



Date de réception : 05/05/2021

Version anonymisée

C-162/21 - 1

Affaire C-162/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

11 mars 2021

Juridiction de renvoi :

Conseil d'État (Belgique)

Date de la décision de renvoi :

16 février 2021

Parties requérantes :

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Partie défenderesse :

État belge

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 249.843 du 16 février 2021

A. 227.244/XIII-8644

En cause :

1. **L'association sans but lucratif PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE,**

FR

2. **L’association sans but lucratif NATURE ET PROGRÈS-BELGIQUE,**

3. **TN,**

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 P.M.E., de l’Agriculture et de l’Intégration sociale, chargé des Grandes villes,

ayant élu domicile chez M^{es} Sébastien DEPRÉ, Grégoire RYELANDT et Marie LAMBERT DE ROUVROY, avocats, place Flagey 7, 1050 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. **La société anonyme SESVANDERHAVE,**

ayant élu domicile chez M^e Philippe de JONG, avocat, avenue du Port 86C, bte 414, 1000 Bruxelles,

2. **L’association sans but lucratif CONFÉDÉRATION DES BETTERAVIERS BELGES,**

3. **L’association sans but lucratif SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DES FABRICANTS DE SUCRE DE BELGIQUE,** en abrégé « **SUBEL** »,

4. **La société anonyme ISERA & SCALDIS SUGAR,** en abrégé « **ISCAL SUGAR** »,

5. **La société anonyme RAFFINERIE TIRLEMONTAISE,**

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

[Or. 2]

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 janvier 2019, l’association sans but lucratif (ASBL) Pesticide Action Network Europe, l’ASBL Nature et Progrès- Belgique et TN demandent, d’une part, l’annulation de « six décisions autorisant l’utilisation d’insecticides à base de substances actives “néonicotinoïdes” interdites dans

l'Union européenne, pour le traitement, la mise sur le marché et le semis de semences de betteraves sucrières, de laitue, d'endives, *radicchio rosso* et pain de sucre, et de carottes » et d'autre part, la suspension de l'exécution de ces décisions. [Les décisions attaquées ont été prises les 19 octobre et 7 décembre 2018 et concernent des produits phytopharmaceutiques à base de clothianidine (insecticide dénommé « Poncho Beta ») et de thiaméthoxame (insecticides « Cruiser » et « Cruiser 600 FS »)].

II Procédure

Par une requête introduite le 22 février 2019, la société anonyme (SA) Sesevanderhave a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par des requêtes introduites le 28 février 2019, l'ASBL Confédération des Betteraviers Belges, l'ASBL Générale des Fabricants de Sucre de Belgique (SUBEL), la SA Isera & Scaldis Sugar (Iscal Sugar) et la SA Raffinerie Tirlemontoise ont demandé à être reçues en qualité de parties intervenantes.

L'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 a accueilli les requêtes en intervention introduites par la SA Sesevanderhave, l'ASBL Confédération des Betteraviers Belges, l'ASBL Générale des Fabricants de Sucre de Belgique (SUBEL), la SA Isera & Scaldis Sugar (Iscal Sugar) et la SA Raffinerie Tirlemontoise, rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 24 juin 2020 par l'ASBL Pesticide Action Network Europe, l'ASBL Nature et Progrès-Belgique et TN.

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. **[Or. 3]**

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 décembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2021.

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

M^e Antoine Bailleux, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Grégoire Ryelandt, avocat, comparaisant pour la partie adverse, M^e Sophie

Lens *loco* M^e Philippe de Jong, avocat, comparaisant pour la première partie intervenante, et M^e Laura Vervier, avocat, comparaisant pour les deuxième, troisième, quatrième, et cinquième 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 utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n^o 244.702 du 5 juin 2019 [<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/244000/700/244702.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=35875&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5ccarrets%5ffr%5c&HitCount=1&hits=2d21+%03165120212917>].

Il y a lieu de s'y référer.

[Les éléments dudit arrêt pertinents aux fins du présent renvoi préjudiciel peuvent être résumés comme suit :

Les néonicotinoïdes sont des substances insecticides massivement utilisées dans l'agriculture conventionnelle, notamment par un recours croissant à la technique de l'enrobage de semence : au lieu d'être pulvérisés sur la végétation, ils sont préventivement appliqués sur la semence avant le semis. Le thiaméthoxame et la clothianidine sont des molécules de la catégorie des néonicotinoïdes.

Initialement approuvées par la Commission européenne, ces deux substances actives ont ensuite fait l'objet de sévères restrictions, notamment dans les derniers règlements d'exécution 2018/784 (« clothiadinine ») et 2018/785 (« thiaméthoxame »), du 29 mai 2018, interdisant leur utilisation « sauf dans des serres permanentes ». Ces mêmes règlements d'exécution ont par ailleurs interdit, à partir du 19 décembre 2018, la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine ou du thiaméthoxame, sauf aux fins de culture dans des serres permanentes.

Les parties requérantes sont, d'une part, des associations luttant contre les pesticides et promouvant la biodiversité et, d'autre, part un apiculteur. Elles affirment que de nombreuses études scientifiques ont démontré que l'utilisation des néonicotinoïdes, et notamment du thiaméthoxame et de la clothianidine, comporte des risques importants pour certains animaux autres que les ravageurs visés, en particulier pour les abeilles, bourdons et autres insectes butineurs. Elles font notamment valoir que l'autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) considère, d'une part, que l'utilisation de semences enrobées de produits

contenant du thiaméthoxame comporte un risque élevé pour les abeilles mellifères et pour les bourdons, en raison de la persistance de ces substances dans les cultures pratiquées après celle des semences, et, d'autre part, qu'il n'est pas démontré que cette utilisation ne présente qu'un faible risque pour les abeilles solitaires, de sorte qu'il y a lieu, en vertu du principe de précaution, de présumer un risque élevé. Cette autorité tirerait, selon elles, la même conclusion à propos des produits contenant de la clothianidine.

Les parties requérantes reprochent aux autorisations accordées par l'État belge de prolonger la mise sur le marché et l'utilisation en plein air de semences traitées, interdite depuis le 19 décembre 2018 et craignent de les voir renouvelées pendant de nombreuses années. Selon elles, c'est à tort que l'État belge tente de justifier ces autorisations au titre du régime dérogatoire inscrit à l'article 53 du règlement n° 1107/2009. Par requête du 21 janvier 2019, elles ont donc saisi le Conseil d'État d'un recours en annulation desdites autorisations, fondé sur la violation du droit de l'Union, en sollicitant leur suspension immédiate.

L'État belge souligne que les produits en cause sont approuvés et utilisés depuis de nombreuses années et que leur utilisation n'est restreinte à la culture en serres que depuis septembre 2018. Leurs conditions d'utilisation permettent d'éviter qu'ils présentent un risque inacceptable pour les abeilles mellifères et imposent, de manière générale, d'éviter la culture de plantes attirant les abeilles dans les cinq ans suivant la récolte issue du semis de semences traitées. Ces semences ne concernent en outre que des cultures récoltées avant la floraison, ce qui permet d'éviter tout contact entre la plante et l'abeille. Selon lui, les parties requérantes ne démontrent pas la pertinence des études qu'elle invoquent et ne fournissent aucun élément justifiant d'empêcher de manière brusque et absolue l'utilisation de ces produits dans les conditions prévues par les autorisations attaquées.

L'ASBL Confédération des Betteraviers Belges (ci-après la « CBB ») représente environ 8200 planteurs de betteraves sucrières belges. Iscal Sugar et la S.A. Raffinerie Tirlemontoise sont les deux seuls membres de SUBEL, qui représente les fabricants de sucre belges. La S.A. Sesevanderhave a introduit deux demandes d'autorisation d'utilisation des insecticides en cause.

La CBB expose que l'annulation des actes attaqués causerait une importante perte de revenus aux agriculteurs qu'elle représente. SUBEL expose que cette annulation entraînerait à court terme une perte de rentabilité des sucreries. Toutes deux estiment qu'une telle annulation pourrait conduire, à terme, à la fin (d'une partie) de la filière sucrière en Belgique.]

IV. Recevabilité *ratione temporis* du recours

IV.1. *Thèses des parties*

A. *Les parties requérantes*

Les parties requérantes exposent ce qui suit :

« La requête en annulation et la demande de suspension sont introduites dans les délais. Les six décisions attaquées ont été mises en ligne le 3 décembre 2018 sur le site internet Phytoweb du SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement. [...] Le recours a été introduit dès que les requérants ont été mis en possession des documents pertinents, confirmant leurs doutes quant à la légalité de ces décisions ».

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent que les captures d'écran fournies par la partie adverse ne sont pas de nature à certifier que les deux [Or. 4] premiers actes attaqués pouvaient être consultés sur ce site dès le 19 octobre 2018. À leur estime, ces deux premiers actes n'ont pas, à l'inverse des quatre autres, fait l'objet d'un « communiqué » dans l'onglet « nouvelles » du site Phytoweb alors que seuls les actes faisant l'objet d'un tel communiqué sont immédiatement consultables sur le site Phytoweb, c'est-à-dire accessibles sans qu'il faille les chercher par le biais d'un moteur de recherche.

B. *La partie adverse*

La partie adverse expose ce qui suit :

« Les parties requérantes observent que les six actes attaqués ont été mis en ligne le 3 décembre 2018. C'est la date qu'elles retiennent pour calculer le délai de 60 jours.

Il est exact que les troisième, quatrième, cinquième et sixième actes attaqués ont été publiés sur le site Phytoweb le 3 décembre 2018. En ce qui concerne ces quatre actes attaqués, la partie adverse ne conteste pas la recevabilité *ratione temporis* du recours.

En revanche, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les deux premiers actes attaqués, eux, ont été publiés le 19 octobre 2018 sur le site Phytoweb. Ces actes ont d'ailleurs été notifiés dès leur adoption, les 4 et 5 octobre 2018, à la Commission européenne via le PPPAMS. Ils ont ensuite été notifiés par deux courriers du 19 octobre 2018 à Bayer et Syngenta.

La publication de ces actes le 19 octobre 2018 (ou dans les quelques jours qui suivent) ressort d'ailleurs de la publication le 25 octobre 2018 d'un article discutant de ces autorisations dans une revue espagnole. Cet article reprend les points essentiels des autorisations (substance, durée de validité, possibilité

d'exportation) et indique également que des autorisations de semer sont “à l'étude”.

C'est donc dès la date du 19 octobre 2018 (ou, en tous les cas, au plus tard le 25 octobre 2018) que les parties requérantes ont pu avoir connaissance des deux premiers actes attaqués. C'est à cette date que le délai de recours a commencé à courir en ce qui concerne les deux premiers actes attaqués.

S'agissant des deux premiers actes attaqués, le recours, introduit le 21 janvier 2019, est irrecevable *ratione temporis* ».

Dans son dernier mémoire, elle maintient son exception d'irrecevabilité en insistant sur le fait que l'une des requérantes se targue de suivre l'évolution de la réglementation relative aux pesticides dans tous les pays de l'Union européenne alors qu'une revue espagnole mentionnait l'existence des deux premiers actes attaqués dès le 25 octobre 2018. Elle conclut que si les parties requérantes n'ont pas eu connaissance de l'information avant le 3 décembre 2018, « il faut admettre qu'elles n'ont pas fait preuve de la diligence requise en ne s'informant pas, via les différents canaux disponibles, de l'existence des deux premiers actes attaqués ».

[Or. 5]

C. *La première partie intervenante*

La première partie intervenante conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les deux premiers actes attaqués, lesquels ont, selon elle, été publiés sur le site phytoweb.be le 19 octobre 2018. Elle rappelle que les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes, au titre de leur intérêt à agir, qu'elles sont très attentives aux changements législatifs et réglementaires en matière de pesticides, en particulier en ce qui concerne les néonicotinoïdes. À son estime, « de ce fait, elles [se] doivent [de] consulter de manière régulière, voire quotidienne, le site www.phytoweb.be, qui est la référence belge en matière de produits phytopharmaceutiques ». Elle observe que « les parties requérantes admettent elles-mêmes la consultation très régulière du site en question en ce qu'elles font partir le délai de 60 jours pour les autres dérogations attaquées le jour de leur publication sur Phytoweb, à savoir le 3 décembre 2018 ». Elle conclut que les parties requérantes ont donc eu connaissance des dérogations attaquées le 19 octobre 2018 « ou, à tout le moins, auraient dû en avoir connaissance dans les jours qui ont suivi ».

Dans son dernier mémoire, elle soutient que la thèse qui admet la recevabilité *ratione temporis* du recours dans son ensemble ne peut être retenue dès lors qu'elle revient à rendre impossible la démonstration matérielle de la prise de connaissance effective des dérogations par les parties requérantes. Elle estime qu'il existe une obligation de diligence et de loyauté procédurale dans le chef des parties requérantes qui leur impose d'indiquer à quel moment elles ont effectivement pris connaissance des actes attaqués. Elle considère que les parties requérantes sont « hautement spécialisées » dans la lutte contre l'utilisation des

pesticides et déduit de plusieurs « indices relevés dans les différents écrits de procédure » qu'il est vraisemblable que celles-ci ont eu connaissance des actes attaqués dans les jours qui ont suivi leur publication sur le site Phytoweb.

D. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes soutiennent que le recours est irrecevable *ratione temporis* en ce qui concerne les deux premiers actes attaqués. Elles observent que le recours contre ces deux actes a été introduit plus de 60 jours après la mise en ligne de ceux-ci sur le site internet Phytoweb, à savoir le 19 octobre 2018. Elles renvoient à cet égard aux développements du mémoire en réponse. **[Or. 6]**

Dans leur dernier mémoire, elles se réfèrent encore aux arguments de la partie adverse.

IV.2. Examen

L'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 a rejeté l'exception d'irrecevabilité au terme de l'analyse suivante :

« Il n'est pas établi par les parties adverse et intervenantes que les deux premiers actes attaqués auraient été publiés sur le site Internet Phytoweb le 19 octobre 2018. La capture d'écran produite dans le dossier de la partie adverse n'est, à cet égard, pas de nature à pouvoir certifier que les deux premiers actes attaqués pouvaient être consultés sur ledit site dès le 19 octobre 2018.

Il en découle que, à ce stade de la procédure, à défaut d'une autre date qui serait antérieure à celle du 3 décembre 2018, et à laquelle il pourrait être établi que les parties requérantes avaient la possibilité d'avoir connaissance des deux premiers actes attaqués, la date à prendre en considération est celle avancée par les parties requérantes, soit le 3 décembre 2018.

En conséquence, la requête, introduite le [21 janvier 2019], paraît recevable *ratione temporis* en ce qui concerne les six actes attaqués ».

L'analyse faite par l'arrêt précité garde toute sa pertinence. La mention de l'existence des deux premiers actes attaqués dans une revue espagnole n'est pas un élément suffisant pour établir que les parties requérantes ont eu connaissance de ceux-ci dès la publication de cette revue, quand bien même certaines d'entre elles suivent la réglementation de ce type de produits dans tous les pays de l'Union européenne. Par ailleurs, les écrits de procédure n'établissent pas de manière suffisamment certaine que la consultation des deux premiers actes attaqués était aisément réalisable - c'est-à-dire sans manipulation spécifique - sur le site internet Phytoweb dès le 19 octobre 2018.

L'exception mettant en cause la recevabilité *ratione temporis* du recours n'est pas accueillie.

V. Recevabilité du recours quant à son objet

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes exposent que « dans la mesure où les actes attaqués ont été mis en ligne le même jour, ont un fondement juridique identique, déploient des effets juridiques identiques, sont entachés de la même illégalité, et que le contrôle de leur légalité appelle un raisonnement commun, il convient de les considérer comme connexes ». **[Or. 7]**

Dans leur mémoire en réplique, elles se réfèrent à ce qui a été jugé en suspension et ajoutent que plusieurs pièces du dossier administratif établissent que les services de la partie adverse ont estimé que ces demandes devaient être traitées en même temps et de manière identique.

B. La partie adverse

La partie adverse soutient que les conditions de la connexité ne sont pas réunies pour les motifs suivants :

« Il convient, en effet, de s'entendre sur l'objet des actes attaqués.

Les deux premiers actes attaqués constituent des autorisations de traitement et de vente des semences de betteraves sucrières avec du Poncho Beta (Bayer) et du Cruiser 600 FS (Syngenta). Les quatre autres actes attaqués constituent des autorisations de semer les semences traitées avec l'une ou l'autre de ces substances. Elles concernent les betteraves sucrières, les carottes et la laitue et similaires, semences d'endives, de *radicchio rosso* et de pain de sucre.

Il y donc deux catégories d'actes distincts. Ceux qui relèvent de la première catégorie (les deux premiers actes attaqués) autorisent l'utilisation de deux produits phytopharmaceutiques aux fins de traitement et de vente de semences. Ceux qui relèvent de la seconde catégorie (les quatre autres actes attaqués) autorisent le semis de semences traitées avec ces mêmes produits.

En d'autres termes, la première catégorie d'actes ne suffit pas à permettre l'utilisation de semences traitées avec du Poncho Beta (Bayer) et du Cruiser 600 FS (Syngenta) par les agriculteurs. Ce d'autant plus que la première catégorie d'actes ne concerne que les betteraves sucrières. Pour permettre l'utilisation de semences par les agriculteurs, que ce soit pour les betteraves sucrières ou pour les

deux autres cultures couvertes par la deuxième catégorie d’actes, une autorisation de semis est indispensable.

Les deux catégories d’actes ont donc un objet distinct, de sorte qu’il est inexact de soutenir qu’ils “déploient des effets juridiques identiques”. Il ne s’agit pas d’actes “entre lesquels il existe un lien tellement étroit qu’il ne se concevrait pas de traiter séparément les recours dirigés contre eux s’ils avaient été introduits séparément”.

Il est tout aussi inexact de prétendre que les actes attaqués ont été mis en ligne le même jour. Comme expliqué lors de l’examen de la recevabilité *ratione temporis* du recours, les autorisations d’utilisation du Poncho Beta et du Cruiser 600 FS en vue d’enrober les semences de betteraves sucrières ont été mises en ligne le 19 octobre 2018. Les quatre autorisations de semis de semences traitées, elles, ont été mises en ligne le 3 décembre 2018. Cela s’explique du fait que les autorisations de traitement des semences ont été examinées le 25 septembre 2018 par le Comité d’agrément, bien avant les demandes d’autorisations de semis qui ont été examinées le 27 novembre 2018 par le Comité d’agrément. Les deux premiers actes attaqués ont donc été publiés sur le site Phytoweb le 19 octobre 2018. Les quatre autres ont été publiés sur le web le 3 décembre 2018. Tous les actes attaqués “ne sont [donc] pas le résultat d’une seule et même procédure”. Les demandes d’autorisation ont d’ailleurs fait l’objet d’évaluations distinctes par le Comité d’agrément.

La partie adverse observe encore que les deux catégories d’actes attaqués ont une existence juridique distincte. Ainsi, il serait tout à fait envisageable, par exemple, **[Or. 8]** que les quatre actes appartenant à la deuxième catégorie soient suspendus mais que les deux premiers actes attaqués, eux, ne soient pas suspendus. Les semences traitées ne pourraient alors pas être semées en Belgique mais, après exportation, pourraient être semées par exemple dans un autre pays de l’Union européenne où aurait été adoptée une autorisation de vente et de semis, ou dans un pays tiers.

Enfin, les moyens d’annulation ne sont pas les mêmes. En effet, la première branche du moyen unique ne concerne pas le traitement des semences (première catégorie d’actes attaqués). Il est donc inexact de soutenir que tous les actes attaqués sont “entachés de la même illégalité”.

Au vu de ce qui précède et même si, comme l’a observé le Conseil d’État dans l’arrêt de suspension, les actes attaqués ont un fondement identique, la partie adverse considère que les conditions de la connexité ne sont pas réunies. Sans préjudice des autres exceptions d’irrecevabilité, le recours est en tout cas irrecevable en ce qu’il est dirigé contre les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième actes attaqués ».

C. La première partie intervenante

La première partie intervenante ne se prononce pas sur la question de la connexité des actes attaqués.

D. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes n'évoquent pas non plus cette problématique.

Dans leur dernier mémoire, elles renvoient aux observations de la partie adverse.

V.2. Examen

L'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 a rejeté l'exception d'irrecevabilité tenant à l'objet du recours au terme de l'analyse suivante :

« Un requérant ne peut, en règle, donner plusieurs objets à sa requête que s'il existe une connexité entre les divers actes attaqués et que si, eu égard aux moyens invoqués ou à l'un d'eux, et sous réserve de l'examen de la recevabilité de chacun d'entre eux, il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter conjointement les différents objets de la requête.

En l'espèce, les six actes attaqués reposent sur le même fondement légal, l'article 53 du règlement n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. Ils contiennent chacun une dérogation fondée sur cette disposition, limitée à 120 jours. Le moyen unique d'annulation invoqué réside dans la critique de l'application dudit article 53 pour les six autorisations contestées.

Il en résulte qu'il apparaît être de bonne administration de traiter conjointement les six objets de la requête. La connexité ne requiert par ailleurs pas qu'une solution identique soit donnée pour chaque objet de la requête. **[Or. 9]**

Partant, en ce qui concerne la pluralité d'objets, la requête apparaît, *prima facie*, recevable ».

L'analyse faite par l'arrêt précité garde toute sa pertinence.

L'exception mettant en cause la recevabilité du recours quant à son objet n'est pas accueillie.

VI. Intérêt au recours

VI.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les parties requérantes exposent ce qui suit :

« Les parties requérantes ont un intérêt à agir actuel, légitime, direct et certain à obtenir la suspension et l’annulation des décisions attaquées.

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

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

- “1. La promotion d’activités destinées à réduire et éliminer les pesticides et autres produits chimiques dont les biocides et, d’une manière générale, la prévention de la prolifération de tous pesticides et de biocides dangereux ;
2. Le monitoring, la conscientisation, l’éducation, la formation, l’étude, la recherche, les test, l’échange d’expertise en matière de pesticides et de biocides dans les enceintes mondiales, européennes, nationales, régionales et locales”.

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

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

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

- l’agriculture biologique
- le jardinage biologique
- le petit élevage biologique

- la consommation de produits biologiques” (art. 3.2.4), étant précisé que “par Biologique il faut toujours comprendre : ‘production obtenue dans le respect des lois naturelles, de la Terre, sans recours aux OGM et aux produits chimiques **[Or. 10]** de synthèse’ (art. 3.2.4.1)”.

Par ailleurs, les statuts ajoutent que cette association entend aussi “participer à la préservation de la biodiversité, sauvage ou cultivée tant sur le plan animal que végétal” (art. 3.2.6) [...].

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

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

Le troisième requérant est quant à lui apiculteur. Il possède une trentaine de ruches dans la région de Tilff et déplace à intervalles réguliers ses colonies dans le cadre de la transhumance. Pour ce faire, il doit pouvoir s’assurer que ses abeilles ne seront pas confrontées à un environnement contaminé par des pesticides neurotoxiques tels que les néonicotinoïdes. Ayant été plusieurs fois victime de mortalités hivernales importantes, à l’époque de l’utilisation des néonicotinoïdes sur des grandes cultures proches de ses ruchers, il a un intérêt évident à la cessation d’une telle utilisation ».

Dans leur mémoire en réplique, elles font valoir que l’autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) considère que l’utilisation de semences enrobées de produits qui, tels le Cruiser 600 FS, contiennent du thiaméthoxame, comporte, via la persistance de ces substances dans les cultures pratiquées après celle des semences, un risque élevé pour les abeilles mellifères et pour les bourdons tandis qu’un faible risque n’est pas démontré pour les abeilles solitaires (de sorte qu’en vertu du principe de précaution un risque élevé doit être présumé). Elles soutiennent que cette autorité tire la même conclusion à propos de produits qui, tels le Poncho Beta, contiennent de la clothianidine. Quant à la circonstance que les décisions attaquées ont déjà sorti leurs pleins et entiers effets, elles estiment que l’intérêt au recours ne disparaît pas du seul fait qu’une décision à caractère provisoire a cessé de produire ses effets.

B. La partie adverse

La partie adverse ne met pas en cause l’intérêt au recours des parties requérantes.

C. *La première partie intervenante*

La première partie intervenante soutient que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à demander l'annulation des actes attaqués. Elle estime que l'existence d'un dommage n'est pas établie dans leur chef, compte tenu des conditions imposées [Or. 11] par l'autorité dans les différentes dérogations octroyées. Elle reproche aux parties requérantes de ne pas démontrer en quoi ces conditions sont insuffisantes pour empêcher que les désagréments soulevés ne se produisent.

Elle soutient en outre qu'elles ne disposent plus de l'intérêt requis au motif que les décisions attaquées ont été complètement exécutées et que la seule satisfaction morale qu'elles pourraient tirer de leur annulation éventuelle ne suffit pas à justifier un intérêt à agir.

Dans son dernier mémoire, elle soutient notamment que l'intérêt au recours du troisième requérant n'est pas démontré. À son estime, le seul fait d'être apiculteur, « sans preuve aucune à cet égard ou en rapport avec les effets des dérogations attaquées sur ses ruches éventuelles à Esneux, ne peut être suffisant pour prouver son intérêt ». Elle insiste sur le fait qu'un examen de la recevabilité du recours à l'égard de chaque requérant doit être effectué.

D. *Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes*

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes ne mettent pas en cause l'intérêt au recours des parties requérantes.

VI.2. *Examen*

L'arrêt n° 244.702 du 5 juin 2019 a rejeté l'exception mettant en cause l'intérêt au recours des requérants au terme de l'analyse suivante :

« Au vu de l'objet statutaire des deux premières parties requérantes et des objets de la requête, celles-ci ont intérêt au présent recours. L'A.S.B. L. Pesticide Action Network Europe a en effet notamment pour mission la promotion d'activités destinées à réduire et à éliminer les pesticides et, à ce titre, à s'opposer à toute décision (politique) prise dans une enceinte nationale. L'A.S.B. L. Nature et Progrès-Belgique a, quant à elle, notamment pour mission de participer à la préservation de la biodiversité, sauvage ou cultivée, tant sur le plan animal que végétal.

La troisième partie requérante, qui mentionne être apiculteur, a également intérêt au recours, les parties requérantes mentionnant à plusieurs reprises, sans être contredites par la partie adverse, les risques que présente pour les abeilles la mise sur le marché des produits dont les autorisations provisoires sont contestées ».

L'analyse faite par l'arrêt précité garde toute sa pertinence. Pour le surplus, la seule circonstance qu'un acte a épuisé tous ses effets est généralement dépourvue

de conséquence quant à la recevabilité du recours dès lors qu'une solution contraire aboutirait à placer les décisions à portée temporaire pratiquement à l'abri du recours en annulation. **[Or. 12]**

L'exception mettant en cause l'intérêt au recours des parties requérantes n'est pas accueillie.

VII. Le moyen unique

VII.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Les requérants prennent un moyen unique de la violation du règlement d'exécution (UE) 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 (UE) 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 [JO 2009, L 309, p. 71], des articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [JO 2007, C 303, p. 1], 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 la partie adverse a estimé pouvoir se prévaloir de la dérogation prévue à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009, du 21 octobre 2009, précité.

1.1 En une première branche, ils font valoir qu'il ressort du libellé même de la disposition précitée que son champ d'application est limité à « la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques », ce qui n'inclut pas la mise sur le marché ni le semis de semences enrobées à l'aide de tels produits, et que ceci est confirmé par le fait que cet article se présente comme introduisant une « dérogation à l'article 28 », lequel ne réglemente cependant que l'autorisation de mise sur le **[Or. 13]** marché et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques,

tandis que la mise sur le marché des semences traitées à l'aide de tels produits est régie par une autre disposition, soit l'article 49 du même règlement, qui ne contient aucune référence à l'article 53 précité.

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

Enfin, ils se réfèrent aux préambules des règlements d'exécution 2018/784 et 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 des substances actives « clothianidine » et « thiaméthoxame », qui, à leur estime, confirment leur interprétation quant à l'existence d'une distinction de principe entre « mise sur le marché et utilisation d'un produit phytopharmaceutique » d'une part, et « mise sur le marché et traitement de semences » d'autre part, puisque leur considérant 13 dispose ce qui suit :

« Compte tenu des risques pour les abeilles provenant des semences traitées, la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine (du thiaméthoxame) devraient être soumises aux mêmes restrictions que l'utilisation de la clothianidine (du thiaméthoxame) ».

Ils estiment que la nécessité exprimée d'aligner le régime juridique relatif à l'utilisation des semences sur celui relatif à l'utilisation des substances actives démontre *a contrario* qu'ils doivent être en principe considérés comme distincts et que le fait que ces règlements aient pour base juridique non seulement l'article 21, paragraphe 3, mais également l'article 49, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, le confirme.

Subsidiairement, ils demandent que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« L'article 53 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, doit-il être [Or. 14] interprété comme permettant à un État membre d'accorder une autorisation relative à la mise sur le marché et au semis de semences enrobées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ? ».

1.2 Dans leur mémoire en réplique, ils ajoutent que le fait que, connaissant la spécificité des semences traitées, le législateur de l'Union ait jugé nécessaire de prévoir des dispositions visant expressément les semences traitées, tel l'article 49 du règlement précité, vient renforcer la conclusion que l'article 53 n'a pas vocation à s'appliquer, celles-ci ne constituant pas un « produit phytopharmaceutique » mais relevant de la catégorie des végétaux. Ils considèrent également que la circonstance que l'article 53 prévoit qu'il ne s'applique pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM) n'est pas pertinente, dès lors que ceux-ci sont des produits phytosanitaires et seraient dès lors soumis au régime de l'article 53 s'ils n'en étaient exclus, à la différence des semences traitées, qui ne sont pas des produits phytosanitaires et échappent dès lors au champ d'application de l'article 53 sans qu'une dérogation expresse soit nécessaire.

Enfin, ils font valoir, en substance, que ni le fait que d'autres États membres aient déjà eu recours à l'article 53 précité pour autoriser le traitement et le semis de semences enrobées, ni la circonstance que la Commission aurait prétendument avalisé indirectement cette pratique, ni le fait qu'un document nouveau d'orientation soit en préparation pour l'avaliser expressément ne sont un gage de la légalité de celle-ci, alors spécialement que la Commission n'est pas « l'interprète ultime » du droit de l'Union.

1.3 Dans leur dernier mémoire, ils soutiennent que le Conseil d'État est obligé d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel dès lors qu'aucune des hypothèses visées dans [l'arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335,] n'est rencontrée.

2.1 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 **[Or. 15]** 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 n° 1107/2009 ». Ils se réfèrent au document de travail [SANCO/10087/2013, du 1^{er} février 2013,] 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, paragraphe 4, de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques [JO 1991, L 230, p. 1] que le règlement n° 1107/2009 a abrogée, mais à deux différences essentielles près, à savoir, d'une part, que, contrairement à l'article 53 [du règlement n° 1107/2009], l'article 8, paragraphe 4, de la directive introdui[sai]t une dérogation à l'article 4, qui énumèr[ait] les conditions d'autorisation des produits phytopharmaceutique [et subordonnait notamment celle-ci à l'autorisation de leurs substances actives], et, d'autre part, que cette disposition prévo[ya]it expressément la possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits « ne répondant pas aux exigences de l'article 4 », *quod non* en ce qui concerne le règlement n° 1107/2009. Ils ajoutent qu'au demeurant, une interprétation consistant à exonérer les États membres du respect des conditions de l'article 4 du règlement précité serait contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui ne se peut puisqu'il est de jurisprudence constante que le droit dérivé doit être interprété à la lumière des droits fondamentaux.

Ils ajoutent qu'une lecture différente de l'article 53 serait difficilement conciliable avec le principe de « lutte intégrée contre les ennemis des cultures » consacré à l'article 14 de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, qui, n'eût-il pas expressément été transposé dans la législation fédérale [belge], « 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 [Or. 16] 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 n° 1107/2009 », de sorte qu'un État membre

souhaitant accorder une dispense à une interdiction décidée au niveau de l'Union « ne serait en mesure de le faire que sur la base d'évaluations ou de données scientifiques nouvelles susceptibles de remettre en cause les conclusions de l'EFSA quant à la dangerosité de la substance ou de l'utilisation qui fondent une telle interdiction », *quod non* en l'espèce, la partie adverse semblant s'être contentée d'avaliser en bloc les données et arguments soumis par l'industrie, sans procéder à aucun examen supplémentaire, indépendant et impartial et, partant, avoir commis une erreur manifeste d'appréciation.

À titre subsidiaire également, ils proposent de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 53 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, doit-il être interprété comme permettant à un État membre d'autoriser des utilisations de produits phytosanitaires qui, en raison des risques qu'elles présentent pour l'environnement ou la santé, ont été expressément interdites par un règlement d'exécution adopté par la Commission sur la base de l'article 21, paragraphe 3 et/ou de l'article 49, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009 ? ».

2.2 Dans leur mémoire en réplique, ils insistent sur le principe de précaution qui a dicté les décisions d'interdiction, elles-mêmes fondées sur une évaluation scientifique rigoureuse, et qui empêche de réintégrer « par la fenêtre » les intérêts économiques qu'il vise précisément à minorer.

À propos de la thèse selon laquelle l'absence, dans l'article 53, de dérogation expresse aux conditions normales d'autorisation des produits phytosanitaires [prévues à l'article 29, qui subordonnent notamment cette utilisation à l'approbation de leurs substances actives,] résulterait d'un oubli et non de l'intention du législateur européen, ils contestent qu'on puisse s'appuyer sur le considérant 32 du préambule du règlement pour l'étayer, dès lors qu'il n'a pas de valeur juridique contraignante et qu'en outre, il utilise des termes fort éloignés de ceux de la disposition précitée et ne paraît pas provenir de la plume des « co-législateurs de l'Union ». Ils ajoutent que ce **[Or. 17]** constat est renforcé par les prises de position du Parlement européen en amont comme en aval de l'adoption du texte, qu'ils détaillent.

Ils font également valoir que, même si l'on devait admettre que l'article 53 permet de déroger aux conditions prévues à l'article 29 du règlement, la portée de cette dérogation n'en demeurerait pas moins très incertaine et ne saurait notamment impliquer que l'utilisation d'un produit puisse être autorisée alors même qu'elle n'est « manifestement » conforme à « aucune » des conditions prévues à l'article 29 et, par conséquent, à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1107/2009 précité. Ils ajoutent qu'en tout cas, le régime dérogatoire de l'article 53 ne permet pas de déroger aux actes pris sur le fondement des articles 21, paragraphe 3, et 49, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009, tels les

règlements 2018/784 et 2018/785 précités qui résultent de l'exercice « autonome », par la Commission, des compétences qui lui sont attribuées par le règlement n° 1107/2009.

Enfin, à propos des évaluations et études scientifiques qu'elles estiment requises et devant être susceptibles de jeter le doute sur - ou tempérer - les conclusions de l'EFSA quant à la dangerosité des substances concernées, ils considèrent que l'indigence de la partie adverse est manifeste pour les raisons qu'ils détaillent.

2.3 Dans leur dernier mémoire, ils soutiennent que le Conseil d'État est obligé d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel dès lors qu'aucune des hypothèses visées par [l'arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335,] n'est rencontrée. À leur estime, et contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, les questions que mettent en lumière les griefs exprimés dans cette branche n'ont pas encore reçu de réponses nettes de la part de la Cour de justice. Ils proposent une nouvelle formulation de la question à poser et suggèrent une question supplémentaire, de manière à permettre à la Cour d'indiquer si l'article 53 du règlement précité permet aux États membres de déroger à l'ensemble des critères prévus à l'article 29.

3.1 En une troisième branche, ils contestent que les conditions d'application de l'article 53 précité, à savoir une urgence, des circonstances particulières et l'absence d'alternatives raisonnables, soient réunies en l'espèce.

S'agissant de la condition d'urgence en matière de protection phytosanitaire, ils font valoir qu'au moment de l'adoption des actes attaqués, les parasites visés n'étaient pas présents sur des cultures qui, par hypothèse, n'ont pas encore été semées et que, partant, ces autorisations, délivrées à titre préventif, ne satisfont pas à l'exigence d'urgence. Ils observent que les demandes d'autorisation relatives au Cruiser 600 FS reconnaissent elles-mêmes qu'on ne peut connaître à **[Or. 18]** l'avance les lieux où les attaques de parasites pourraient se produire et que les sombres prédictions à cet égard ont été démenties par la récolte de betteraves en 2019, alors même que la grande majorité des betteraviers belges avait fait le choix de se passer de semences enrobées.

Ensuite, ils considèrent que, les attaques de parasites pouvant se produire chaque année et étant depuis toujours intimement liées aux cultures concernées, les circonstances « particulières, spéciales ou exceptionnelles » requises ne sont pas présentes mais que les « circonstances » que constitue le risque d'une invasion de parasites sont le plus souvent la conséquence logique et prévisible du recours à certaines pratiques agricoles intensives contestables. Ils concluent qu'« aucune particularité ne permet ainsi de justifier le recours à l'article 53 à l'égard des ravageurs identifiés dans les décisions attaquées, dont la présence modérée fait l'ordinaire de l'agriculteur, et dont le risque de prolifération est la conséquence prévisible de pratiques agricoles non indispensables ».

Enfin, ils font grief aux décisions attaquées de rester en défaut d'établir l'absence de mesures alternatives permettant de « maîtriser » de telles attaques de parasites. Ils détaillent les éléments qui, à leur estime, prouvent le contraire, telles, notamment, l'absence d'« autorisation [au titre de l']article 53 » dans les pays limitrophes, l'agriculture biologique qui œuvre sans le moindre pesticide de synthèse, ou l'association de la rotation des cultures et d'un recours à d'autres insecticides efficaces. Ils font le constat que les demandes d'autorisations sont, en réalité, « avant tout fondées sur des considérations de productivité et d'efficience bien plus que de risque sanitaire ou environnemental majeur », alors que, selon le document de travail déjà cité, les demandes de dérogation fondées sur l'article 53 « seulement basées sur les intérêts de l'industrie devraient être refusées ».

Ils concluent que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en accordant des dérogations justifiées exclusivement par un impératif de rentabilité, dans des circonstances qui n'étaient ni urgentes, ni particulières, et à l'égard de produits pour lesquels il existe des alternatives, qu'elle a violé l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en ne les motivant pas adéquatement au regard des conditions d'application susmentionnées de l'article 53 et qu'elle a manqué aux obligations d'impartialité et au devoir de minutie, en se satisfaisant des affirmations non pertinentes contenues dans les demandes d'autorisation, alors qu'il lui eut été loisible de procéder à un examen scientifique propre et indépendant de la plausibilité des pertes de rendement évoquées ou de solliciter des demandeurs davantage d'explications. **[Or. 19]**

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

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

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

– L'expression “qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables” utilisée au paragraphe 1 de ce même article 53 doit-elle être interprétée comme couvrant l'absence de moyens assurant à court terme au cultivateur une productivité, un coût et un temps de travail identiques à ceux liés à l'utilisation

des produits phytopharmaceutiques pour lesquels est sollicitée une autorisation ? ».

3.2 Dans leur mémoire en réplique, ils expliquent, à propos de la condition de l'urgence ne figurant que dans l'intitulé de l'article, que la Cour de justice a de tout temps accordé de l'importance « à l'intitulé des dispositions qu'elle interprète pour en discerner le sens et la portée » et que dans l'arrêt [du 17 octobre 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665], elle désigne précisément les autorisations dérogatoires sous le terme d'« autorisations de mise sur le marché d'urgence ».

Ils contestent l'affirmation selon laquelle le règlement n° 1107/2009 précité vise à « établir un équilibre entre les impératifs sanitaire et environnementaux d'une part, et économiques d'autre part », alors qu'au contraire, si les considérations économiques ne sont pas sans pertinence, le choix a toutefois précisément été fait d'en minorer l'importance « par rapport aux valeurs de respect de la santé et de l'environnement », comme l'indiquent le considérant 8 et l'article premier, paragraphe 4, du règlement n° 1107/2009 visant le « principe de précaution » sur lequel le règlement se fonde. Ils ajoutent que le simple manque d'alternative raisonnable ne suffit pas à remplir les exigences de l'article 53 parce que, si l'on considère que, dès qu'il est établi qu'aucun produit ne peut rivaliser avec les performances de produits phytosanitaires, les États peuvent continuer à l'autoriser en faisant fi d'une interdiction décrétée au niveau européen, une telle interdiction perdrait tout son sens.

Ils affirment qu'il faut déduire de l'économie de l'article 53 que l'absence d'autre moyen raisonnable de lutte contre des parasites n'équivaut pas, en soi, à la démonstration de circonstances particulières et urgentes, « le caractère **[Or. 20]** économiquement suboptimal de techniques alternatives » ne suffisant pas à justifier le recours à cette disposition.

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

Par ailleurs, en réponse à la partie adverse qui estime que « des mesures alternatives raisonnables ont été systématiquement envisagées par le comité d'agrégation », ils répliquent, que, pour la culture de betteraves, l'institut royal belge pour l'amélioration de la betterave évoque lui-même l'existence

d'insecticides alternatifs à l'attention des agriculteurs qui n'auraient pas fait le choix de semences enrobées de néonicotinoïdes, que les données de son site démontrent effectivement l'efficacité de ces alternatives en 2019, qu'entre 70 et 85 % des agriculteurs ont décidé de se passer des semences enrobées en 2019, ce qui laisse présumer qu'ils ont estimé que des alternatives à ces semences leur permettraient de garder un rendement satisfaisant, que les actes attaqués n'incitent nullement à effectuer de la recherche scientifique sur « des alternatives qui semblent peu nuisibles aux insectes neutres, utiles et pollinisateurs » mais dont l'« efficacité en betterave n'est pas bien connue », et que le conseiller politique de la Région flamande affirme qu'il existe bien des alternatives (chimiques) disponibles en Belgique mais que, simplement, les agriculteurs n'y sont pas encore familiarisés. Ils répètent enfin qu'aucun pays de la même zone climatique que la Belgique n'a accordé des dérogations similaires, sans que cela ait impacté les rendements en 2019.

3.3 Dans leur dernier mémoire, ils proposent de reformuler l'une des questions qu'ils invitent à poser à la Cour de justice de l'Union européenne.

B. La partie adverse

S'agissant de la première branche du moyen, la partie adverse soutient que la structure du règlement n° 1107/2009, et en particulier celle de son article 53, conduit à admettre que la dérogation mise en place par cette disposition puisse [Or. 21] s'appliquer aux semences traitées dès lors que l'article 53, paragraphe 4, n'exclut ce mécanisme dérogatoire que pour les produits contenant des OGM. Elle s'appuie sur la pratique des États membres, dont plusieurs ont appliqué l'article 53 au traitement de semences et aux semis. À son estime, la Commission européenne adopte la même interprétation de cette disposition.

Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes. À titre subsidiaire, elle propose la formulation suivante :

« L'article 53 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/CCE et 91/414/CEE du Conseil doit-il être interprété comme permettant à un État membre d'accorder une autorisation relative au traitement, à la vente ou au semis de semences à l'aide de produits phytopharmaceutiques, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ? ».

S'agissant de la deuxième branche du moyen, elle considère que l'article 53 du règlement n° 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 n° 1107/2009 [pour ce qui a trait à ses substances actives], que ce soit parce que la procédure d'approbation [des substances actives] 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 n° 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 [visée à l'article 29] 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 n° 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[, 29] 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. **[Or. 22]**

Elle se réfère à l'arrêt [du 17 octobre 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665], 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'agrégation 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. À titre subsidiaire, elle propose la formulation suivante :

« L'article 53 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 doit-il être interprété comme permettant à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, pour des usages non approuvés, voire même interdits, par l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ? ».

S'agissant de la troisième branche du moyen, elle se réfère à nouveau à l'arrêt [du 17 octobre 2013, Sumitomo Chemical, C-210/12, EU:C:2013:665], dont elle déduit que la position des parties requérantes, selon laquelle l'existence de circonstances particulières et la présence d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables constituent deux conditions qui doivent être considérées de manière distincte, est contraire à cette jurisprudence. Dans le même sens, elle estime que l'urgence, mise en exergue par les parties requérantes,

ne constitue pas une condition distincte déterminant le jeu du mécanisme dérogatoire instauré par l'article 53 du règlement précité. Elle en déduit que pour déterminer si les actes attaqués ont bien été adoptés en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables, il n'est pas pertinent d'examiner si le danger identifié est prévisible ou non, ni de savoir si la survenance d'attaques de parasites est intimement liée aux cultures en question.

Elle fait valoir que c'est sur la base des avis des experts que l'auteur des actes attaqués a considéré qu'il n'existait pas d'alternative raisonnable à l'utilisation du thiaméthoxame et de la clothianidine, en particulier pour lutter contre le puceron *Myzus persicae* pour la betterave sucrière, la mouche de la carotte *Psila rosae* pour la carotte et les pucerons et pucerons de la racine pour les laitues et les endives.

Elle déduit de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles suggérées par les parties requérantes. À titre subsidiaire, elle propose les formulations suivantes : **[Or. 23]**

- « – L'article 53 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, doit-il être interprété comme ne couvrant que les situations où le danger est imprévisible au moment de l'adoption d'une mesure dérogatoire à l'article 28 de ce règlement ?
- L'expression "qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables" utilisée à l'article 53 du règlement n° 1107/2009 du Parlement et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet de "préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire" dans le sens du considérant 8 de ce règlement ? ».

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à l'arrêt n° 246.851 [du Conseil d'État] rendu [le 27 janvier 2020], en extrême urgence, sur des problématiques similaires. Elle maintient, en vertu de la doctrine de l'article clair, qu'il n'est pas nécessaire d'interroger la Cour de justice. À titre subsidiaire, elle propose de nouvelles formulations de questions préjudicielles.

C. *La première partie intervenante*

S'agissant de la première branche du moyen, la première partie intervenante estime qu'à partir du moment où le produit phytopharmaceutique est mis sur le marché (comme le permet l'article 53 du règlement à titre de dérogation et sous certaines conditions strictes), c'est nécessairement pour pouvoir utiliser le produit en question d'une façon ou d'une autre. Elle relève à cet égard que cette disposition ne fait pas de distinction entre les différents usages possibles, ce qui

implique, selon elle, que l'enrobage des semences par le produit doit y être naturellement inclus, tout comme leur commercialisation.

Ensuite, sur la base de la structure du règlement européen précité, elle soutient que, les articles 49 et 53 ne faisant pas partie de la même sous-section, « il est difficile de soutenir [que ces dispositions] porteraient exactement sur le même sujet (mise sur le marché ?) mais pas pour le même objet (produits - semences) ». Dans le même sens, elle estime que si le législateur européen a pris soin de préciser l'exclusion des OGM du champ d'application du mécanisme dérogatoire prévu à l'article 53, il faut en déduire que les autres produits non exclus peuvent bénéficier de cette procédure spécifique. Elle considère que le champ matériel de l'article 49 du règlement est « tout simplement différent » de celui de l'article 53 en ce que la première disposition « permet à un État membre d'interdire (dans certains cas) », alors que la seconde « permet à un État membre d'autoriser (dans certains cas) ». Elle fait valoir que le considérant 33 du règlement consacre cette interprétation. **[Or. 24]**

Enfin, elle estime que la notion de « danger », figurant à l'article 53, conduit nécessairement à estimer qu'un produit phytopharmaceutique puisse être utilisé en vue de prévenir la concrétisation d'une menace réelle. Dans le cas contraire, estime-t-elle, « cette disposition n'aurait aucun sens s'il fallait effectivement attendre que sa culture soit attaquée par les nuisibles pour demander une dérogation ».

À titre subsidiaire, elle « peut rejoindre la partie adverse pour ce qui est de la nécessité de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne ».

Dans son dernier mémoire, elle considère qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour de justice au motif que l'article 53 du règlement précité est suffisamment clair. Elle estime que la position défendue par les parties requérantes est « quelque peu absurde » dans la mesure où, d'une part, « une autorité pourrait autoriser l'utilisation d'un produit de traitement de semences en vue de traiter certaines semences » mais, d'autre part, « une fois traitées, il ne serait pas possible d'utiliser, d'une quelconque façon, les semences qui ont été traitées ».

S'agissant de la deuxième branche du moyen, elle soutient que[, en dehors du règlement n° 1107/2009,] 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 n° 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 », [qui subordonne notamment l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique à l'approbation de ses substances actives,] elle soutient que l'article 53 déroge non seulement à la procédure organisée par l'article 28, mais également aux conditions d'approbation [des substances actives] contenues dans l'article 4, paragraphe 3, de cette même réglementation. **[Or. 25]**

À titre subsidiaire, elle « peut rejoindre la partie adverse pour ce qui est de la nécessité de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne ».

Dans son dernier mémoire, elle rappelle son argumentation et n'aperçoit l'utilité de saisir la Cour de justice que de manière subsidiaire.

S'agissant de la troisième branche du moyen, elle soutient que l'article 53 du règlement n° 1107/2009 n'impose pas la démonstration d'une urgence, ni de circonstances exceptionnelles, ces notions se confondant avec la démonstration de l'existence « d'un danger ou d'une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes [qui] ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ».

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

À titre subsidiaire, elle « peut rejoindre la partie adverse pour ce qui est de la nécessité de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne ».

Dans son dernier mémoire, elle rappelle son argumentation et n'aperçoit l'utilité de saisir la Cour de justice que de manière subsidiaire.

D. Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes

S'agissant des deux premières branches du moyen, les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes renvoient principalement aux arguments avancés par la partie adverse.

S'agissant de la troisième branche du moyen, elles estiment que le grief revient à faire « un procès d'intention de l'agriculture conventionnelle », laquelle n'est pourtant pas interdite, en ce qu'il se base sur l'agriculture biologique pour démontrer l'existence d'alternatives, alors que cette méthode ne contient pas de remède efficace pour lutter contre les pucerons verts et les virus de jaunisse.

[Or. 26]

VII.2. Examen sur les trois branches réunies

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 premier 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 **[Or. 27]** 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 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 **[Or. 28]** 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'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation des traités,

- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais ».

De manière constante, la Cour de justice de l'Union européenne juge que le troisième alinéa de cette disposition doit être interprété en ce sens qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question de droit communautaire se pose devant elle, de déférer à son obligation de saisine, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse [Or. 29] place à aucun doute raisonnable ; l'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit communautaire, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de la Communauté.

5. En l'espèce, il ressort des griefs allégués dans les trois branches du moyen unique que le champ d'application de l'article 53 du règlement n° 1107/2009, précité, de même que les conditions auxquelles le mécanisme dérogatoire qu'il instaure est subordonné, font l'objet d'interprétations divergentes entre les parties. En particulier, les parties requérantes invitent le Conseil d'État à interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation qu'il convient de réserver à plusieurs notions figurant dans cette disposition.

Dès lors que plusieurs questions suggérées semblent pertinentes, que cet article 53 n'a pas encore fait l'objet d'une interprétation par la Cour, à tout le moins sur tous les aspects que soulèvent ces questions, et que l'application de cette disposition ne s'impose pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, il y a lieu de rouvrir les débats et de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes :

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 ? **[Or. 30]**
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 ?

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Les questions suivantes sont posées 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 ? **[Or. 31]**
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 ?

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 16 février 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,

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

(sé)

Vanessa Wiame,

Le greffier,

(sé)

Colette Debroux,

Le président,