



Date de réception : 04/08/2026



Id Publié	:	C-666/26
Numéro de pièce	:	1
Numéro de registre	:	1371990
Date de dépôt	:	16/06/2026
Date d'inscription au registre	:	17/06/2026
Type de pièce	:	Demande de décision préjudicielle

	:	Pièce
Référence du dépôt effectué par e-Curia	:	DC244800
Numéro de fichier	:	1
Auteur du dépôt	:	Delannay Gregory (J358399)

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.927 du 8 juin 2026

A. 242.972/XV-6.086

En cause :

1. **l'association sans but lucratif ASSOCIATION BELGO-LUXEMBOURGEOISE DE L'INDUSTRIE DE LA PROTECTION DES PLANTES**
(en abrégé : BELPLANT),
2. **K. H.,**
3. **M. S.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Charles PONCELET, Céline BIMBENET et
Cédric LEPERS, avocats,
rue de la Régence 58/8
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ et
Clara VAN HOLM, avocats,
chaussée de La Hulpe 185
1170 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **l'association sans but lucratif NATURE ET PROGRES - BELGIQUE,**
2. **l'association sans but lucratif PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE,**
3. **l'association sans but lucratif WE ARE NATURE,**
4. **l'association sans but lucratif SRABE,**
ayant toutes élu domicile
rue de Dave 520
5100 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 16 septembre 2024, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 juin 2024 encadrant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, ajoutant des conditions d'utilisation aux dérogations visées à l'article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013

relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale, et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels, publié au *Moniteur Belge* du 17 juillet 2024.

II. Procédure

Un avis prescrit par l'article 14^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 2024.

Par une requête introduite le 16 décembre 2024, l'association sans but lucratif Nature et Progrès - Belgique, l'association sans but lucratif Pesticide Action Network Europe, l'association sans but lucratif We are Nature, et l'association sans but lucratif SRABE, demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

Le dossier administratif a été déposé.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 avril 2026.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Charles Poncelet, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Clara Van Holm, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Mme Virginie Pissoort et M. Martin Dermine, comparaissant pour les parties intervenantes, ont été entendus en leurs observations.

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

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

1. Le 26 avril 2024, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicite la section de législation du Conseil d'État afin que celle-ci donne un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté « encadrant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, ajoutant des conditions d'utilisation aux dérogations visées à l'article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale, et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels ».

2. La section de législation émet cet avis, le 28 mai 2024, qui porte le n° 76.298/16.

3. L'arrêté attaqué, adopté le 6 juin 2024, est publié au *Moniteur belge* le 17 juillet 2024.

Il se fonde notamment sur les articles 1^{er}, alinéa 3, 9, § 4, 12, 19 et 20, de l'ordonnance du 20 juin 2013 précitée.

Il se lit comme suit :

« Chapitre 1^{er}.- Dispositions générales

Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté, on entend par :

1° “ordonnance” : l'ordonnance du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale ;

2° “produits phytopharmaceutique à faible risque” : tout produit phytopharmaceutique visé à l'article 47 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 ;

3° “substance de base” : toute substance de base visée à l'article 23 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 ;

4° “produit phytopharmaceutique utilisable en agriculture biologique” : tout produit phytopharmaceutique qui contient exclusivement des substances actives pouvant être utilisées en agriculture biologique, conformément à l’annexe I du règlement d’exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l’utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances ;

5° “production végétale” : l’activité professionnelle visant le semis, la plantation, l’entretien ou la récolte de végétaux ou de produits végétaux à des fins soit commerciales, soit d’autoproduction lorsqu’il s’agit de services publics, en ce compris l’agriculture, l’horticulture, la production de plantes fourragères, ornementales ou énergétiques, ou de tout autre type de culture de rente, en ce compris les cultures connexes à l’élevage d’animaux domestiques agricoles ;

6° “surface de production végétale” : une portion continue de terrain, en pleine terre ou hors sol, dédiée à la production végétale, à l’exclusion des infrastructures agroécologiques qui les bordent telles que les haies, mares, bandes fleuries ou tournières enherbées ;

7° “exploitation” : l’ensemble, continu ou non, des surfaces de production végétale et des infrastructures agroécologiques qui les bordent, qui sont sous la responsabilité d’un producteur, et dont le siège est géographiquement identifiable par une adresse ;

8° “producteur” : la personne physique, le groupe de personnes physiques ou la personne morale qui assume la responsabilité juridique et économique de l’exploitation, qu’elle réalise ou non elle-même les travaux de production végétale, et qui est ou est susceptible d’être un utilisateur professionnel ;

9° “espace accessible au public” : tout espace accessible aux personnes, intégralement ou en partie, y compris les parties qui relèvent de droit privé pour autant qu’elles sont rendues accessibles sur une base récurrente au public, soit parce que les personnes sont censées avoir habituellement accès à ce lieu notamment dans le cadre des loisirs ou du travail, soit parce qu’elles y sont autorisées ou y ont accès sans avoir été invitées de façon individuelle.

Article 2.

§ 1^{er}. Seule l’utilisation de produits phytopharmaceutiques à faible risque est autorisée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque peuvent être utilisés en Région de Bruxelles-Capitale selon les conditions visées à l’article 9, §§ 1^{er} et 4, de l’ordonnance.

Article 3.

§ 1^{er}. Par dérogation à l’article 2, l’utilisation par les producteurs de tous les produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique est autorisée sur les surfaces de production végétale sans préjudice des articles 6 à 8, 12 et 19 de l’ordonnance.

§ 2. Par dérogation à l’article 2, sans préjudice des articles 6 à 8, et 12 de l’ordonnance, l’utilisation de substances de base est autorisée sans conditions autres que celles prévues, le cas échéant, dans la communication fédérale consécutive à l’approbation de la substance conformément à l’article 23 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.

§ 3. Par dérogation à l'article 2, sur proposition de Bruxelles Environnement, le Ministre peut octroyer des dérogations temporaires de maximum 1 an, pour l'usage de certains produits phytopharmaceutiques autres que ceux visés aux articles 2 et 3, § 1^{er}, afin de lutter en dernier recours contre les organismes nuisibles qu'il détermine, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables. La dérogation est renouvelable aux mêmes conditions, tant que la situation qui a justifié sa délivrance persiste.

Article 4.

Pour chaque utilisation dans un espace accessible au public de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque autorisés conformément aux articles 2, § 2, ou 3, §§ 1^{er} et 3, les conditions visées à l'article 10 de l'ordonnance sont applicables.

Chapitre II.- Ajout de conditions d'utilisation à l'article 9, § 4 de l'ordonnance

Article 5.

Les conditions d'utilisation établies à l'article 9, § 4, de l'ordonnance sont complétées par la condition suivante :

- Le propriétaire et/ou gestionnaire de la zone à traiter s'assure que la personne appliquant les pesticides notifie au préalable l'utilisation dérogatoire à Bruxelles Environnement, par courrier électronique précisant la date, le numéro d'entreprise qui effectue l'application, la raison telle que visée à l'article 9, § 1^{er}, de l'ordonnance et le nom du produit, au moins 2 jours ouvrables avant la date d'application prévue.

Le Ministre peut définir le format et les canaux de communication employés pour cette notification.

Chapitre III.- Modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels

Article 6.

Dans l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels, les mots "ou en dérogation aux interdictions établies par le Gouvernement en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 20 juin 2013" sont insérés entre les mots "article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013" et " , le stockage est autorisé".

Article 7.

À l'article 8 du même arrêté, dans l'alinéa 2, les mots "ou en dérogation aux interdictions établies par le Gouvernement en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 20 juin 2013" sont insérés entre les mots "article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013" et " , la manipulation de produits".

Chapitre IV.- Dispositions finales

Article 8.

Les articles 2, 3 et 4 entrent en vigueur le premier jour du treizième mois qui suit celui de sa publication du présent arrêté au *Moniteur belge*.

L'article 2 sera appliqué pour la première fois pour les surfaces de production végétale à partir du septante-troisième mois suivant la publication du présent arrêté au *Moniteur belge*.

Article 9.

Le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

IV. Intervention

Les associations sans but lucratif Nature et Progrès - Belgique, pesticide action network europe, We are nature et SRABE, exposent avoir un objet social « expressément lié à la protection des écosystèmes, nonobstant leurs spécificités respectives » et mener « des activités et actions concrètes en faveur d'un environnement sain, dans le souci de la protection de l'environnement et la santé ». Elles souhaitent intervenir à l'appui de l'acte attaqué, « en ce qu'il vise à mieux contrôler l'utilisation des pesticides chimiques de synthèse dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC) ». Leur requête en intervention respecte l'ensemble des conditions visées à l'article 52 du règlement général de procédure.

Il y a lieu d'accueillir leur intervention.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La première requérante fait valoir qu'elle est active dans le domaine de l'industrie phytopharmaceutique et de la protection des plantes, que l'acte attaqué vise l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques et que cette interdiction affecte son objet social et est susceptible de porter atteinte à ses intérêts. Elle rappelle que le Conseil d'État a déjà reconnu son intérêt dans des recours à l'encontre d'actes relevant du même domaine (pesticides et produits phytopharmaceutiques) que l'acte attaqué (arrêts n° 256.986 du 29 juin 2023, ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.986 et n° 249.446 du 11 janvier 2021, ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.249.446).

Le deuxième requérant expose qu'il exploite une ferme laitière, dont 38 hectares des terres se trouvent en Région de Bruxelles-Capitale et 22 hectares en Région flamande, qu'il y cultive du maïs, de l'herbe, de l'orge, de l'épeautre, de la luzerne et du trèfle.

Le troisième requérant expose qu'il exploite des parcelles en Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale, sur lesquelles il cultive du blé, de l'orge, du maïs à battre et à broyer et des betteraves fourragères.

Les deuxième et troisième requérants affirment que leurs cultures requièrent l'utilisation de produits phytopharmaceutiques concernés par l'acte attaqué, de sorte que l'interdiction de leur utilisation aura un impact certain sur leurs productions, leurs charges administratives, l'organisation de leurs entreprises, leurs coûts et leurs investissements. Ils précisent que « cette situation (où l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur les terres situées en Région flamande est autorisée alors que cette utilisation est interdite sur les terres situées en Région de Bruxelles-Capitale) entraîne des contraintes majeures pour leur exploitation (système de gestion différent de l'exploitation, nouvelle surcharge administrative et organisationnelle importante, outils d'exploitation différents, etc.) ».

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en annulation prise du défaut d'intérêt.

S'agissant de la première requérante, elle rappelle que pour agir en annulation devant le Conseil d'État, une association sans but lucratif « doit pouvoir se prévaloir d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social ». Elle relève que l'objet social de la première requérante, décrit à l'article 3 de ses statuts, est de « promouvoir l'industrie de la protection des plantes ainsi que les intérêts professionnels de ses membres ». Elle fait grief à la première requérante de ne pas exposer précisément qui sont ses membres producteurs, distributeurs, utilisateurs ni, partant, quels sont les intérêts qu'elle entend promouvoir. Elle affirme qu'« une vérification sur le site internet de la partie requérante montre [...] qu'il n'y a aucun distributeur (points de vente pour les utilisateurs), ni aucun utilisateur parmi ses membres ». Par ailleurs, elle estime que l'acte attaqué vise à « restreindre les produits phytopharmaceutiques utilisables en Région de Bruxelles-Capitale pour n'autoriser que les produits présentant le plus faible risque pour la santé humaine, la santé animale et l'environnement », et que cet objectif ne s'oppose pas à l'objet social de la première partie requérante tel qu'il est présenté sur son site internet, à savoir « la

promotion de l'utilisation durable des produits de protection des plantes » et la recherche « de solutions de protection des plantes innovantes et durables pour l'homme [et] la planète ».

S'agissant des deuxième et troisième requérants, elle considère qu'ils « n'apportent aucun élément visant à démontrer l'effectivité de l'exploitation agricole qu'ils revendiquent, ni dans quelle mesure l'acte attaqué “aura un impact certain sur la production, les charges administratives, l'organisation de leur entreprise, les coûts et investissements”, ni en quoi “leur mode de production et d'exploitation va devoir changer complètement en raison de l'acte attaqué” ».

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Il doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 9 juillet 2020, n° 105/2020, B.9.3, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105) Cour eur. D. H., Vermeulen c. Belgique, 17 juillet 2018, § 54, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506).

S'agissant des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

La partie requérante n'a pas l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer celui-ci. Si elle s'exécute en ce sens, elle circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

Enfin, une association dispose d'un intérêt à l'annulation d'un acte administratif lorsqu'elle se prévaut, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué soit à son existence, son objet social, ses biens patrimoniaux ou ses droits moraux, soit aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social.

En l'espèce, l'article 3 des statuts de la première requérante définit son objet social dans les termes suivants :

« L'association a pour objet de promouvoir l'industrie de la protection des plantes ainsi que les intérêts professionnels de ses membres. Dans le cadre de son objet social ainsi défini, l'association fournit en premier lieu des services à ses membres à titre individuel. Elle fournit également des services au secteur dans sa totalité dans le respect des dispositions relatives à la concurrence économique. On entend par la protection des plantes, les produits phytopharmaceutiques, biocontrôle et produits similaires (y compris les stress biotiques et abiotiques) et les technologies et services assimilés, visés par les réglementations belges et européennes en la matière. L'association peut, pour ce faire, prendre toutes initiatives et mesures nécessaires, ou simplement utiles à la réalisation de son objet social ».

L'association requérante se donne ainsi pour objet social, notamment la promotion de l'industrie des produits phytopharmaceutiques.

L'acte attaqué a pour objet de régler l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de l'ordonnance du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale. À cet effet, il instaure une interdiction de principe d'utilisation des produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, tout en prévoyant quatre exceptions.

Dès lors que la première requérante s'est donné pour objet de défendre les intérêts de l'industrie des produits phytopharmaceutiques, et notamment de ceux dont l'utilisation est interdite par l'arrêté attaqué, elle a intérêt à l'annulation de celui-ci.

Quant aux deuxième et troisième requérants, ils déposent des pièces permettant de constater qu'ils exploitent des terres agricoles dans la Région de Bruxelles-Capitale. En cette qualité, ils sont susceptibles d'utiliser des produits phytopharmaceutiques que l'acte attaqué interdit.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

VI.1.1. La requête

Le premier moyen est pris de la violation :

- «
- des articles 33, 35, 39, 134 et 143, § 1^{er}, de la Constitution,
 - de l'article 6, § 1^{er}, II, V, VI, § 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et du principe de la loyauté fédérale,
 - des principes de proportionnalité et du raisonnable, du devoir de minutie,
 - de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, du principe de l'union économique et monétaire et de la libre circulation au sein de l'État fédéral,
 - ainsi que de l'incompétence de l'auteur de l'acte,

En ce que

- l'acte attaqué, adopté par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, impose une interdiction de principe d'utilisation des produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque ;
- l'acte attaqué concerne donc essentiellement des normes de produits ;
- l'acte attaqué a en toute hypothèse un effet tel sur le marché qu'il empêche en pratique l'autorité fédérale d'exercer sa compétence en matière de normes de produits ;
- le projet de l'acte attaqué n'a pas fait l'objet de discussions avec le niveau fédéral et les entités fédérées dans le cadre de la conférence interministérielle de l'Environnement ;

Alors que,

- des règles qui instaurent une interdiction générale d'utilisation de produits doivent nécessairement être considérés comme des "normes de produits"
- les normes de produits relèvent de la compétence du législateur fédéral ;
- une norme telle que l'acte attaqué devait à tout le moins être adoptée en consultation avec le gouvernement fédéral et dans le respect de la loyauté fédérale, de l'union économique et monétaire et de la liberté de commerce et d'industrie ».

Les parties requérantes le résument comme suit :

- « L'acte attaqué viole les règles répartitrices de compétence. En effet, les mesures qu'il instaure constituent en réalité une norme de produits, à savoir une norme qui régit la mise sur le marché des produits. Or, l'adoption de normes de produits est réservée par la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles à l'Etat fédéral.

Même à considérer que la Région de Bruxelles-Capitale était compétente pour adopter l'acte attaqué, force est de constater que l'acte a été adopté en violation du principe de loyauté fédérale consacré par l'article 143 de la Constitution. En effet, l'interdiction d'utilisation des produits concernés empêche en pratique l'autorité fédérale de mettre en œuvre une politique efficace en matière de normes de produits.

En outre, l'acte attaqué empêche l'AFSCA d'exercer sa compétence en matière de sécurité de la chaîne alimentaire, puisqu'il interdit l'utilisation de produits permettant de lutter contre des organismes nuisibles.

L'acte attaqué viole également la liberté de commerce et d'industrie ainsi que le principe de l'union économique et monétaire, puisqu'il s'apparente à une interdiction de mise sur le marché des produits concernés dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

VI.1.2. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la violation des règles répartitrices de compétences alléguée, selon les parties requérantes, bien qu'une norme intervenant après la mise sur le marché de produits ne soit pas constitutive d'une norme de produits, le Conseil d'État admettrait qu'elle restreint la possibilité de vendre et acheter des produits à un point tel qu'elles empiètent sur la compétence fédérale en la matière. Elles se réfèrent à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 52.679/VR/3 du 26 février 2013 émis à propos d'un avant-projet d'ordonnance 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale'.

Elles estiment inexacte l'affirmation de la partie adverse selon laquelle cette interprétation aboutirait à faire obstacle à l'exercice de la compétence régionale de protection de l'environnement, dès lors que les régions disposeraient toujours de la possibilité de réglementer l'utilisation des produits concernés à condition que cela n'aboutisse pas à en restreindre la vente ou l'achat.

En ce qui concerne la violation de la loyauté fédérale alléguée, elles estiment, après avoir cité l'arrêt n° 257.303 du 14 septembre 2023 auquel s'est référée la partie adverse, que le territoire régional bruxellois n'est pas homogène en termes d'agriculture et d'utilisation du sol. Elles se fondent sur une étude de la KULeuven et en déduisent que l'hétérogénéité du territoire régional ne permet pas d'adopter une mesure d'interdiction générale des produits phytopharmaceutiques.

En ce qui concerne la nécessité de consulter la conférence interministérielle sur l'environnement (CIE), elles sont d'avis que le fait que d'autres normes dans le même domaine n'ont pas fait l'objet d'une telle consultation n'affecte pas leur argumentation. Elles soutiennent que les compétences en matière de normes de produits et de la protection de l'environnement sont à ce point imbriquées que la coopération est rendue obligatoire lorsque l'autorité fédérale adopte des règles en la matière. À cet égard, le fait que la mise sur le marché constitue une démarcation entre les compétences ne signifie pas, selon elles, que celles-ci ne soient pas imbriquées. Elles se réfèrent à cet égard à l'arrêt n° 128/2005 de la Cour constitutionnelle. Elles affirment que la violation du principe de proportionnalité n'est pas nécessaire pour que la jurisprudence sur les compétences imbriquées soit d'application. Elles sont

d'avis, à l'inverse, que l'exercice d'une compétence dans un domaine de compétences fortement imbriquées implique nécessairement une violation du principe de proportionnalité. L'absence de sollicitation de la CIE constitue ainsi, à leur estime, une violation du principe de proportionnalité. Elles contestent par ailleurs que la consultation au sein de la conférence interministérielle de politique agricole (CIPA) soit d'une quelconque utilité, celle-ci poursuivant un autre objectif que la CIE.

En ce qui concerne la compétence de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) en matière de lutte contre les organismes de quarantaine, telle qu'elle ressort de l'article 2 de l'accord de coopération entre les ministres de l'Agriculture de l'État fédéral et des entités fédérées concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux du 5 janvier 2021, elles affirment que l'arrêté attaqué la limite et empêche cette autorité de mener une politique efficace dans ce domaine.

Enfin, en ce qui concerne l'union économique et monétaire, et la liberté de commerce, elles affirment que l'atteinte qui y est portée par l'arrêté attaqué ne peut être considérée comme proportionnée, dans la mesure où cet arrêté équivaut, en termes d'effets, à une interdiction de mise sur le marché.

VI.1.3. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes résument leurs dernières observations comme suit :

« L'avis n° 60/755/4 de la section législation de Votre Conseil indique clairement que, lorsqu'une norme restreint la possibilité même d'acheter ou de vendre des produits, elle doit être assimilée à une norme de produits.
Cette interprétation n'est pas contraire à la jurisprudence invoquée par Monsieur le Premier Auditeur – elle doit toutefois mener à interpréter la notion de normes de produits de manière élargie.
Monsieur le Premier Auditeur indique que la loyauté fédérale n'aurait pas été violée dès lors que le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale serait homogène. Or, les parties requérantes démontrent, étude à l'appui, que le territoire de la Région est loin d'être homogène en termes d'agriculture.
En outre, le fait que l'acte attaqué interfère avec le système d'autorisations de mise sur le marché et d'utilisation, édictées au niveau fédéral, est une preuve supplémentaire que l'acte attaqué viole la loyauté fédérale.
L'absence de consultation de la conférence interministérielle de l'environnement lors de l'élaboration de l'acte attaqué constitue une violation du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences, tel que consacré par la Cour constitutionnelle.
L'acte attaqué viole également le principe de la loyauté fédérale en ce qu'il rend exagérément difficile l'exercice des compétences de l'AFSCA en matière de sécurité de la chaîne alimentaire. En effet, certaines de ces compétences, notamment concernant la lutte contre les organismes de quarantaine, nécessitent que l'AFSCA fasse usage de produits phytopharmaceutiques sur des zones

recouvrant parfois les territoires de deux voire trois Régions. En application de l'acte attaqué, l'AFSCA devrait demander une exception pour l'usage des produits nécessaires, alors qu'une action rapide est nécessaire sur l'ensemble de la zone de sécurité (se situant dans plusieurs Régions).

Enfin, le principe de l'union économique et monétaire est une application du principe de la loyauté fédérale, mais ne se confond pas avec celui-ci. Dans la mesure où les parties requérantes démontrent que l'acte attaqué empiète sur les compétences de l'autorité fédérale, et restreint de manière excessive la libre circulation des biens entre les Régions, le principe de l'union économique et monétaire est violé ».

VI.2. Appréciation

Dans son arrêt 38/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit, à l'égard de dispositions décrétales de la Communauté flamande qui interdisaient l'usage de pesticides en plein air :

« B.12.2. L'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 2, 1^o, et VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

“Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1^o La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit ;

[...]

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1^o L'établissement des normes de produits ;

[...]

VI. En ce qui concerne l'économie :

[...]

En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux”.

B.13.1. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement. Le législateur régional trouve dans l'alinéa 1^{er}, 1^o, de cette disposition la compétence générale lui permettant de régler ce qui concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air, contre la pollution et les agressions portées à l'environnement.

Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux pesticides, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces pesticides qui se répandent dans l'environnement.

B.13.2. La loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure de l'État fédéral a donné à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sa rédaction actuelle, à partir du 30 juillet 1993. La compétence du législateur fédéral pour encore fixer des normes visant à protéger

l'environnement a de ce fait disparu. Cette compétence revient désormais aux régions.

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale demeure toutefois compétente pour fixer à cet égard des normes de produits, à condition d'y associer les gouvernements régionaux (article 6, § 4, 1^o, de cette même loi spéciale).

Les normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits.

B.13.3. Les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44) ont souligné qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale les prescriptions auxquelles les produits doivent répondre, d'un point de vue écologique, "au moment de leur [mise] sur le marché". En effet, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

B.14. Les dispositions attaquées ne déterminent pas les prescriptions auxquelles les pesticides désignés par le Gouvernement flamand doivent répondre pour être mis sur le marché. Elles visent seulement à réglementer l'usage de pesticides. Ainsi, les dispositions attaquées n'établissent aucune norme de produit et relèvent de la compétence du législateur décentral en matière de protection de l'environnement.

B.15.1. Dans l'exercice de ses compétences, le législateur décentral doit néanmoins respecter la loyauté fédérale.

B.15.2. L'article 143, § 1^{er}, de la Constitution dispose :

"Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts".

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

B.16.1. En soi, les dispositions attaquées n'impliquent aucune interdiction générale de l'utilisation de pesticides. L'article 96 du décret du 30 juin 2017 étend le champ d'application du décret du 8 février 2013 aux zones utilisées par des particuliers. L'article 97 du même décret étend l'habilitation dont dispose le Gouvernement flamand pour réglementer l'utilisation de pesticides en lui permettant d'établir une distinction selon le type de substance active.

B.16.2. Une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région flamande pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

Les dispositions attaquées n'autorisent cependant pas le Gouvernement flamand à édicter une telle interdiction générale d'utilisation. L'autorisation visée à l'article 6 du décret du 8 février 2013 se limite en effet au champ d'application territorial de ce décret qui, en vertu de son article 4, alinéa 1^{er}, englobe uniquement les "zones utilisées par le grand public, par des groupes vulnérables ou par des particuliers", les "zones protégées telles qu'elles sont définies à l'article 71 du décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau ou les autres zones recensées aux fins de la mise en place des mesures de conservation nécessaires conformément aux dispositions de l'article 36bis du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel" et les "zones nécessaires à la protection du milieu aquatique et de l'eau potable".

B.16.3. À cet égard, il y a lieu de relever que lorsqu'un législateur décréte, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler dans quelle mesure le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

La violation alléguée des règles répartitrices de compétences ne réside donc pas dans les dispositions attaquées, mais pourrait uniquement résulter de la manière dont le Gouvernement flamand ferait usage de l'habilitation qui lui est conférée.

B.17. Pour les mêmes motifs, les dispositions attaquées ne sont pas non plus incompatibles avec le principe de la libre circulation des biens inscrit à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.038).

Le même jour, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt 32/2019 à propos de dispositions décrétales similaires prises par le législateur wallon, dans lequel elle a jugé ce qui suit :

« B.20.1. En soi, l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, inséré par l'article 2 du décret du 20 octobre 2016, n'implique aucune interdiction de l'utilisation de pesticides. Comme il est dit en B.6.1, la disposition attaquée se limite à habiliter le Gouvernement wallon, d'une part, à réglementer ou à interdire, "en tout lieu" et "sur la totalité ou une partie du territoire de la Région wallonne", l'usage de certains pesticides en raison des risques liés aux substances actives qu'ils contiennent et, d'autre part, en l'absence de solution de substitution, à prévoir des exceptions à ces restrictions ou interdictions pour les utilisateurs professionnels.

B.20.2. À propos de l'habilitation conférée au Gouvernement wallon, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-Être animal a indiqué :

"En commission, certains députés ont estimé que cette habilitation accordée au Gouvernement par le biais de ce décret était trop large. Néanmoins, il n'est pas possible raisonnablement de prévoir, au niveau d'un décret, toutes les règles à respecter, les éventuelles interdictions et dérogations envisageables, substance par substance. Vous me demandez [...] de venir avec un décret qui va identifier la substance, le cas dans lequel elle est interdite, les dosages réduits, les périmètres réduits, tel usage ou non. Cela serait illisible dans un décret. Une habilitation est nécessaire pour le faire par arrêté, substance par substance.

Ce type de mise en œuvre doit être formalisé au niveau d'un arrêté d'exécution. Dans ce contexte, l'habilitation vise à ce que le Gouvernement soit compétent pour prendre les mesures nécessaires pour chaque substance en fonction de l'évolution des connaissances.

Cette habilitation est similaire à celle déjà utilisée dans les autres Régions et n'a pas été contestée par le Conseil d'État" (CRI, Parlement wallon, 2016-2017, n° 5, pp. 32-33).

B.20.3. Une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne pourrait avoir pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés, ce qui empêcherait le législateur fédéral d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

B.21. Pour être compatible avec le principe de la loyauté fédérale, l'article 4/1 du décret du 10 juillet 2013, inséré par l'article 2 du décret du 20 octobre 2016, ne peut être interprété en ce sens que le Gouvernement wallon serait habilité à édicter une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, qui aurait pour effet d'exclure du marché les pesticides concernés » (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.032).

L'arrêté attaqué instaure une interdiction de principe d'utiliser des produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, mais prévoit cependant quatre exceptions. Par ailleurs, il complète les conditions d'utilisation de produits phytopharmaceutiques, conformément à l'habilitation conférée à cet effet dans l'ordonnance du 20 juin 2013 précitée et il apporte deux modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 16 juillet 2015 précité, qui ont pour but de permettre, dans les zones présentant un risque accru pour l'environnement, de stocker temporairement des produits phytopharmaceutiques qui seraient autorisés par dérogation à l'interdiction de principe.

Dès lors que les dispositions attaquées ne déterminent pas les prescriptions auxquelles les produits phytopharmaceutiques, autres qu'à faible risque, doivent répondre pour être mis sur le marché mais visent seulement à réglementer l'usage de ces produits, elles n'établissent pas de norme de produit et relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de protection de l'environnement.

S'agissant du principe de loyauté fédérale, le Conseil d'État a jugé dans son arrêt n° 257.303 du 14 septembre 2023, à propos de deux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui interdisaient des pesticides contenant des substances spécifiques ce qui suit :

« (traduction) Tant la Région flamande que la Région wallonne ont, en ce qui concerne l'utilisation des sols et l'activité économique, un territoire hétérogène. Dès lors, ne serait effectivement pas raisonnable une restriction de l'utilisation d'un produit phytosanitaire autorisé en principe par le Gouvernement fédéral, qui viserait à protéger l'environnement, mais entraînerait une interdiction d'utilisation sur l'ensemble du territoire de l'une de ces régions, qui représentent respectivement 44,5 % et 55 % du territoire belge. Le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est en revanche principalement utilisé pour l'habitation, l'administration et les services, tandis que l'agriculture y est pratiquement inexistante. L'ordonnance sur l'utilisation durable des pesticides interdit déjà l'utilisation de tous les pesticides à des endroits spécifiques du territoire. Ceux-ci occupent par nature une part

importante du territoire et forment un réseau dense à travers l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Si, pour certains pesticides, une interdiction d'utilisation dans les lieux spécifiques désignés par l'ordonnance ne suffit pas à limiter suffisamment les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement, cela sera, compte tenu de la grande homogénéité de l'utilisation des sols et des fonctions présentes dans la Région de Bruxelles-Capitale, le cas pour une grande partie du reste du territoire de cette région. Dans ces conditions, la loyauté fédérale n'exige pas que le gouvernement de Bruxelles-Capitale réglemente l'utilisation des pesticides en question de manière géographiquement très détaillée, en raison du fait que le gouvernement fédéral dispose d'un champ de compétence de principe mais – dans ce cas – plutôt symbolique. L'équilibre semble plutôt devoir être fait dans un sens différent. L'application du principe de loyauté fédérale fonctionne en effet également dans le sens inverse. [Ce principe] ne devrait pas non plus conduire à ce que la partie adverse ne soit pas en mesure d'exercer ses compétences dans le cadre de la protection de l'environnement, ou de les exercer de manière raisonnable, du seul fait de l'homogénéité caractérisant son territoire, qui ne représente au demeurant que 0,5 % du le territoire belge. L'interdiction d'utilisation établie par l'arrêté attaqué, considérée en soi, ne concerne donc en réalité pas une interdiction générale d'utilisation, mais uniquement une interdiction de ces lieux spécifiques qui ne sont pas déjà couverts par l'ordonnance ou ses annexes.» (ECLI:BE:RVSCE:ARR.257.303, pp 39-40).

Il y a lieu de se rallier au raisonnement qui précède. Les parties requérantes contestent l'homogénéité « en termes d'agriculture et d'utilisation du sol » du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sur laquelle repose ce raisonnement. Elles produisent une étude de la KULeuven à l'appui de leur thèse pour considérer que ce territoire serait hétérogène « en ce qui concerne la surface de parcelles agricoles par commune », en termes de densité de population et en termes de « types de cultures ». Toutefois, s'il exact que certaines communes de la Région de Bruxelles-Capitale comptent plus de parcelles agricoles que celles du centre, que ces dernières présentent une densité de population plus importante et que les parcelles agricoles sont exploitées par des cultures différentes, il n'en demeure pas moins que le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, qui ne représente que 0,5 % du territoire national, est principalement utilisé pour l'habitation, l'administration et les services, et compte peu de parcelles agricoles par rapport aux deux autres régions.

Par ailleurs, les parties requérantes ne tiennent pas compte des possibilités de déroger prévues par l'arrêté attaqué, lesquelles tempèrent l'impossibilité affirmée d'utiliser les produits autorisés sur le marché par l'État fédéral ou l'exercice par l'AFSCA de certaines de ses compétences.

S'agissant de la consultation de la conférence interministérielle de l'environnement (CIE), les parties requérantes n'établissent pas que les compétences de l'État fédéral et celles de la Région de Bruxelles-Capitale sont en l'espèce « imbriquées » au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et que l'arrêté attaqué témoigne dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale d'une utilisation disproportionnée de sa compétence. D'une part, ainsi qu'il ressort des arrêts précités

de la Cour constitutionnelle, la ligne de démarcation entre les compétences des différentes entités est déterminée par la mise sur le marché des produits. D'autre part, les mécanismes de dérogation prévus tempèrent l'impossibilité affirmée d'utilisation des produits.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué ne porte pas non plus atteinte à l'union économique et monétaire belge et à la liberté de commerce et d'industrie. Comme le rappelle la Cour constitutionnelle dans ses arrêts précités, « c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale ».

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VII. Deuxième et troisième moyens

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

1. Le deuxième moyen est pris de la violation :

- « • des articles 1, 4, 6, 13, 21, 23, 28, 29, 31, 36, 43, 44, 45, 52, 53, 54 et 69 à 71 du règlement n° 1107/2009 ;
• des articles 2, 3, 11 et 12 de la directive 2009/128/CE, ;
• des articles 12 de la Constitution et 6, § 1^{er}, VI, al. 3 de la Loi spéciale du 8 août 1980 ;
• des articles 1, 4, 7 et 8 de [l'ordonnance du 20 juin 2013 relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale];
• lus en combinaison avec l'article 4, § 3, du Traité sur l'Union européenne, avec l'article 288, al.3 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ;
• avec les articles 34 et 36 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne concernant la libre circulation des biens ; et
• ainsi que les principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de légalité ».

Les parties requérantes affirment que l'acte attaqué entrave la libre circulation de produits phytopharmaceutiques autorisés et prévoit une mesure d'interdiction générale d'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que les États membres ne sont autorisés à limiter la libre circulation des produits phytopharmaceutiques autorisés « qu'en conformité avec le règlement (CE) n° 1107/2009, la directive 2009/128/CE et les Traités sur l'Union européenne et

sur le Fonctionnement de l'Union européenne », que « l'ordonnance transposant la directive 2009/128/CE ne prévoit pas la possibilité pour le gouvernement d'interdire de façon générale l'utilisation de tous produits phytopharmaceutiques » et que « les mesures de restriction ou d'interdiction que les États membres peuvent éventuellement prendre doivent nécessairement être limitées à des zones spécifiques ».

Elles résument les développements de leur moyen comme suit :

- « 6. L'acte attaqué entrave la libre circulation des produits phytopharmaceutiques dont l'utilisation est pourtant autorisée en application de la procédure prévue par le droit de l'union européenne, et plus particulièrement par le règlement (CE) n° 1107/2009. En interdisant purement et simplement l'usage des produits concernés, il ne fait aucune distinction entre les utilisations de ces produits, en violation du Règlement qui prévoit que certaines utilisations sont permises sans autorisation.
7. L'acte attaqué ne respecte en outre pas le principe de proportionnalité dans l'entrave qu'il impose à la libre circulation. En effet, le droit de l'Union européenne prévoit déjà une procédure détaillée et basée sur le principe de précaution qui permet aux États membres d'autoriser certains produits sur le marché et de poser de nombreuses conditions à leur utilisation.
8. L'acte attaqué est en outre non conforme à la directive 2009/128/CE, laquelle prévoit que les États membres peuvent restreindre ou interdire l'utilisation de certains produits uniquement dans des zones spécifiques. Or, l'acte attaqué s'applique à l'entièreté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

2. Le troisième moyen est pris de la violation de :

- « • du principe de motivation matérielle ;
• des principes généraux de bonne administration et de proportionnalité ;
• du principe de précaution, lu en combinaison avec le règlement (CE) n° 1107/2009 et la directive 2009/128/CE, notamment en son article 12 ;
• de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs;
• de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué « n'apparaît pas correctement motivé et se fonde de manière erronée sur le principe de précaution » alors que l'acte attaqué « aurait dû reposer sur des motifs de droit et de fait exacts et pertinents, et ne pouvait donc notamment reposer sur une interprétation erronée du principe de précaution ».

Elles résument les développements de leur moyen comme suit :

- « 10. L'acte attaqué repose sur une application incorrecte du principe de précaution, tel qu'interprété en droit de l'Union européenne. En effet, les États membres ne peuvent se fonder sur le principe de précaution pour restreindre ou interdire l'usage des produits concernés que si une incertitude scientifique démontrée existe et uniquement dans des circonstances spécifiques définies par le droit européen.
11. Or, en l'espèce, l'acte attaqué met en place une interdiction d'utilisation généralisée pour toute une catégorie de produits, sans justification aucune quant à

une incertitude scientifique découlant de leur utilisation ou quant à des circonstances spécifiques.

12. Dès lors que l'acte attaqué est erronément fondé sur le principe de précaution, celui-ci ne repose pas sur des motifs de droit et de fait exacts et pertinents ».

VI.1.2. Le mémoire en réponse

1. La partie adverse résume sa réfutation du deuxième moyen comme suit :

- « - Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 4 et 23 du règlement (CE) n° 1107/2009 et du principe de légalité.
- La partie adverse n'a pas suivi une interprétation manifestement déraisonnable du principe de libre circulation.
 - La notification TRIS n'implique pas par elle-même que la mesure notifiée est incompatible avec le principe de libre circulation, sauf à vider la directive TRIS de son objet.
 - Suite aux échanges entre la partie adverse et la Commission européenne et les modifications apportées au projet d'acte attaqué, la Commission européenne a conclu que la réponse des autorités belges est satisfaisante.
 - Au vu des dérogations prévues par l'acte attaqué et au vu des spécificités de la Région de Bruxelles-Capitale, les mesures d'encadrement de l'acte attaqué n'influencent pas de manière significative la commercialisation des produits.
 - Les mesures de l'acte attaqué sont justifiées par des motifs admissibles au titre du règlement (CE) n° 1107/2009 et de la directive 2009/128/CE.
 - L'autorisation prévue à l'article 28, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 n'exclut pas la possibilité pour les États membres de restreindre, voire d'interdire, l'utilisation de produits "dans certaines circonstances ou des zones spécifiques". Partant, les exceptions visées à l'article 28 du règlement (CE) n° 1107/2009 ne sauraient aboutir à permettre l'utilisation des produits concernés dans les circonstances et zones spécifiques désignées par les États membres.
 - L'interdiction générale d'utilisation de l'acte attaqué est compatible avec la directive 2009/128/CE [dès lors que] l'interprétation que la Région de Bruxelles-Capitale donne au cadre européen [n'est pas] manifestement déraisonnable.
 - Déterminer le caractère dangereux des pesticides, sur la base des critères établis par le règlement (CE) n° 1107/2009, en raisonnant *a contrario* n'est pas manifestement déraisonnable.
 - Les parties requérantes ne démontrent pas les "inconvenients" ni en quoi "la mesure d'interdiction n'est certainement pas la mesure la moins attentatoire aux droits ou intérêts du requérant".
 - L'acte attaqué ne contient pas d'interdiction stricte d'utilisation à proprement parler. Tout produit non "à faible risque" demeure susceptible d'être utilisé dans la Région de Bruxelles-Capitale, sous réserve de respecter les modalités dérogatoires.
 - Le projet d'acte attaqué a été modifié pour tenir compte de l'avis circonstancié de la Commission, qui a jugé satisfaisantes les explications données par la partie adverse en réponse aux remarques soulevées dans son avis circonstancié ».

Elle résume sa réfutation du troisième moyen comme suit :

- « - Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des principes généraux de bonne administration et de proportionnalité.
- En s'appuyant sur les critères du règlement (CE) n° 1107/2009 qui définissent les "produits phytopharmaceutiques à faible risque", l'acte attaqué considère que l'utilisation en Région de Bruxelles-Capitale des pesticides ne répondant

pas à cette définition présentent un risque accru, conformément au principe de précaution.

- La partie adverse a pris en compte les commentaires de la Commission européenne dans son avis circonstancié, a amendé le projet d'acte attaqué et a communiqué à la Commission européenne une justification détaillée et motivée, jugée satisfaisante par cette dernière.
- Concernant les motifs de faits :
 - o l'indicateur de risque de la Commission européenne ne reflète pas une diminution de la dangerosité des pesticides, mais une meilleure gestion des risques.
 - o la contamination de l'environnement par les pesticides demeure préoccupante ».

VII.1.3. Le mémoire en intervention

Les parties intervenantes résument comme suit leur réfutation du deuxième moyen :

- « - Les moyens invoqués par les parties requérantes reposent sur une interprétation du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques (PPP), pris individuellement, produit par produit, alors même que la directive SUD et ses articles 2, 12 et 14 qui constituent le fondement de l'acte attaqué [...] concernent les PPP dans leur ensemble ;
- À ce titre, et au nom du principe de précaution, il est admis de porter atteinte à la libre circulation des PPP, comme stipulé dans les travaux préparatoires de la directive SUD, et ce, dans le respect du principe de proportionnalité, ce qui est le cas en l'espèce, conformément aux spécificités de la RBC et à l'interprétation des articles 2, 12 et 14 de la directive SUD ».

Elles résument comme suit leur réfutation du troisième moyen :

- « - La motivation en droit de l'acte attaqué réside [dans] l'application du principe de précaution qui constitue le socle de toute la directive SUD et particulièrement les articles 2, 12 et 14. Conformément, aucune preuve au cas par cas, ou produit par produit, des risques de l'exposition au cumul des produits n'est requise, pour restreindre l'utilisation des PPP dans des conditions spécifiques.
- La restriction d'utilisation des PPP concerne tous les PPP autres que ceux à faible risque, soit *a contrario* ceux qui comportent un risque ; lesquels pris dans leur globalité représentent un risque cumulé sur la santé des bruxellois, concentrés sur un territoire dense. Autant d'éléments factuels servant de motivation en fait, à l'acte attaqué ».

VII.1.4. Le mémoire en réplique

1. Sur le deuxième moyen, les parties requérantes soutiennent que l'interprétation retenue par la partie adverse du principe de libre circulation des biens est manifestement déraisonnable. Elles admettent que la directive 2009/128/CE permet l'adoption de mesures fondées sur le principe de précaution dans certaines circonstances ou zones spécifiques, mais elles font valoir que de telles mesures doivent demeurer conformes aux règles de la libre circulation des biens. Elles rappellent à cet égard que l'article 2, § 1^{er}, de cette directive prévoit qu'elle s'applique

sans préjudice des autres dispositions du droit de l'Union, de sorte que la jurisprudence de la Cour de justice relative à la libre circulation demeure applicable, y compris lorsqu'une mesure est adoptée sur le fondement de l'article 2, § 2, de la directive.

Elles affirment qu'il appartient aux autorités nationales de démontrer le caractère nécessaire et proportionné des restrictions imposées afin de protéger la santé publique ou l'environnement. Selon elles, les États membres doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire et privilégier les mesures les moins restrictives pour les échanges intracommunautaires. Elles contestent dès lors le caractère proportionné de l'acte attaqué, qui instaure une interdiction générale d'utilisation des produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, alors que les dérogations prévues sont extrêmement limitées.

Elles exposent que ces produits ne peuvent être utilisés qu'en dernier recours contre certains organismes nuisibles, sur proposition de Bruxelles Environnement et uniquement dans des traitements localisés. Elles considèrent que la partie adverse est allée au-delà de ce qui est strictement nécessaire sans démontrer, par des éléments étayés, qu'une interdiction totale était indispensable plutôt qu'une simple limitation d'utilisation. Elles soutiennent que l'article 12 de la directive 2009/128/CE privilégie précisément des restrictions ciblées plutôt qu'une interdiction générale.

Elles rappellent également que les produits concernés sont déjà soumis, avant leur mise sur le marché, à des procédures d'autorisation et à des conditions d'utilisation prévues notamment par le règlement (CE) n° 1107/2009. Elles invoquent à cet égard l'exemple du produit « Aako Chlortoluron 500 SC », dont l'autorisation prévoit des conditions particulières d'emploi et des doses maximales. Elles en déduisent qu'il existe déjà des mécanismes permettant de limiter l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sans recourir à une interdiction absolue.

Elles ajoutent que l'ordonnance du 20 juin 2013 prévoit déjà des interdictions d'utilisation dans de nombreuses zones spécifiques. Selon elles, l'existence de ce cadre réglementaire imposait à la partie adverse de démontrer de manière particulièrement précise la nécessité d'une interdiction généralisée sur l'ensemble du territoire régional, ce qu'elle n'aurait pas fait. Elles soutiennent ainsi que, même à supposer que l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale puisse être qualifié de « zone spécifique » au sens de la directive 2009/128/CE, l'acte attaqué demeurerait contraire au principe de proportionnalité et à la libre circulation des biens.

Elles affirment en outre que l'acte attaqué procède d'une application erronée du principe de précaution prévu à l'article 2, § 2, de la directive 2009/128/CE, ce qui empêcherait la partie adverse de se fonder valablement sur cette disposition pour justifier son adoption.

S'agissant de la procédure TRIS, elles soutiennent que ni la notification de l'acte attaqué ni la réponse succincte de la Commission européenne indiquant que les observations de la partie adverse étaient « satisfaisantes » ne permettent de conclure à la conformité de l'acte avec le principe de libre circulation des biens.

Elles contestent également l'argument des parties intervenantes selon lequel le règlement (CE) n° 1107/2009 serait dépourvu de pertinence au motif que seule la directive 2009/128/CE régirait l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Elles font valoir que ce règlement encadre non seulement la mise sur le marché de ces produits, mais également leur utilisation à l'intérieur de l'Union européenne, conformément à son article 1^{er}, § 1^{er}. Elles rappellent que ce règlement constitue une norme directement applicable en vertu de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qu'il s'impose tant à l'autorité fédérale qu'aux régions. Elles soutiennent que l'acte attaqué méconnaît l'article 28 du règlement (CE) n° 1107/2009, lequel prévoit que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques n'est soumise à aucune autorisation dans certaines hypothèses, notamment en matière de recherche et de développement ou de permis de commerce parallèle. Elles considèrent que l'interdiction générale instaurée par l'acte attaqué est encore plus restrictive que l'instauration d'un régime d'autorisation préalable et qu'elle contredit ainsi la volonté du législateur européen de permettre l'utilisation libre de ces produits dans certains cas.

Elles rappellent enfin que le Conseil d'État, dans son avis relatif au projet d'acte attaqué, avait indiqué que la conformité du dispositif avec la libre circulation des biens supposait le respect tant du règlement (CE) n° 1107/2009 que de la directive 2009/128/CE. Elles soulignent également que cet avis rejetait explicitement l'idée selon laquelle le règlement ne concernerait pas l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Elles en concluent que la violation alléguée du règlement (CE) n° 1107/2009 constitue un grief pertinent et fondé justifiant l'annulation de l'acte attaqué et soutiennent que le deuxième moyen est fondé.

2. Sur le troisième moyen, elles soutiennent que la partie adverse fait une application erronée du principe de précaution en déduisant du seul fait qu'un produit phytopharmaceutique n'est pas qualifié de « produit à faible risque » au sens du règlement (CE) n° 1107/2009 qu'il peut être interdit. Elles affirment que l'absence de qualification comme produit à faible risque ne suffit pas à établir l'existence d'un

danger justifiant une interdiction fondée sur le principe de précaution. Elles font valoir que la partie adverse ne démontre pas l'existence, pour chacun des produits concernés par l'acte attaqué, d'une incertitude scientifique spécifique quant à leurs effets sur la santé ou l'environnement, alors qu'une telle démonstration serait indispensable à l'application du principe de précaution.

Elles contestent également l'argument des parties intervenantes selon lequel les mécanismes prévus par le règlement (CE) n° 1107/2009 seraient insuffisants au regard du principe de précaution. Elles rappellent que l'article 1^{er}, § 4, de ce règlement précise expressément que celui-ci repose sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits phytopharmaceutiques mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine, animale ou à l'environnement. Elles en déduisent que l'autorité fédérale applique déjà ce principe lors de l'évaluation et de l'autorisation de chaque produit individuel.

Elles invoquent ensuite l'arrêt *Blaise* de la Cour de justice de l'Union européenne (C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800). Elles exposent que, dans cette affaire, la juridiction de renvoi s'interrogeait notamment sur la conformité du règlement (CE) n° 1107/2009 au principe de précaution en raison de l'absence alléguée de prise en compte des effets cumulés des substances actives. Elles rappellent que la Cour a jugé que les procédures d'approbation des substances actives et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques impliquent nécessairement une évaluation des effets cumulés et synergiques des substances composant ces produits.

Elles soulignent que la Cour a considéré que les autorités compétentes doivent procéder à une évaluation indépendante, objective et transparente tenant compte des connaissances scientifiques et techniques actuelles, et que le règlement impose explicitement la prise en considération des effets cumulés et synergiques connus des substances actives et des autres composants du produit. Elles en concluent qu'il est erroné d'affirmer que le règlement (CE) n° 1107/2009 ne prévoirait pas de prise en compte des effets cumulés des produits phytopharmaceutiques et qu'il serait dès lors nécessaire que les régions interviennent au moyen de mesures générales d'interdiction fondées sur le principe de précaution.

Elles ajoutent que ni la partie adverse ni les parties intervenantes ne démontrent qu'une analyse d'impact spécifique relative aux effets cumulatifs des produits phytopharmaceutiques aurait été réalisée dans le cadre de l'adoption de l'acte attaqué.

Elles soutiennent ensuite que les éléments invoqués par la partie adverse et les parties intervenantes ne permettent pas de démontrer que l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale constituerait une « zone spécifique » ou relèverait de « circonstances spécifiques » au sens de la directive 2009/128/CE. Elles rappellent que certaines parties de la Région, notamment à l'ouest d'Anderlecht, présentent des caractéristiques comparables aux territoires voisins de la Région flamande, avec une densité de population plus faible et une proportion plus importante de terres agricoles. Elles affirment qu'une distinction entre ces parties et les communes centrales de la Région ne nécessite pas un morcellement géographique excessif ou impossible à mettre en œuvre. Elles en déduisent qu'il n'était pas justifié de considérer l'ensemble du territoire régional comme une seule « zone spécifique » afin de se prévaloir de l'article 2, § 2, de la directive 2009/128/CE.

Elles contestent également l'argument selon lequel la mesure restrictive litigieuse serait justifiée par le maintien d'une contamination préoccupante de l'environnement par les pesticides. Elles relèvent que les parties adverse et intervenantes écartent la pertinence de l'indicateur de risques publié par la Commission européenne au motif que la diminution constatée des risques résulterait d'une meilleure gestion des produits plutôt que d'une baisse de leur dangerosité intrinsèque. Elles soutiennent toutefois que l'origine de cette diminution importe peu et que la partie adverse devait, pour adopter une mesure aussi restrictive, se fonder sur des éléments factuels adéquats démontrant la nécessité concrète de l'interdiction dans un contexte où les risques liés aux pesticides sont pourtant en diminution.

S'agissant des dangers environnementaux des produits phytopharmaceutiques, elles précisent d'abord que la notion de « pesticides » englobe tant les produits phytopharmaceutiques que les biocides, de sorte que tous les pesticides ne constituent pas des produits phytopharmaceutiques. Elles ajoutent que tous les produits phytopharmaceutiques n'ont pas pour finalité de tuer ou de neutraliser le vivant, certains étant notamment utilisés comme régulateurs de croissance, répulsifs ou activateurs de défense des plantes.

Elles répondent ensuite aux arguments relatifs aux pesticides contenant des PFAS. Elles soutiennent que les substances actives présentes dans les produits phytopharmaceutiques font déjà l'objet de contrôles stricts aux niveaux européen et fédéral. Elles invoquent à cet égard les informations publiées sur le site Phytoweb, selon lesquelles les substances très persistantes et très bioaccumulables ne peuvent être approuvées dans le cadre de la législation applicable aux produits phytopharmaceutiques. Elles affirment dès lors que les produits contenant des PFAS ne peuvent être assimilés automatiquement aux substances particulièrement controversées faisant actuellement l'objet d'inquiétudes environnementales.

Concernant la protection des abeilles, elles soutiennent que la Belgique applique déjà des lignes directrices élaborées par l'autorité européenne de sécurité des aliments, alors même que celles-ci ne présentent pas encore un caractère obligatoire au niveau européen. Elles relèvent que ces lignes directrices sont considérées par certains États membres comme particulièrement strictes, voire irréalistes, et elles estiment que l'autorité fédérale belge a déjà adopté une approche rigoureuse en cette matière.

Elles contestent encore les affirmations des parties intervenantes selon lesquelles les pesticides seraient présents jusque dans les habitations et les chambres à coucher à des niveaux préoccupants. Elles invoquent les avis d'experts universitaires selon lesquels les résidus de pesticides détectés dans ces environnements ne présentent pas de risque pour la santé des habitants.

S'agissant enfin du prosulfocarbe, elles soutiennent que cet exemple est dépourvu de pertinence puisque l'autorité fédérale a suspendu depuis février 2024 l'autorisation de tous les produits phytopharmaceutiques contenant cette substance, de sorte que leur vente et leur utilisation ne sont plus autorisées. Elles considèrent que cette suspension démontre précisément que les autorités fédérales prennent déjà en compte les risques liés aux produits phytopharmaceutiques dans le cadre des procédures d'autorisation.

Elles concluent que les parties adverse et intervenantes n'apportent aucune donnée concrète propre à la Région de Bruxelles-Capitale permettant de démontrer que les produits visés par l'acte attaqué ne seraient pas déjà suffisamment encadrés au regard des risques qu'ils présentent pour la santé et l'environnement. Elles soutiennent que cette absence d'éléments concrets confirme également l'absence d'étude d'impact préalable à l'adoption de l'acte attaqué et en déduisent que le troisième moyen est fondé.

VII.1.5. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes résument comme suit leurs dernières observations sur les deuxième et troisième moyens :

« À titre principal, les parties requérantes démontrent qu'il n'est pas nécessaire de poser les questions préjudicielles proposées par Monsieur le Premier Auditeur à la Cour de Justice de l'Union européenne.
En effet, l'interprétation des articles 34 et 36 du TFUE, ainsi que des articles 1^{er}, 4., 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 de l'article 2, 3. de la directive n° 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, s'impose d'évidence en l'espèce.

À titre subsidiaire, si Votre Conseil estime qu'un doute subsiste quant à l'interprétation des dispositions précitées, il convient de poser à la Cour de Justice de l'Union européenne les questions préjudicielles proposées par Monsieur le Premier Auditeur ».

VII.1.6. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse résume comme suit ses dernières observations sur le deuxième moyen :

- « - il est renvoyé aux développements de la partie adverse dans son mémoire en réponse ;
- il ressort de l'examen détaillé de l'avis de Votre Conseil, que :
 - o une interprétation du droit européen existe sur la base de laquelle l'acte attaqué serait considéré en conformité avec le règlement (CE) n° 1107/2009 et la directive 2009/128/CE ;
 - o tant Monsieur le Premier Auditeur que la section de législation de Votre Conseil considèrent [que] le règlement et la directive précités laissent aux États membres une latitude pour des mesures nationales plus ambitieuses.
- les termes de l'article 2 de la directive 2009/128/CE prévoient deux possibilités – la restriction ou l'interdiction – sans que l'une ou l'autre de ces options ne prévale ;
- l'acte attaqué respecte totalement le prescrit de l'article 12 de la directive 2009/128/CE, car il a pour but de tenir compte des impératifs de santé publique ;
- en visant l'entièreté du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la partie adverse n'a d'ailleurs pas manqué de respecter les réglementations européennes en vigueur ;
- les interdictions sont parfaitement proportionnelles au regard du caractère spécifiquement urbain du territoire de la Région, de la présence de nombreuses personnes vulnérables et aux effets des produits phytopharmaceutiques sur la santé, ainsi qu'à la superficie réduite du territoire concerné ;
- le projet d'acte attaqué a été complété en rendant les dérogations temporaires renouvelables, répondant à une des critiques principales faites par la section de législation de Votre Conseil ;
- la conformité aux articles 34 et 36 du TFUE est évidente ; la partie adverse est dès lors d'avis qu'une question préjudicielle n'est, *in casu*, pas nécessaire ; la partie adverse se réfère à ses arguments développés dans le cadre de la procédure TRIS ;
- l'acte attaqué n'impose pas de mesures qui vont plus loin que ce qui est strictement nécessaire pour assurer l'objectif qu'il poursuit ;

À titre subsidiaire,

- s'il fallait considérer qu'un doute raisonnable subsiste et qu'une question préjudicielle serait, en ce sens, nécessaire à la solution du présent litige, la partie adverse s'en remet à la sagesse de Votre Conseil ».

Elle résume comme suit ses dernières observations sur le troisième moyen :

- « - il est renvoyé aux développements de la partie adverse dans son mémoire en réponse concernant l'application justifiée du principe de précaution ;
- il ressort de l'avis de la section [de] Législation de Votre Conseil qu'il existe une lecture du droit européen qui met l'accent particulièrement sur le principe de précaution et le niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement vers lequel tend l'Union et qui conclut que le Gouvernement reste dans les limites de la directive 2009/128/CE ;
 - l'arrêt de la CJUE du 25 avril 2024 précise que l'application du principe de précaution peut impliquer qu'un État membre aille au-delà des standards minimaux et réitère l'importance de l'objectif de protection de la santé humaine, en ce qu'il “devrait primer” sur l'objectif d'amélioration de la production végétale ;
 - il ne peut se déduire de l'arrêt de la CJUE du 1^{er} octobre 2019, Blaise, qu'aucune autre mesure ne pourrait être prise par les États membres en vertu du principe de précaution ;
 - la partie adverse renvoie enfin aux développements de son mémoire en réponse en ce qui concerne les substances de base et rappelle qu'elles sont définies par le règlement (CE) n° 1107/2009 comme des substances par nature peu préoccupantes pour la santé et l'environnement, et que leur usage est réglementé au niveau européen et au niveau fédéral ; l'acte attaqué n'autorise aucun usage qui serait interdit par le règlement (CE) n° 1107/2009 ;
 - l'application du principe de précaution n'impose pas que fasse l'objet d'un examen au cas par cas chacune des substances dont l'usage est restreint par l'acte attaqué ; ces substances sont classées comme “substances autres que substances à faible risque”, ce qui implique nécessairement qu'elles comportent un risque pour la santé et l'environnement, identifié et fondé sur le plan scientifique, qui justifie l'application du principe de précaution ;
 - la conformité de l'acte attaqué avec le principe de précaution est évidente ;

À titre subsidiaire,

- si Votre Conseil venait à considérer qu'une question préjudicielle serait toutefois utile, la partie adverse propose une modification de la question préjudicielle ».

VII.1.7. Le dernier mémoire des parties intervenantes

À propos des deux moyens, les parties intervenantes soutiennent que les parties requérantes persistent, dans leur mémoire en réplique, à adopter une lecture erronée du principe de libre circulation des biens et du principe de précaution, ainsi que des dispositions de la directive 2009/128/CE dite « directive SUD ». Elles affirment que les parties requérantes minimisent tant l'ambition de cette directive que la portée du principe de précaution, alors que cette directive occupe, selon elles, une place centrale dans la réglementation européenne relative aux pesticides, au même titre que le règlement (CE) n° 1107/2009.

Elles rappellent que la directive SUD vise l'utilisation des pesticides dans sa globalité, tandis que le règlement (CE) n° 1107/2009 régit principalement la mise sur le marché des produits, produit par produit. Elles soutiennent également que cette

directive érige le principe de précaution en principe directeur dès ses premières dispositions, ce qui justifierait certaines restrictions à la libre circulation des produits phytopharmaceutiques en raison des risques qu'ils présentent pour la santé et l'environnement.

Elles invoquent ensuite l'« effet cocktail » des pesticides. Elles soutiennent que l'arrêt Blaise et les dispositions du règlement (CE) n° 1107/2009 relatives aux effets cumulés et synergiques ne couvrent que les interactions entre les substances composant un même produit phytopharmaceutique. Selon elles, l'effet cocktail auquel elles se réfèrent concerne au contraire l'exposition globale de la population et de l'environnement à l'ensemble des pesticides utilisés simultanément. Elles affirment que cette exposition multiple demeure largement absente des évaluations de risques réalisées avant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et qu'elle justifie précisément les mesures restrictives prévues par la directive SUD au nom du principe de précaution.

Elles soutiennent qu'en Région de Bruxelles-Capitale, les spécificités territoriales accentuent particulièrement cette exposition cumulative, compte tenu de la densité urbaine, de la proximité entre jardins, parcelles agricoles et zones d'habitation ainsi que de l'importance des surfaces urbanisées. Elles considèrent dès lors que les risques liés à l'exposition combinée aux pesticides y sont particulièrement élevés.

S'agissant des dangers des produits phytopharmaceutiques, elles font valoir que la toxicité des pesticides contenant des PFAS est désormais largement reconnue. Elles invoquent notamment l'annulation récente de l'autorisation du flufénacet, qualifié de perturbateur endocrinien, ainsi que la proposition de classification de l'acide trifluoroacétique (TFA) comme substance reprotoxique de catégorie 1B. Elles soutiennent que ces éléments démontrent que les pesticides PFAS présentent des risques significatifs pour la santé publique et l'environnement.

Concernant l'impact des pesticides sur les abeilles, elles reconnaissent que la Belgique applique déjà certaines lignes directrices européennes en matière de protection des pollinisateurs, mais elles affirment que ces mesures n'ont pas permis d'enrayer le déclin des populations d'abeilles. Elles ajoutent qu'aucune étude scientifique n'établit encore l'efficacité concrète de ces lignes directrices sur les populations d'abeilles en Belgique et qu'à leur connaissance, leur application n'a conduit à aucune interdiction ni restriction effective de pesticides.

Elles évoquent également le cas du prosulfocarbe, herbicide qu'elles décrivent comme volatil et toxique, et dont l'utilisation aurait été réautorisée en

Belgique en février 2025 malgré l'absence de solution aux problèmes de dispersion environnementale de cette substance. Elles en déduisent que les règles encadrant la mise sur le marché des pesticides demeurent insuffisantes pour assurer une protection effective de la santé et de l'environnement.

Elles soutiennent ensuite la proposition du Premier Auditeur de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles, tout en proposant d'en modifier la formulation. Elles considèrent que les difficultés d'interprétation tiennent principalement à l'absence de définition de la notion de « zone spécifique » dans la directive 2009/128/CE.

Elles font valoir que ni l'article 2, § 3, ni les articles 11 et 12 de cette directive ne limitent les « zones spécifiques » aux seuls exemples explicitement mentionnés dans ces dispositions. Elles rappellent à cet égard que la section de législation du Conseil d'État ainsi que la Commission européenne ont elles-mêmes indiqué que les zones visées aux articles 11 et 12 ne constituaient que des exemples de « zones spécifiques ». Elles soutiennent dès lors que la notion peut englober d'autres territoires particuliers tels que la Région de Bruxelles-Capitale.

Elles proposent en conséquence que les questions préjudicielles fassent explicitement référence à une « zone spécifique » plutôt qu'au seul « territoire » de la Région de Bruxelles-Capitale. Elles suggèrent également de décrire cette région comme une zone principalement urbaine comportant une faible proportion de terres agricoles, plutôt que de recourir à des notions qu'elles jugent imprécises comme celle de « zone densément peuplée ».

Elles rappellent que le régime d'interdiction prévu par l'acte attaqué a été assorti d'un système général de dérogations afin d'en limiter la portée. Elles estiment dès lors que ce régime dérogatoire devrait être intégré dans la formulation des questions préjudicielles soumises à la Cour de justice.

Elles soutiennent en outre que les questions préjudicielles devraient être circonscrites à la directive 2009/128/CE, et plus précisément à ses articles 2, § 3, et 12, qui constituent selon elles le fondement juridique de l'acte attaqué et de la compétence régionale en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Elles considèrent à l'inverse que le règlement (CE) n° 1107/2009 relève principalement de la compétence fédérale relative aux normes de produits.

Elles proposent ainsi une reformulation de la seconde question préjudicielle visant à demander si les articles 2, § 3, et 12 de la directive 2009/128/CE permettent, sur le fondement du principe de précaution, l'interdiction de l'utilisation

de la majorité des produits phytopharmaceutiques sur le territoire d'une zone spécifique telle que la Région de Bruxelles-Capitale, sous réserve d'un régime général de dérogation.

Elles suggèrent également l'ajout d'une question préjudicielle complémentaire afin de déterminer si un État membre ou une région peut restreindre ou interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur des surfaces agricoles situées dans ou à proximité immédiate de zones d'habitation.

Enfin, elles soutiennent que les conditions justifiant le renvoi préjudiciel à la Cour de justice sont réunies. Elles affirment que les questions proposées sont pertinentes, qu'aucune jurisprudence de la Cour n'a encore interprété les notions de « zone spécifique » ni les contours du principe de précaution dans le cadre de la directive SUD, et qu'il subsiste un doute raisonnable quant à l'interprétation correcte de ces dispositions. Elles estiment dès lors qu'une clarification par la Cour de justice est nécessaire afin de déterminer dans quelle mesure les autorités compétentes peuvent adopter des mesures générales de protection de la population en application des articles 2, § 3, et 12 de la directive 2009/128/CE.

VII.2. Appréciation

1. Les deux moyens posent la question de la compatibilité de l'arrêté attaqué au regard des règles européennes de libre circulation des produits phytopharmaceutiques.

2. Les articles 34 et 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposent comme suit :

« Article 34

Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres ».

« Article 36

Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

L'article 1^{er}, §§ 1, 3 et 4, 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 réglemente la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et dispose comme suit :

- « 1. Le présent règlement établit les règles régissant l'autorisation des produits phytopharmaceutiques présentés sous leur forme commerciale ainsi que la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle de ceux-ci à l'intérieur de la Communauté.
(...)
3. Le présent 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.
4. Les dispositions du présent règlement 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. En particulier, les États membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire ».

Concernant les autorisations de mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, l'article 28 du même règlement précise ce qui suit :

- « 1. Un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément au présent règlement.
2. Par dérogation au paragraphe 1, aucune autorisation n'est requise dans les cas suivants :
- a) utilisation de produits contenant exclusivement une ou plusieurs substances de base ;
 - b) mise sur le marché et utilisation de produits phytopharmaceutiques à des fins de recherche ou de développement, conformément à l'article 54 ;
 - c) production, stockage ou circulation d'un produit phytopharmaceutique destiné à être utilisé dans un autre État membre, à condition que le produit soit autorisé dans ledit État membre et que l'État membre dans lequel s'effectue la production, le stockage ou la circulation ait mis en place des règles d'inspection visant à garantir que le produit phytopharmaceutique n'est pas utilisé sur son territoire ;
 - d) production, stockage ou circulation d'un produit phytopharmaceutique destiné à être utilisé dans un pays tiers, à condition que l'État membre dans lequel s'effectue la production, le stockage ou la circulation ait mis en place des règles d'inspection visant à garantir que le produit phytopharmaceutique n'est pas utilisé sur son territoire ;
 - e) mise sur le marché et utilisation de produits phytopharmaceutiques pour lesquels un permis de commerce parallèle a été accordé en application de l'article 52 ».

L'article 1^{er} 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 définit son objet comme suit :

« La présente directive instaure un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable en réduisant les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides ».

L'article 2 de la même directive détermine son champ d'application dispose comme suit :

- « 1. La présente directive s'applique aux pesticides qui sont des produits phytopharmaceutiques tels que définis à l'article 3, point 10) a).
2. La présente directive s'applique sans préjudice des autres dispositions de la législation communautaire.
3. Les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques ».

L'article 11 de cette directive concerne des zones nécessitant des mesures spécifiques de protection du milieu aquatique et de l'eau potable et l'article 12, relatif à la « [r]éduction de l'utilisation des pesticides ou des risques dans des zones spécifiques » précise ce qui suit :

- « Les États membres, tenant dûment compte des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité ou des résultats des évaluations des risques appropriées, veillent à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques. Des mesures appropriées de gestion des risques sont prises et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à faible risque au sens du règlement (CE) n° 1107/2009 et des mesures de lutte biologique sont envisagées en premier lieu. Les zones spécifiques en question sont :
- a) les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009, comme les parcs et les jardins publics, les terrains de sports et de loisirs, les terrains scolaires et les terrains de jeux pour enfants, ainsi qu'à proximité immédiate des établissements de soins ;
 - b) les zones protégées telles qu'elles sont définies dans la directive 2000/60/CE ou les autres zones recensées aux fins de la mise en place des mesures de conservation nécessaires conformément aux dispositions des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ;
 - c) les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder ».

Enfin, l'article 14 de la même directive, relatif à la « [l]utte intégrée contre les ennemis des cultures », prévoit en son premier paragraphe, ce qui suit :

- « Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures. La lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides comprend la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ainsi que l'agriculture biologique conformément au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ».

3. La section de législation du Conseil d'État a exposé, dans son avis n° 76.298, portant sur le projet d'arrêté qui est devenu l'acte attaqué, ce qui suit : (les notes de bas de page sont omises)

« 7. Une mesure d'interdiction telle que celle prévue par le projet est susceptible d'entraver la libre circulation des biens dans l'Union européenne du fait qu'elle peut influencer l'importation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque. Pour apprécier sa compatibilité avec la libre circulation, il faut tenir compte de deux instruments qui harmonisent le commerce et l'utilisation de pesticides dans l'Union européenne.

8. Selon son article premier, paragraphe 3, le règlement (CE) n° 1107/2009 vise, entre autres, à améliorer le fonctionnement du marché interne par l'harmonisation des règles concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques.

Selon son article premier, la directive 2009/128/CE a pour objet d'instaurer un cadre régissant une utilisation durable des pesticides. L'article 2 précise que cette directive s'applique sans préjudice des autres dispositions de la législation communautaire. La directive n'empêche certes pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la restriction ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE, il doit toutefois s'agir d'une limitation ou d'une interdiction instaurée dans des circonstances ou des zones spécifiques.

Pour que le dispositif en projet soit en conformité avec la libre circulation des biens dans l'Union européenne pour cette matière harmonisée, il doit être conforme au règlement (CE) n° 1107/2009 et à la directive 2009/128/CE qui y est relative. Ce n'est que dans la mesure où ce cadre laisse assez de latitude pour des mesures nationales (plus ambitieuses) qu'il convient d'examiner séparément si les dispositions en projet se concilient également avec les articles 30 et 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).

9. Lors de la notification du projet à la Commission européenne conformément à l'article 5, § 1^{er}, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', la Commission a émis un avis circonstancié. À cet égard, la Commission a relevé que dans la mesure où le projet prévoit une interdiction générale de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances autres que celles à faible risque, sans indiquer clairement quelles sont les dérogations à cette interdiction, le projet est de nature à affecter l'application du règlement (CE) n° 1107/2009.

La Commission a rappelé en premier lieu que, conformément à l'article 288 du TFUE, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments. Ainsi, les États membres ne peuvent prévoir des règles nationales qui nuisent à l'application correcte et complète du droit de l'Union. Ensuite, la Commission a confirmé que le règlement (CE) n° 1107/2009 harmonise pleinement les règles relatives à la circulation des produits phytopharmaceutiques. Elle a souligné qu'une restriction à la possibilité d'utiliser des produits phytopharmaceutiques autorisés contenant ou consistant en des substances actives spécifiques approuvées dans l'Union affecte la commercialisation de ces produits. La Commission a également précisé que la directive 2009/128/CE n'autorise les États membres à interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques qu'en application du principe de précaution, dans des circonstances ou des zones spécifiques (article 2, paragraphe 3), comme les zones spécifiques telles que définies aux articles 11 et 12 de ladite directive.

En ce qui concerne le dispositif en projet, la Commission a relevé ce qui suit :

- L'article 2 en projet ajouterait une restriction générale à l'utilisation, qui ne serait pas prévue dans l'autorisation accordée par les autorités belges (lire : l'autorité fédérale) pour la mise sur le marché conformément à l'article 29 du règlement (CE) n° 1107/2009. La Commission rappelle que les conditions d'utilisation sont énoncées dans l'autorisation et spécifiées dans l'étiquetage des produits phytopharmaceutiques.
- L'interdiction ne prend pas en considération le résultat des demandes individuelles d'autorisation (ou de renouvellement d'autorisation) des produits phytopharmaceutiques en Belgique. La Commission rappelle que lors de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques, un État membre est tenu de répondre aux préoccupations liées à la santé humaine ou animale ou à l'environnement en refusant, le cas échéant, un produit phytopharmaceutique spécifique sur son territoire (ou partie de celui-ci). Selon la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale n'a fourni aucun argument de nature à admettre que tous les produits phytopharmaceutiques autres que ceux "à faible risque" présenteraient un risque inacceptable s'ils étaient utilisés en Région de Bruxelles Capitale. La généralité de l'interdiction (lire : tous les produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque) n'est pas conforme à l'article premier, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1107/2009. La Commission renvoie à cet égard à l'arrêt C- 616/17 de la Cour de justice de l'Union européenne.
- Les dérogations prévues laissent à la discrétion de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de décider si un produit phytopharmaceutique autre qu'un produit à faible risque peut être utilisé, même s'il a déjà été autorisé ou pourrait l'être en vertu du règlement (CE) n° 1107/2009.
- Le projet concernant l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission est d'avis que l'interdiction d'utilisation n'est pas limitée à des circonstances ou à des zones spécifiques, de sorte qu'il semble également méconnaître les articles 11 et 12 de la directive 2009/128/CE. La Commission souligne que l'article 12 de la directive 2009/128/CE oblige les États membres à veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques et cite à cet égard deux des trois zones énumérées dans l'article : les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables et les zones protégées telles qu'elles sont définies dans la directive 2000/60/CE.

10. La note au gouvernement précise qu'une possibilité de dérogation supplémentaire est prévue afin de répondre à l'avis circonstancié de la Commission européenne. Sur proposition de Bruxelles Environnement, le ministre peut octroyer une dérogation temporaire d'un an maximum. Cette exception est prévue en dernier recours lorsqu'elle est nécessaire en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables. La note au gouvernement précise en particulier que cette possibilité de dérogation a pour objectif d'autoriser néanmoins, dans des situations exceptionnelles, l'utilisation des produits autorisés par l'autorité fédérale mais qui ne sont pas "à faible risque" ou qui ne sont pas autorisés en agriculture biologique.

Le délégué a confirmé que la dérogation visée serait renouvelable pour un an tant qu'il sera satisfait aux conditions. Compte tenu de l'observation de la Commission, il a été demandé au délégué si la possibilité de dérogation prévue par le paragraphe 3, nouvellement inséré, de l'article 3, en projet, signifie qu'en l'absence de nécessité "en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables", le ministre ne peut pas octroyer de dérogation en vue d'autoriser malgré tout l'utilisation d'un produit qui n'est pas un "produit phytopharmaceutique à faible risque" mais qui a bien été approuvé par l'UE (les articles 4 et suivants du règlement (CE) n° 1107/2009) et qui a été autorisé en vue de sa mise sur le marché en Belgique (article 29 du règlement (CE) n° 1107/2009). Le délégué a répondu à cette question comme suit :

“ Correct.

Mais précisons que ces limitations spécifiques s’expliquent pas les caractéristiques urbaines du territoire bruxellois et aux risques accrus pour la santé et l’environnement qu’entraînent les utilisations de produits phytopharmaceutiques.

Par arrêt du 14 septembre 2023, la Conseil d’État de Belgique a ainsi jugé qu’il est évident que la forte densité de population et le degré d’urbanisation de la Région de Bruxelles-Capitale ont un impact significatif sur les conséquences environnementales de l’utilisation des pesticides dans cette région. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la concentration de l’utilisation serait beaucoup plus élevée que dans les autres régions. En d’autres termes, l’impact environnemental négatif de l’utilisation des pesticides dans la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être comparé à l’impact environnemental dans une autre région beaucoup plus grande et où la densité de population est considérablement moindre. Par conséquent, une mesure de protection de l’environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être adoptée de manière efficace et efficiente que si elle couvre l’ensemble du territoire de la Région’ ”.

Interrogé ensuite sur la manière dont la possibilité de dérogation répond donc aux observations de la Commission, le délégué a répondu :

“ Le règlement (CE) n° 1107/2009 concerne la mise sur le marché, et non l’utilisation.

Le projet d’arrêt n’interfère nullement avec le processus de mise sur le marché et l’établissement de normes de produits établies par l’autorité fédérale belge. Il n’empêche par ailleurs ni la vente, ni la circulation, ni l’achat de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le projet d’arrêt respecte et repose même précisément sur l’exercice des compétences fédérales, en se basant sur les classifications officielles de ‘produits phytopharmaceutiques à faible risque’ et ‘produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique’ reprises dans les autorisations de mise sur le marché.

En ce qui concerne l’utilisation des produits phytopharmaceutiques, il faut se référer à la directive 2009/128/CE, laquelle vise à instaurer ‘un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable en réduisant les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l’environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides’.

Rappelons également les termes de l’article 193 TFUE, selon lequel ‘(les) mesures de protection arrêtées en vertu de l’article 192 [ex-article 175] ne font pas obstacle au maintien et à l’établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission’.

En l’espèce, la directive 2009/128/CE est fondée sur l’article 192 TFUE. Toutefois, comme exposé dans la réponse à l’avis circonstancié de la Commission, les mesures de protection prévues par le projet d’arrêt, qui visent à encadrer l’utilisation de pesticides en milieu urbain sont conformes au règlement (CE) n° 1107/2009 et à la directive 2009/128/CE, eu égard en particulier à l’article 2, § 3, de la directive 2009/128/CE selon lequel ‘Les dispositions de la présente directive n’empêchent pas les États membres d’appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l’interdiction de l’utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques’ ”.

On ne peut pas se rallier au point de vue selon lequel le règlement (CE) n° 1107/2009 ne concerne pas l’utilisation de produits phytopharmaceutiques. Malgré l’intitulé du règlement, il ressort de son article premier, paragraphe 1, qu’il vise aussi explicitement à réglementer l’utilisation des produits phytopharmaceutiques à l’intérieur de l’Union européenne. À ce sujet, l’article 31, paragraphe 2, dispose que l’autorisation d’un produit phytopharmaceutique énonce

les exigences relatives à son utilisation. L'article 55 concerne spécifiquement l'utilisation et prévoit que les produits phytopharmaceutiques doivent être utilisés conformément aux exigences établies en vertu de l'article 31 et que l'utilisation doit être conforme à l'article 14 de la directive 2009/128/CE et à son annexe III.

Compte tenu de ce qui précède, il ne semble pas non plus possible de souscrire purement et simplement au point de vue selon lequel le dispositif en projet n'interfère pas avec la mise sur le marché ou la vente de produits phytopharmaceutiques. Une autre question est de savoir si cette interférence est conforme au cadre de droit européen.

Selon les réponses du délégué et la réponse officielle 2024-1028 à la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale se fonde en tout cas, dans une large mesure, sur la directive 2009/128/CE en ce qui concerne l'interdiction d'utilisation.

11.1. Il se déduit de la lecture combinée de l'avis de la Commission et du point de vue de la Région de Bruxelles-Capitale, exposé ci-avant, que la compatibilité du régime à l'examen avec le cadre de droit européen dépend de l'interprétation de la portée du règlement (CE) n° 1107/2009 et de la directive 2009/128/CE, ainsi que des interactions entre ceux-ci.

11.2. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour régler l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Conformément à l'article 31 du règlement (CE) n° 1107/2009, il ressort toutefois explicitement que lors de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique sur le marché belge, des éléments de l'utilisation peuvent également être déterminés – compte tenu de la répartition des compétences dans la Belgique fédérale – par l'autorité fédérale compétente pour la mise sur le marché de produits.

Dans le prolongement de ce qui précède, on ne peut pas simplement conclure dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1107/2009 que la détermination, par l'autorité fédérale, des éléments relatifs à l'utilisation conformément à l'article 31 du règlement (CE) n° 1107/2009 dans le cadre de la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques est à ce point précise que la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait plus régler l'utilisation par la suite. Dans le cas contraire, il serait particulièrement difficile, voire impossible, pour la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer sa compétence en matière de protection de l'environnement dans le contexte des produits phytopharmaceutiques. Le point de vue motivé de la Commission ne semble pas incompatible avec cette compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, mais souligne néanmoins que le régime en projet porte atteinte au règlement (CE) n° 1107/2009 en ce qu'il élabore un régime uniforme pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale contenant une interdiction de principe qui ne s'applique pas uniquement aux zones spécifiques visées à l'article 12 de la directive 2009/128/CE dans cette région.

12.1. À cet égard, la Région de Bruxelles-Capitale semble toutefois considérer la directive 2009/128/CE comme déterminante. Voici ce qu'elle réplique dans sa réponse officielle 2024-1028 à l'avis circonstancié de la Commission :

“ c) Le projet pourrait certes avoir un impact (très) limité sur les ventes, mais tout à fait compatible avec les législations et objectifs européens.

Même si le projet d'arrêté n'interdit pas la vente de produits phytopharmaceutiques, le fait d'encadrer davantage leur utilisation pourrait en effet se répercuter sur les ventes, avec une augmentation attendue des achats de produits 'à faible risque' et des solutions alternatives, et une réduction des achats de produits à plus haut risque.

Cette tendance est néanmoins tout à fait souhaitable, et rejoint précisément les objectifs européens repris dans la directive 2009/128/CE, mais aussi plus récemment dans le Pacte Vert pour l'Europe (COM/2019/640), la stratégie 'De la ferme à la table' (COM/2020/381, voy. point 2.1, § 3) ainsi que la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, notamment pour ce qui relève des

plans d'écologisation des zones urbaines et péri-urbaines (COM/2020/380, voy. point 2.2.8, § 4).

La Région agit concrètement et conformément à la vision fixée par la Commission européenne et s'étonne donc qu'elle s'y oppose au lieu d'y apporter son soutien.

Par ailleurs, notons que l'impact sera globalement très faible, étant donné la superficie limitée de la Région bruxelloise, zone urbaine de 161,4 km², soit 0,5 % de la superficie belge”.

La note au Gouvernement soutient que l'interprétation de la Commission selon laquelle l'autorisation à l'issue de l'évaluation individuelle du dossier serait une application suffisante du principe de précaution, empêcherait la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer sa compétence en matière d'environnement. La note au Gouvernement souligne en outre que la Région de Bruxelles-Capitale doit être d'autant plus prudente en raison de ses caractéristiques singulières. A cet égard, il est renvoyé au passage suivant, qui est également inscrit dans la réponse officielle 2024-1028 à la Commission :

“ La Région de Bruxelles-Capitale est un territoire urbain densément peuplé. Selon les données de l'Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyses (IBSA) et de l'Office Belge de Statistique, la Région comptait début 2021, 1.219.970 habitants pour 162,4 km², soit 10,6 % de la population résidante sur 0,53 % du territoire national. La densité bruxelloise est dès lors de 7512 habitants par kilomètre carré, soit une densité de population 15 fois plus élevée qu'en Flandre et 35 fois plus élevée qu'en Wallonie. Il importe également de considérer le haut degré d'urbanisation de la Région : plus de 50 % du territoire est imperméabilisé, et 30 à 40 % de la surface verte régionale est composée de jardins privés.

Le territoire régional est particulièrement morcelé, découpé en un très grand nombre de parcelles cadastrales : 577.370 parcelles, soit près de 3.578 parcelles par kilomètre carré (8,6 fois plus qu'en Flandre et 14,5 fois plus qu'en Wallonie). En raison du très grand nombre de parcelles et de leur petitesse relative, les occupations du sol sont contrastées et font coexister voiries, parcs, terres agricoles, potagers collectifs, jardins et habitations, écoles et cours de récréation, réserves naturelles, voies ferrées, hôpitaux, etc.

L'utilisation des pesticides fait en outre intervenir une constellation d'acteurs proportionnelle à la densité de population et à la complexité institutionnelle de la Région. Les espaces publics font intervenir plus d'une quarantaine d'acteurs (institutions régionales, fédérales, communales, intercommunales, parastatales, etc.). Les jardins privés concerneraient quant à eux entre 150.000 et 200.000 terrains, soit tout autant – si ce n'est plus – d'intervenants potentiels, et encore plus de riverains (dont les publics les plus vulnérables : enfants, femmes enceintes, personnes âgées...) potentiellement exposés aux utilisations de pesticides par les non professionnels ou par les entreprises qui travaillent pour eux (entreprises de parcs et jardins, entreprises d'entretien et de nettoyage...)”.

Dans l'ensemble de la note au Gouvernement, la Région de Bruxelles-Capitale s'appuie, pour souligner la spécificité de son territoire, également sur la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, et plus particulièrement sur le considérant 39 de l'arrêt du 14 septembre 2023 portant le n° 257.303. Dans cette affaire, le Conseil d'État devait statuer sur un recours en annulation contre deux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale interdisant les pesticides contenant des substances spécifiques. Les parties requérantes ont estimé, en résumé, qu'une interdiction générale entraînant une exclusion du marché avait été instaurée si bien que, en violation de la loyauté fédérale, il a été porté atteinte à la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits. La note au Gouvernement cite le considérant n° 39 de la section du contentieux administratif, dont l'extrait suivant semble le plus pertinent :

“ (traduction) Si une interdiction d'utilisation de certains pesticides aux endroits précis indiqués dans l'ordonnance ne suffit pas à limiter suffisamment les

risques pour la santé humaine ou l'environnement, compte tenu de la grande homogénéité de l'occupation du sol et des fonctions présentes dans la Région de Bruxelles-Capitale, cela sera le cas pour une grande partie du reste du territoire de cette région. Dans ces conditions, la loyauté fédérale n'exige pas que le gouvernement de Bruxelles-Capitale réglemente l'utilisation des pesticides en question de manière géographiquement très détaillée, en raison du fait que le gouvernement fédéral dispose d'un champ de compétence de principe mais – dans ce cas – plutôt symbolique. L'équilibre semble plutôt devoir être fait dans un sens différent. L'application du principe de loyauté fédérale fonctionne en effet également dans le sens inverse. [Ce principe] ne devrait pas non plus conduire à ce que la partie adverse ne soit pas en mesure d'exercer ses compétences dans le cadre de la protection de l'environnement, ou de les exercer de manière raisonnable, du seul fait de l'homogénéité caractérisant son territoire, qui ne représente au demeurant que 0,5 % du le territoire belge”.

Dans l'argumentation qui précède, la Région de Bruxelles-Capitale tente de faire valoir que la spécificité de son territoire justifie la mesure. Les arguments développés sont liés au principe de précaution inscrit à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE, qui autorise les États membres à limiter ou à interdire l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques, comme le précisent plus loin les articles 11 (milieu aquatique et eau potable) et 12 (zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables, certaines zones protégées et certaines zones récemment traitées) de la directive. Par sa spécificité, le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale correspondrait donc (quasi) totalement à de telles zones.

À ce sujet, dans sa réponse officielle 2024-1028 à l'avis circonstancié de la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir comme dernier point ce qui suit :

“ b) Les États membres peuvent aller plus loin que la directive pour des objectifs de protection de la santé et de l'environnement.

La Commission indique que le projet d'arrêté ne se limite pas aux zones spécifiques définies aux articles 11 et 12 de la directive 2009/128/CE, et outrepasserait dès lors le droit européen.

Il convient, à cet égard, de rappeler les termes de l'article 193 TFUE, selon lequel ‘(les) mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 [ex-article 175] ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission’.

En l'espèce, la directive 2009/128 est fondée sur l'article 192 TFUE. Toutefois, comme exposé ci-avant, les mesures de protection prévues par le projet d'arrêté, qui visent à encadrer l'utilisation de pesticides en milieu urbain sont conformes au règlement (CE) n° 1107/2009 et à la directive 2009/128, eu égard en particulier à l'article 2, § 3, de la directive 2009/128/CE selon lequel ‘Les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques’.

Partant, les mesures prévues par le projet d'arrêté ne constituent pas des mesures de protection renforcées au sens de l'article 195 TFUE. Néanmoins, pour autant que de besoin, la présente constitue une notification au sens de cet article”.

Il découle de ce qui précède, du moins implicitement, qu'en réponse à la critique de la Commission selon laquelle le régime en projet porterait atteinte à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1107/2009, la Région de Bruxelles-Capitale invoque dans une large mesure la directive 2009/128/CE à titre de justification ».

4. Postérieurement à cet avis, le mécanisme général de dérogation prévu à l'article 3, § 3, du projet a été complété et se lit comme suit dans l'arrêté attaqué :

« Par dérogation à l'article 2, sur proposition de Bruxelles Environnement, le Ministre peut octroyer des dérogations temporaires de maximum 1 an, pour l'usage de certains produits phytopharmaceutiques autres que ceux visés aux articles 2 et 3, § 1^{er}, afin de lutter en dernier recours contre les organismes nuisibles qu'il détermine, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables. La dérogation est renouvelable aux mêmes conditions, tant que la situation qui a justifié sa délivrance persiste ».

5. Par ailleurs, il ressort du dossier administratif que dans le cadre de la procédure prévue par la directive (UE) 2015/1535 sur la transparence du marché unique (SMTD ou TRIS), qui s'est poursuivie postérieurement à l'avis précité, la Commission européenne a notamment observé ce qui suit, dans sa communication du 13 juin 2024 :

« Deuxièmement, il résulte des quelques dérogations susmentionnées que le champ d'application de l'interdiction, tel qu'il figure dans le projet notifié, semble de nature générale. Il s'appliquerait à l'utilisation de nombreux produits phytopharmaceutiques, indépendamment des zones dans lesquelles ceux-ci seraient utilisés. En tant que telle, cette interdiction générale pourrait avoir une incidence sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1107/2009 si elle ne se justifiait pas sur la base de la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Toutefois, les services de la Commission prennent note des raisons exposées dans les explications fournies par les autorités belges, selon lesquelles "la quasi-totalité du territoire régional peut être considérée comme étant une zone à risque", ce qui pourrait être compris comme faisant référence au champ d'application de l'article 12 de la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

À cet égard, les services de la Commission comprennent que l'interdiction résultant du projet notifié s'appliquerait également aux terres agricoles. Les terres agricoles ne devraient pas être considérées, en tant que telles, comme des zones spécifiques relevant du champ d'application de l'article 12 de la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, à moins que ces terres ne satisfassent aux exigences spécifiques énoncées audit article. Par conséquent, en ce qui concerne le projet notifié conformément à la directive (UE) 2015/1535, les services de la Commission estiment que les autorités belges devraient envisager d'exclure les terres agricoles du champ d'application de l'interdiction résultant du projet notifié, sans préjudice d'autres types d'exigences fondées sur les dispositions relatives à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, telles que celles transposant les articles 11, 12 ou 14 de la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable ».

En réponse, la partie adverse a notamment précisé ce qui suit à la Commission européenne, le 29 juin 2024 :

« Ensuite, la Région bruxelloise souhaite clarifier en quoi son projet d'arrêté est intégralement compatible avec la directive 2009/128/CE, y compris les interdictions prévues en zone agricole.

1) Comme déjà indiqué dans la réponse du 16/04/2024, la Région de Bruxelles-Capitale est un territoire urbain densément peuplé. La densité de population y est de 7512 habitants par kilomètre carré, les établissements accueillant des publics vulnérables (écoles, crèches, hôpitaux, maisons de repos, etc.) sont très nombreux et disséminés sur tout le territoire, densément maillé d'espaces publics fréquentés par des usagers potentiellement vulnérables (voiries, places, parcs...). Le territoire est par ailleurs traversé par plusieurs cours d'eau (les trois principaux étant la Senne, le Canal, et la Woluwe), des captages d'eau potable y sont présents, et 53,2 % du territoire, soit 8.545 ha sur les 16.242 ha de la superficie de la Région bruxelloise, sont imperméabilisés et reliés au réseau d'égouttage, au réseau hydrographique ou aux nappes phréatiques. De plus, environ 14 % du territoire est en zone Natura 2000. Globalement, la quasi-totalité du territoire régional peut être considérée comme étant une zone à risque, ce qui n'est pas remis en question par la Commission, ni par le Conseil d'État de Belgique qui a déjà été amené à valider ce statut spécifique (C.E., arrêt n° 257.303 du 14 septembre 2023, Phytofar). Tout utilisation répétée de produits phytopharmaceutiques dans ou à proximité de cette zone à risque pourrait mener à des expositions inacceptables de la population et de l'environnement.

2) Il subsiste bien 1,69 % d'espaces de terre arable en Région bruxelloise, dont certains (en faisant abstraction des zones tampons pour la protection du milieu aquatique) ne peuvent être considérés eux-mêmes comme des zones à risque. Néanmoins, ces petites parcelles cultivables sont enclavées dans un tissu urbain multifonctionnel et se situent à une proximité telle des zones sensibles urbaines, qu'il est tout à fait rationnel et proportionné d'y réguler l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus dangereux (par définition ceux qui ne sont pas "à faible risque"), afin de limiter l'exposition des zones sensibles adjacentes. De surcroît quand ces parcelles agricoles sont bordées de chemins publics attirant de nombreux promeneurs et coureurs, d'habitations et jardins de riverains, de terrains de sport et d'établissements accueillant des publics vulnérables. Rappelons à cet effet l'importance des phénomènes de dérive aérienne et de volatilisation suivant une pulvérisation agricole, pouvant entraîner des contaminations sur de grandes distances.

Vu le contexte régional spécifique rappelé ci-dessus, et la lecture combinée des articles 2, 11 et 12 de la directive 2009/128, il apparaît tout à fait raisonnable de limiter les utilisations de produits phytopharmaceutiques sur les quelques parcelles agricoles en Région bruxelloise.

(...)

- L'article 2, § 3, de la directive 2009/128/CE dispose que "les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques". Il est évident que la forte densité de population, l'imperméabilisation importante du sol, la présence de cours d'eau et captages, la présence de zones naturelles protégées sur le territoire bruxellois restreint ont un impact significatif sur les conséquences sanitaires et environnementales de l'utilisation des pesticides dans cette région. Étant donné les impacts potentiels sur la santé de sa population et sur l'environnement, la Région bruxelloise se doit d'appliquer le principe de précaution en adoptant des mesures de gestion du risque s'appliquant à tous les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques actifs sur son territoire, y compris aux agriculteurs qui restent les principaux utilisateurs de produits dangereux. De même, les mesures

d'encadrement de l'utilisation de ces produits dans la Région de Bruxelles-Capitale ne peuvent être adoptées de manière efficace et efficiente que si elles couvrent l'ensemble du territoire restreint de la Région, y compris les quelques terrains agricoles bordant la ville, qui constituent encore à ce jour les principales sources régionales de contamination ponctuelle et diffuse par des pesticides. (...) ».

La Commission européenne a estimé cette réponse satisfaisante.

6. Ainsi qu'il est rappelé dans l'avis n° 76.298, précité, la matière des produits phytopharmaceutiques est régie, dans le droit de l'Union européenne, notamment par le règlement (CE) n° 1107/2009, précité, et par la directive 2009/128/CE, précitée.

Ainsi que le préambule de la directive précitée l'indique, « les mesures prévues par la présente directive complètent, sans y porter atteinte, les mesures stipulées dans d'autres dispositions connexes de la législation communautaire », dont notamment le règlement (CE) n° 1107/2009 précité.

Il est également précisé au point 16 de ce même préambule ce qui suit :

« L'utilisation de pesticides peut s'avérer particulièrement dangereuse dans certaines zones très sensibles telles que les sites Natura 2000 protégés en vertu des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE. Dans d'autres lieux tels que les parcs et les jardins publics, les terrains de sports et de loisirs, les terrains scolaires et les terrains de jeux pour enfants et à proximité immédiate des établissements de soins, les risques d'une exposition aux pesticides sont élevés. Dans ces zones, il convient de restreindre ou d'interdire l'utilisation de pesticides ».

Il ressort des échanges précités entre la partie adverse et la Commission européenne que la Région de Bruxelles-Capitale estime que la quasi-totalité de son territoire, en raison de son caractère urbain densément peuplé et des occupations du sol contrastées, doit être considérée comme une zone spécifique lui permettant de faire usage du principe de précaution visé à l'article 2, § 3, de la directive, précité, pour interdire l'utilisation des pesticides sur son territoire, sauf dans les hypothèses de dérogation qu'elle prévoit.

Cette approche repose sur le postulat que les zones spécifiques dans lesquelles un État membre peut interdire l'utilisation de pesticides en application du principe de précaution précité peuvent être autres que celles strictement énumérées à l'article 12 de la directive, précité.

Compte tenu de l'articulation entre le règlement (CE) n° 1107/2009 précité et la directive 2009/128/CE précitée, si ce postulat se vérifiait, l'atteinte présumée portée au règlement (CE) n° 1107/2009 par l'arrêté en projet résulterait essentiellement de la situation de fait du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en manière telle que celle-ci resterait *a priori* dans les limites des possibilités offertes

par la directive 2009/128/CE en interdisant, ou du moins en restreignant drastiquement, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques autres qu'à faible risque, compte tenu du niveau de protection de l'environnement et de la santé auquel elle tend.

Avant de pouvoir déterminer si le système d'interdiction généralisée d'utilisation, avec les possibilités de dérogations prévues, mis en place par l'arrêté attaqué est proportionné au regard de l'article 1^{er}, 4, du règlement (CE) n° 1107/2009 précité, il convient dès lors de déterminer si l'article 2, § 3, de la directive précitée permet aux États membres d'établir un tel système, en application du principe de précaution, sur un territoire dont les caractéristiques dépassent les hypothèses énumérées à l'article 12 de la même directive et si oui, dans quelle mesure.

7. 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 ».

Le Conseil d'État étant la juridiction administrative suprême de Belgique, il statue en dernier ressort et est donc, en principe, tenu d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne lorsque la réponse attendue est nécessaire à la solution du litige.

La Cour de justice de l'Union européenne a précisé la portée de cette obligation dans les termes suivants (voir, notamment, C.J.U.E., arrêt du 9 septembre 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, points 38 et 39) :

- « S'agissant de la portée de ladite obligation, il résulte d'une jurisprudence consolidée depuis le prononcé de l'arrêt *Cilfit e.a.* (283/81, EU:C:1982:335) qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question du droit de l'Union 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 du

droit de l'Union concernée a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

La Cour a en outre précisé que l'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union (arrêt *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, point 33) ».

En l'espèce, la question d'interprétation de la directive 2009/128/CE précitée que suscite l'examen des deuxième et troisième moyens du présent recours ne relève pas de l'évidence compte tenu des positions défendues par les différentes parties, est indispensable à la solution du litige et n'a pas, à la connaissance du Conseil d'État, déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

Partant, il y a lieu de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

- « Les articles 2, § 3, et 12 de la directive n° 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 peuvent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent l'interdiction, en vertu du principe de précaution, de l'utilisation sur le territoire d'une zone telle que la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir une zone principalement urbaine comprenant un pourcentage de terres agricoles négligeable, de l'ensemble des produits phytopharmaceutiques au sens de l'article 2, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité, à l'exception des produits phytopharmaceutiques à faible risque visés à l'article 47 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, des substances de base visées à l'article 23 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité et des produits phytopharmaceutiques qui contiennent exclusivement des substances actives pouvant être utilisées en agriculture biologique, conformément à l'annexe I du règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances, sous réserve d'un régime général de dérogation, temporaire mais renouvelable, permettant en dernier recours d'utiliser ces produits lorsque cela s'impose en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables ? »

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Le quatrième moyen est pris de la violation :

- « • des articles 10 et 11 de la Constitution,
- des principes de proportionnalité et du raisonnable,

- du principe de motivation matérielle et des principes généraux de bonne administration et de proportionnalité, ainsi que de l'absence, de l'erreur ou de l'insuffisance dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'abus ou du détournement de pouvoir ».

Les parties requérantes constatent que l'interdiction générale d'utilisation édictée dans l'acte attaqué s'applique aux produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, à l'exclusion des substances de base visées à l'article 23 du règlement (CE) n° 1107/2009 et des produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique. Elles estiment que l'arrêté attaqué établit une différence de traitement contraire au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution qui impose de réserver le même traitement, en droit, à des situations identiques en fait. Elles soutiennent que les substances dites « de base » et les produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique ne sont pas nécessairement qualifiés comme substances « à faible risque ». Elles en déduisent qu'aucune justification raisonnable n'existe pour que les produits phytopharmaceutiques qui entrent dans le champ d'application de l'arrêté attaqué, soient soumis à une interdiction générale d'utilisation « alors que les substances de base ainsi que les produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique, ne le sont pas ».

Elles résument les développements de leur moyen comme suit :

- « 14. L'acte attaqué prévoit une différence de traitement entre, d'une part, les utilisateurs de substances dites "de base" ainsi que ceux des produits utilisables en agriculture biologique (dont l'utilisation est autorisée) et, d'autre part, les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques autres que ceux "à faible risque" qui ne tombent pas dans ces catégories (dont l'utilisation est interdite).
15. Cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. En effet, les substances de base et les produits utilisables en agriculture biologique ne sont pas nécessairement des produits à faible risque. Ces produits peuvent au contraire présenter des risques élevés.
16. Même à considérer que la différence de traitement prévue serait justifiée, la mesure imposée par l'acte attaqué n'est pas proportionnée dans la mesure où elle consiste en une interdiction totale d'utilisation des produits concernés plutôt qu'en une restriction ».

En réplique, elles soutiennent qu'il existe des catégories distinctes de vendeurs et d'utilisateurs affectées différemment par l'acte attaqué. Elles font valoir, s'agissant des vendeurs, que les substances de base doivent, conformément au droit européen, avoir été initialement mises sur le marché pour une autre finalité que l'usage phytopharmaceutique, notamment alimentaire. Elles en déduisent que ces substances sont commercialisées dans des circuits différents de ceux des produits phytopharmaceutiques classiques, tels que les grandes surfaces ou les commerces alimentaires, et non dans des points de vente spécialisés.

Elles affirment également qu'il existe deux catégories distinctes d'utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, à savoir les agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique et ceux relevant de l'agriculture conventionnelle. Elles exposent que seuls 7,6 % des terres agricoles belges étaient consacrés à l'agriculture biologique en 2022, ce qui démontrerait le caractère minoritaire de cette filière. Elles soutiennent qu'un agriculteur conventionnel ne peut se tourner vers l'agriculture biologique sans conséquences économiques importantes, notamment en raison d'un rendement inférieur de cette forme d'agriculture, constat confirmé tant par une enquête du Ministère français de l'Agriculture que par des données européennes. Elles ajoutent que le ralentissement de la filière biologique en Belgique confirme les difficultés liées à une conversion vers ce mode de production. Elles en concluent que l'acte attaqué instaure une différence de traitement entre deux catégories clairement distinctes d'utilisateurs.

Elles contestent ensuite l'existence d'une justification objective et raisonnable à la différence de traitement entre les vendeurs de substances de base et ceux de produits phytopharmaceutiques autres qu'à faible risque. Elles soutiennent que la seule circonstance que ces catégories soient distinguées par le droit européen ne suffit pas à justifier que l'acte attaqué ne s'applique qu'aux produits phytopharmaceutiques, à l'exclusion des substances de base, indépendamment du risque qu'elles présentent. Elles affirment que le critère retenu par l'acte attaqué est celui du niveau de risque, ainsi qu'il ressort notamment de son intitulé, alors que la distinction opérée par le règlement (CE) n° 1107/2009 repose sur d'autres critères, visés à son article 23, liés notamment aux caractéristiques intrinsèques des substances.

Elles soutiennent que certaines substances de base peuvent présenter des risques importants, tandis que certains produits phytopharmaceutiques sont qualifiés de produits « à faible risque ». Elles en déduisent que la classification européenne ne repose pas sur une évaluation uniforme du danger pour la santé ou l'environnement. Elles relèvent en particulier que les substances qualifiées de denrées alimentaires échappent aux critères d'approbation applicables aux substances de base au sens de l'article 23 du règlement (CE) n° 1107/2009. Elles citent l'exemple du vinaigre, autorisé comme substance de base en tant que denrée alimentaire, alors que l'acide acétique qu'il contient est également utilisé dans des produits phytopharmaceutiques qui ne sont pas reconnus comme produits à faible risque pour les non-professionnels. Elles soulignent que ces produits phytopharmaceutiques sont soumis à des exigences européennes et fédérales strictes relatives notamment à l'étiquetage, à la composition et aux volumes d'emballage, contrairement au vinaigre utilisé comme substance de base.

Elles sont ainsi d'avis que l'arrêté attaqué interdit les produits déjà les plus encadrés en matière de gestion des risques tout en autorisant sans restriction des substances de base susceptibles de présenter des risques comparables. Elles ajoutent que cette réglementation est susceptible d'inciter les consommateurs à se tourner vers des substances de base moins contrôlées. Elles en concluent que l'exclusion des substances de base présentant un niveau de risque supérieur à un risque faible est injustifiée et que l'acte attaqué est disproportionné au regard de ses effets économiques sur les vendeurs bruxellois de produits phytopharmaceutiques.

Elles soutiennent enfin que la différence de traitement entre les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques autres qu'à faible risque et ceux de produits autorisés en agriculture biologique n'est pas davantage justifiée. Elles affirment que les catégories de produits admis en agriculture biologique ne reposent pas exclusivement sur le critère du risque, mais également sur des considérations telles que l'origine naturelle des substances. Elles rappellent que l'annexe I du règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorise des substances qui ne sont pas qualifiées de substances à faible risque, certaines étant même considérées comme des substances candidates à la substitution, à l'instar des composés de cuivre.

Elles invoquent également une étude de PCFruit concluant qu'il n'existe pas de différences substantielles entre les produits biologiques et leurs dérivés synthétiques quant à leur impact sur les arthropodes utiles, et que certains produits synthétiques peuvent même présenter un profil environnemental plus favorable. Elles en déduisent qu'il n'est pas possible de distinguer les produits phytopharmaceutiques sur la seule base de leur origine naturelle ou chimique au regard de leur impact environnemental.

Elles soutiennent dès lors que les différences de traitement instaurées par l'acte attaqué ne reposent pas sur un critère pertinent au regard de l'objectif poursuivi, fondé sur le principe de précaution et la réduction des risques environnementaux. Elles ajoutent qu'en toute hypothèse, l'acte attaqué est disproportionné au regard du but poursuivi. Elles concluent que le quatrième moyen est fondé.

Dans leur dernier mémoire, elles résument comme suit leurs dernières observations :

- « Les agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique et ceux pratiquant l'agriculture dite conventionnelle sont bien des catégories distinctes de personnes auxquelles l'acte attaqué réserve un traitement différent.
En effet, ces deux filières sont distinctes, et le passage à l'agriculture biologique à de telles conséquences pour une exploitation qu'il ne peut être considéré, comme le fait l'Auditeur, que les exploitants pratiquant l'agriculture conventionnelle

peuvent simplement choisir d'utiliser uniquement des produits dont l'usage est permis par l'acte attaqué.

En outre, Monsieur le Premier Auditeur s'abstient de répondre à l'argument des parties requérantes selon lequel un traitement distinct est réservé à différents types de vendeurs – ceux de produits spécialisés et ceux de substances de base – alors que les substances de base ne présentent pas nécessairement un risque plus faible que les produits dont l'usage est interdit par l'acte attaqué ».

VIII.2. Appréciation

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

Le moyen, tel que formulé dans la requête, repose sur la prémisse selon laquelle l'arrêté attaqué établirait une différence de traitement entre deux catégories d'utilisateurs, à savoir ceux qui utilisent des produits faisant l'objet des dérogations prévues dans l'arrêté et les utilisateurs des produits « autres qu'à faible risque qui ne sont ni utilisables en agriculture biologique ni des substances de base ».

Les articles 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^o, et l'article 3, §§ 1^{er} et 2, de l'arrêté attaqué tendent à lister les produits dont l'utilisation est autorisée en procédant par référence à des catégories déjà définies dans d'autres réglementations.

Ils n'établissent pas pour autant des catégories d'utilisateurs, chacun, agriculteur ou simple utilisateur, étant libre d'utiliser les produits faisant l'objet des dérogations prévues.

La distinction entre des catégories de vendeurs, développée au stade du mémoire en réplique, est nouvelle, ces catégories de personnes n'étant pas des « utilisateurs » des produits visés. À supposer qu'elle soit pertinente, elle est tardive, n'est pas d'ordre public et partant, est irrecevable.

À défaut de catégories d'utilisateurs distincts à comparer, il n'y a pas de différence de traitement et donc, *a fortiori*, une quelconque discrimination en la matière.

La question préjudicielle suggérée dans leur dernier mémoire par les parties intervenantes étant dépourvue de lien avec les dispositions invoquées dans le moyen, elle n'est pas pertinente et il n'y a pas lieu de la poser.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention est accueillie.

Article 2.

Les premier et quatrième moyens sont rejetés.

Les débats sont rouverts sur les deuxième et troisième moyens.

Article 3.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Les articles 2, § 3, et 12 de la directive n° 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 peuvent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent l'interdiction, en vertu du principe de précaution, de l'utilisation sur le territoire d'une zone telle que la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir une zone principalement urbaine comprenant un pourcentage de terres agricoles négligeables, de l'ensemble des produits phytopharmaceutiques au sens de l'article 2, § 1^{er}, 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, à l'exception des produits phytopharmaceutiques à faible risque visés à l'article 47 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité, des substances de base visées à l'article 23 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité et des produits

phytopharmaceutiques qui contiennent exclusivement des substances actives pouvant être utilisées en agriculture biologique, conformément à l'annexe I du règlement d'exécution (UE) 2021/1165 de la Commission du 15 juillet 2021 autorisant l'utilisation de certains produits et substances dans la production biologique et établissant la liste de ces produits et substances, sous réserve d'un régime général de dérogation, temporaire mais renouvelable, permettant en dernier recours d'utiliser ces produits lorsque cela s'impose en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables ? ».

Article 4.

Sur le vu de la réponse donnée à cette question préjudicielle par la Cour de justice de l'Union européenne, le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 juin 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly