. Elle insiste sur le fait que la Belgique est tenue d'attendre le rapport d'évaluation de la Grèce pour pouvoir, le cas échéant, modifier le contenu des autorisations de mise sur le marché des produits litigieux. Elle explique que la prolongation a été évaluée à 15 années, ce qui correspond au délai de renouvellement de l'approbation, compte tenu de l'obligation de prolonger l'autorisation du produit « de la durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement » de l'approbation. Elle précise que cette durée étant inconnue, seule la durée retenue est praticable et valable, une durée plus courte impliquant des prolongations additionnelles en attendant le rapport d'évaluation de la demande de renouvellement par la Grèce et une immixtion dans l'autonomie organisationnelle de la Grèce. Elle assure qu'en vertu de l'article 43, § 3, du règlement PPP, la Belgique s'est conformée à l'obligation de respecter des conditions de l'autorisation de la substance active, en limitant les utilisations des produits contenant de l'abamectine à un usage limitant les échanges avec l'environnement, comme le prévoit le règlement d'exécution n° 2023/515. Elle ajoute qu'en exécution de l'article 44 du règlement PPP, la Belgique devra, sur la base des conclusions du rapport d'évaluation de la Grèce, adapter les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutique en intégrant les conclusions qui peuvent, le cas échéant, aller plus loin que la limitation contenue dans l'autorisation de la substance active. Elle

soutient que le délai est d'autant plus justifié que, bien que les actes attaqués prévoient une prolongation à sa durée maximale, l'autorité décidante est légalement tenue d'adopter de nouvelles décisions dès que la Grèce aura rendu son évaluation, qui tiendront compte des conclusions de celui-ci. Elle en déduit que la durée retenue n'est pas déraisonnable.

Subsidiairement, si le Conseil d'État devait juger non justifiée la durée de prolongation, elle sollicite que les effets de l'annulation des actes attaqués soient limités. Elle expose que « ce n'est que la formulation de la prolongation administrative qui pourrait poser difficulté, dans la mesure où elle n'indique pas *expressis verbis* qu'elle est susceptible de révision dès l'adoption d'une décision par la Grèce et que la durée indiquée est donc une durée maximale, mais non garantie ». Elle insiste sur le fait que les actes attaqués sont des prolongations administratives des autorisations existantes, qui ne peuvent qu'en reprendre le contenu. Elle assure que, dans l'attente du rapport de la Grèce, aucune nouvelle autorisation ne pourrait être adoptée, sauf modification des conditions découlant notamment de modifications de l'approbation de la substance active. Elle en infère que seule une critique portant sur la durée de la prolongation pourrait être formulée à l'encontre des décisions de prolongation. Elle demande que, le cas échéant, l'annulation soit prononcée « dans la mesure où ces décisions ne précisent pas que la durée de prolongation est une durée maximale et que cette durée a été fixée dans l'attente du rapport d'évaluation qui est en cours et qui impliquera la révision de ces décisions ».

E. Le dernier mémoire des parties requérantes

21. Les parties requérantes invitent à distinguer les « cultures sous protection » et la « culture sous serre » pour tenter de justifier le respect des conditions de renouvellement d'approbation de l'abamectine. Elles soulignent que les trois nouvelles décisions du 1^{er} octobre 2024 ne restreignent pas les utilisations aux cultures sous serre, concept défini à l'article 3, § 27, du règlement PPP, mais aux cultures « sous protection », concept défini par un document d'orientation belge et qui n'équivaut pas à la définition de serre. Elles estiment une telle nuance fondamentale, renvoyant au second moyen. Elles craignent que l'annulation des actes attaqués uniquement sur la base du premier moyen implique que les actes de réfection restent entachés des illégalités soulevées dans le second moyen, nécessitant un nouveau recours de leur part afin que le Conseil d'État vérifie le respect des conditions du droit. Partant, elles insistent pour qu'un examen du second moyen soit également réalisé dans le cadre de la présente procédure.

Elles relèvent avoir appris la désignation de la Grèce comme État membre en charge de l'évaluation de l'autorisation des produits à base d'abamectine, à la suite

d'une mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur. Elles observent que la partie adverse invoque la responsabilité de la Grèce dans l'évaluation de l'autorisation des produits à base d'abamectine et l'adoption de décisions de prolongations, conformément à l'article 33, § 2, b, du règlement PPP. Concernant la condition d'utilisation « en serre » y reprise, elles critiquent à nouveau le fait que les actes attaqués ne limitent pas les conditions d'utilisation à des « cultures sous serre », telles que très clairement définies à l'article 3, § 27, du règlement PPP, mais à des « cultures sous protection » qui doivent être considérées, au regard du document d'orientation du SPF, comme des cultures en plein air.

Elles contestent qu'il y ait une obligation au renouvellement automatique, les autorités devant examiner si la demande de renouvellement du titulaire de l'autorisation est déposée conformément aux dispositions légales.

Elles estiment que la serre ne doit pas être définie dans son acception usuelle mais au regard avec la définition légale.

Elles font valoir que l'exception au découpage par zone prévue à l'article 33 du règlement PPP part du postulat que les conditions d'utilisation d'une « culture sous terre », soit « un espace de culture de plain-pied, statique et fermé, dont l'enveloppe extérieure est généralement translucide, ce qui permet un échange contrôlé de matières et d'énergie avec l'environnement et empêche la diffusion de produits phytopharmaceutiques dans l'environnement », sont considérées comme étant similaires en termes de risques pour l'environnement et la santé, quelles que soient les conditions pédoclimatiques du lieu où ces cultures ont lieu. Elles en infèrent que cet article suppose que les cultures envisagées soient des « cultures sous serre » et non des « cultures sous protection », auxquelles la Belgique conditionne, par les actes attaqués, l'utilisation des produits à base d'abamectine, en méconnaissance des conditions d'une serre au sens de l'article 3, § 27, du règlement PPP.

Elles estiment que l'invocation par la partie adverse de l'article 33, § 2, du règlement PPP en appui au premier moyen met à mal son argumentaire sur le second moyen et emporte la reconnaissance de son obligation d'évoluer dans le cadre légal strict de l'utilisation de l'abamectine.

Concernant la durée de la prolongation de 15 ans, elles précisent que l'inconnu concerne le temps de l'évaluation par la Grèce, mais pas la durée de validité de l'approbation, de sorte qu'elle estime hors de propos l'affirmation de la partie adverse selon laquelle « la durée de validité est donc limitée à la durée maximale du renouvellement de l'approbation de la substance active, limitée à 15 ans conformément à l'article 14 ». Elles relèvent que l'article 14 du règlement PPP

concerne le « renouvellement de l'approbation » et non « la prolongation de l'approbation ». Elles s'étonnent de l'argument exposé par la partie adverse pris de « l'autonomie organisationnelle de la Grèce » pour justifier la non-application de la seule règle à laquelle elle est tenue en matière de prolongation et de durée de prolongation, à savoir « de la durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement » de l'approbation, conformément à l'article 43 du règlement PPP. Elles rappellent qu'il est de pratique courante au niveau européen et fédéral de délivrer des « prolongations » pour des durées fixes d'un ou deux ans, le temps de finaliser la procédure d'évaluation, et de les renouveler le cas échéant. Elles constatent que c'est ce qui s'est passé, au niveau européen, concernant le renouvellement de l'approbation de l'abamectine.

Elles invitent le Conseil d'État à rejeter la demande, formulée à titre subsidiaire par la partie adverse, de limitation de la portée de l'annulation et de s'en tenir aux pratiques habituelles en matière de renouvellement, dans le respect de l'article 43, § 6, du règlement PPP.

Elles insistent sur le fait qu'une annulation sur pied du premier moyen n'énerve en rien l'illégalité des actes attaqués au regard du second moyen pris de l'absence de respect des conditions restrictives de l'approbation européenne, sur lequel elles demandent que le Conseil d'État statue également.

V.2. Examen des deux branches réunies

22.1. Le règlement (UE) 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 (règlement PPP) établit la procédure d'autorisation de mise sur le marché d'une substance active.

L'article 1^{er}, § 4, du règlement PPP prévoit que les dispositions de celui-ci « se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement ».

Le principe de précaution est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé de protection poursuivie par l'Union européenne dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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. Ce principe implique que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des

personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées (CJUE, grande chambre, arrêt du 5 décembre 2023, C-128/22, Nordic Info BV, ECLI:EU:C:2023:951, point 79).

22.2. La procédure d'autorisation de mise sur le marché d'une substance active, telle l'abamectine, en exécution du règlement PPP se déroule en deux temps :

- l'approbation de la substance active par l'Union européenne ;
- l'autorisation de mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les États membres.

La procédure d'approbation d'une substance active est régie au chapitre II du règlement PPP, en ses articles 4 à 27. Les articles 14 à 20 de ce règlement portent sur le renouvellement de l'approbation d'une substance active. L'article 14, § 2, prévoit que « le renouvellement de l'approbation est valable pour une période n'excédant pas quinze ans », sauf pour les substances actives visées à l'article 4, § 7, pour lesquels la période de validité n'excède pas cinq ans. L'« abamectine » a été initialement approuvée le 1^{er} mai 2009. Le dernier renouvellement de l'approbation de cette substance active a été accordé par le règlement d'exécution (UE) n° 2023/515 de la Commission du 8 mars 2023, applicable depuis le 1^{er} avril 2023. Son annexe I soumet le renouvellement aux restrictions suivantes :

« Seules les utilisations qui permettent un échange limité de matières et d'énergie avec l'environnement et empêchent la diffusion de produits phytopharmaceutiques dans l'environnement peuvent être autorisées, notamment dans des serres permanentes ».

La procédure d'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique contenant une substance active approuvée est fixée, quant à elle, au chapitre III du règlement PPP, en ses articles 28 à 57. Conformément à l'article 28, § 1^{er}, du règlement, un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé « que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné ». Une procédure de renouvellement de l'autorisation, sur demande de son titulaire, est prévue à l'article 43 du règlement. En exécution de son paragraphe 3, l'État membre désigné dans chaque zone en vertu de l'article 35 du même règlement « coordonne le contrôle de conformité et l'évaluation des informations fournies pour tous les États membres appartenant à cette zone ».

23. En l'espèce, la Grèce a été chargée d'établir le rapport sur le renouvellement de l'autorisation pour la zone dont fait partie la Belgique et disposait d'un délai de 12 mois à compter du renouvellement de l'approbation de l'abamectine, par le règlement d'exécution (UE) n° 2023/515, soit jusqu'au 1^{er} avril 2024.

La Grèce n'a pas rendu son rapport sur le renouvellement de l'autorisation dans le délai imparti.

Les actes attaqués se présentent comme des prolongations administratives au sens de l'article 43, § 6, du règlement PPP, qui dispose comme suit :

« Si, pour des raisons indépendantes de la volonté du titulaire de l'autorisation, aucune décision n'est prise sur le renouvellement de l'autorisation avant son expiration, l'État membre concerné prolonge l'autorisation de la durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement ».

Il découle de ce qui précède que le législateur européen a entendu, sans aucun doute raisonnable, circonscrire la durée de validité des décisions de prolongation de l'autorisation à une période « nécessaire » pour procéder à l'examen et à l'adoption de la décision sur la demande de renouvellement. Si l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer une telle durée, encore faut-il que son appréciation repose sur des éléments étayés à suffisance, de nature à exclure l'existence d'une erreur manifeste en son chef.

24. Les actes attaqués prévoient une prolongation de l'autorisation à partir du 3 avril 2024 (pour les actes initialement attaqués) et du 1^{er} octobre 2024 (pour les actes faisant l'objet de l'extension du recours) jusqu'au 31 mars 2039, soit d'une durée de validité de près de 15 ans.

Les motifs des actes attaqués ne comportent aucune indication permettant de comprendre ce qui a justifié un tel délai de prolongation de l'autorisation. Du reste, la partie adverse ne fait état d'aucune démarche qu'elle aurait entreprise, par exemple auprès de la Grèce, préalablement à l'adoption des actes attaqués, permettant de justifier une prolongation de quinze ans, considérée comme une « durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement » au sens de l'article 43, § 6, du règlement PPP. Si la partie adverse est tenue d'agir en bonne administration et peut vouloir répondre à un souci d'efficacité administrative, ces objectifs ne peuvent justifier, à eux seuls, de prévoir une telle durée, à défaut d'éléments justificatifs. La thèse de la partie adverse selon laquelle cette durée de quinze ans doit se comprendre comme une durée maximale fixée dans l'attente du rapport d'évaluation en cours de rédaction, qui impliquera la « révision » de ces décisions, ne ressort pas des actes attaqués et, en tout état de cause, contrevient à la règle énoncée sous le point 23.

Le premier moyen est fondé.

25. Au regard de la règle du double examen qui gouverne le traitement des recours soumis au Conseil d'État, le second moyen, qui n'a pas été examiné par l'auditeur rapporteur, ne peut être tranché.

VI. Portée de l'annulation

26. Au vu de ce qui est exposé sous le point 24, les effets de l'annulation des actes attaqués ne peuvent être limités, comme le sollicite la partie adverse, « dans la mesure où ces décisions ne précisent pas que la durée de prolongation est une durée maximale et que cette durée a été fixée dans l'attente du rapport d'évaluation qui est en cours et qui impliquera la révision de ces décisions ».

VII. Indemnité de procédure

27. Les parties requérantes sollicitent qu'une indemnité de procédure leur soit octroyée.

Cependant, l'article 30/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ».

Cette disposition ne prévoit pas de possibilité d'accorder une indemnité pour les frais de défense d'un requérant qui ne serait pas assisté d'un avocat.

En l'espèce, aucune indemnité de procédure ne peut donc être accordée aux parties requérantes, qui n'ont pas eu recours à une telle assistance.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Sont annulées :

- les trois décisions du 4 avril 2024 par lesquelles les services produits phytopharmaceutiques et fertilisants de la direction générale animaux, végétaux et alimentation du SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement accordent la prolongation administrative de l'autorisation des

produits phytopharmaceutiques Acaramik, Safran et Vargas du 4 avril 2024 au 31 mars 2039 ;

- et les trois décisions du 1^{er} octobre 2024 par lesquelles les services produits phytopharmaceutiques et fertilisants de la direction générale animaux, végétaux et alimentation du SPF santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement accordent la prolongation administrative de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques Acaramik, Safran et Vargas du 1^{er} octobre 2024 au 31 mars 2039.

Article 2.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 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.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 novembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Christine Horevoets,
Lionel Renders,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Thierry Blanjean

Luc Donnay