



HAL
open science

CJUE du 19 janvier 2023, Pesticide Action Network, ou la redoutable efficacité du juge européen en matière de néonicotinoïdes

Eve Truilhe

► **To cite this version:**

Eve Truilhe. CJUE du 19 janvier 2023, Pesticide Action Network, ou la redoutable efficacité du juge européen en matière de néonicotinoïdes. *Revue juridique de l'environnement*, 2023, 3. halshs-04330954

HAL Id: halshs-04330954

<https://shs.hal.science/halshs-04330954>

Submitted on 8 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CJUE du 19 janvier 2023, Pesticide Action Network, ou la redoutable efficacité du juge européen en matière de néonicotinoïdes

Eve Truilhé

Directrice de recherche au CNRS

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France

Les néonicotinoïdes sont des pesticides neurotoxiques de la classe des insecticides utilisés pour protéger les cultures des insectes et de leurs larves, chenilles, cochenilles et pucerons. Massivement utilisés dans l'agriculture européenne, ils le sont spécifiquement ces dernières années dans la filière de la betterave sucrière pour faire face à d'importantes baisses de rendement liées à des infestations de pucerons porteurs de la jaunisse. La technique utilisée est celle de l'enrobage des semences : la graine est traitée avant même d'être semée, dans un processus de protection dite « systémique », indépendamment de l'existence avérée d'un risque. Agissant directement sur le système nerveux central des insectes, ces insecticides affectent leur mémoire et leur sens de l'orientation. Leur faible biodégradabilité, leur effet toxique persistant et leur diffusion dans le sol et les nappes phréatiques les rend également nocifs pour des êtres vivants non visés, constituant ainsi une menace pour la biodiversité dans son ensemble¹.

L'évaluation, la mise sur le marché et l'utilisation de ces pesticides, comme des autres produits phytopharmaceutiques dans l'Union européenne, sont régies par le règlement n°1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques². Une directive adoptée le même jour instaure (ou plutôt tente d'instaurer) un cadre permettant de promouvoir une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable³. Les substances actives sont évaluées puis approuvées par la Commission européenne. La procédure d'approbation implique une évaluation des risques réalisée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et une procédure de

¹ En ce sens voir notamment l'étude réalisée par de 29 chercheurs indépendants : http://www.tfsp.info/wp-content/uploads/2016/04/WIA_4_Effets-des-nicotino%C3%AFdes-et-du-fipronil-sur-les-invert%C3%A9s-sauvages.pdf.

² Règlement n° 1107/2009 du 21/10/09 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, *JOUE* n° L 309 du 24 novembre 2009.

³ Directive n° 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, *JOUE* n° L 309 du 24 novembre 2009 et rectificatif au *JOUE* n° L 161 du 26 juin 2010.

comitologie garantissant que les États membres de l'Union puissent s'exprimer⁴. Les substances ne peuvent être approuvées que si l'évaluation réalisée permet de conclure qu'elles ne présentent pas d'effet nocif inacceptable sur la santé humaine ou animale et n'ont pas d'influence inacceptable sur l'environnement. L'autorisation accordée n'est que temporaire et doit être renouvelée périodiquement. Les produits contenant ces substances actives (Le Gaucho et le Poncho produits par Bayer ou le Cruiser de Syngenta) sont, ensuite, autorisés par les États membres et régis par le principe de la reconnaissance mutuelle : le titulaire de l'autorisation d'un produit dans un État peut demander l'autorisation pour le même produit, les mêmes usages et sous des conditions similaires dans un autre État⁵.

L'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 19 janvier 2023 dans l'affaire Pesticide Action Network a eu les honneurs de la presse généraliste⁶ et a déjà été largement commenté par la doctrine juridique⁷. C'est qu'il marque sans aucun doute un tournant sur la question des autorisations d'utilisation des néonicotinoïdes. Il intervient, en outre, dans un contexte de forte tension en Europe sur le sujet de l'utilisation de ces pesticides eu égard au risque que ces derniers font courir aux abeilles et autres insectes pollinisateurs et à la biodiversité⁸. Les enjeux étaient particulièrement forts en France, puisque les autorités françaises s'apprêtaient à adopter pour la troisième année consécutive une dérogation pour les deux produits en cause⁹ -le clothianidine et le thiaméthoxame. La position de l'Etat français en matière de pesticide lui vaut d'ailleurs d'être assigné pour carence fautive devant le

⁴ Les comités se composent d'un représentant de chaque pays membre de l'UE et sont présidés par un fonctionnaire de la Commission. La procédure d'examen définie à l'article 5 du règlement n°182/2011 prévoit que : si une majorité qualifiée vote en faveur de l'acte d'exécution proposé, la Commission doit l'adopter ; si une majorité qualifiée vote contre l'acte proposé, la Commission ne peut pas l'adopter ; s'il n'y a pas de majorité qualifiée pour ou contre l'acte proposé, la Commission peut l'adopter ou présenter une nouvelle version modifiée.

⁵ Article 40 du règlement 1107/2009.

⁶ Voir notamment : https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/01/19/semences-aux-neonicotinoides-les-etats-ne-peuvent-pas-deroger-aux-interdictions-de-l-union-europeenne_6158510_3244.html;

https://www.liberation.fr/environnement/agriculture/neonicotinoides-leurope-reaffirme-linterdiction-des-derogations-aux-pesticides-tueurs-dabeilles-20230119_PR73VNF4CFF4XNSYRNRHU6VQKI/ ;

<https://www.la-croix.com/environnement/Neonicotinoides-justice-europeenne-soppose-derogations-gouvernement-temporise-2023-01-20-1201251599>;

<https://www.ouest-france.fr/environnement/pesticides/neonicotinoides-la-justice-europeenne-confirme-l-interdiction-d-usage-et-bannit-toutes-derogations-b7b12c50-97f7-11ed-b3d5-273349710fc9>

⁷ Voir notamment : D. Gadbin, Semences traitées aux néonicotinoïdes : fin surprise des dérogations aux interdictions, *Droit rural*, n° 3, Mars 2023, comm. 47 ; J.-M. Pastor, Les néonicotinoïdes bannis de l'Union européenne, *AJDA*, 2023, p. 101. B. Grimonprez, Néonicotinoïdes : La Cour de justice de l'Union européenne siffle la fin de la dérogation, <https://blog.leclubdesjuristes.com> ; L. Peyen, Néonicotinoïdes : le juge européen au secours des abeilles, *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 3, Mars 2023, comm. 27 ; D. Simon, Néonicotinoïdes, *Europe*, n° 3, Mars 2023, comm. 117.

⁸ Les préoccupations croissantes de la société s'incarnent notamment au travers de deux initiatives citoyennes : l'initiative «Interdire le glyphosate et protéger la population et l'environnement contre les pesticides toxiques» et l'initiative «Sauvons les abeilles et les agriculteurs! Vers une agriculture respectueuse des abeilles pour un environnement sain» qui appelle la Commission à proposer des actes juridiques visant à supprimer progressivement les pesticides de synthèse d'ici à 2035.

⁹ La réunion du Conseil de surveillance des néonicotinoïdes qui devait se tenir le 20 janvier avait été reportée au 26 janvier dans l'attente de l'arrêt de la Cour.

Tribunal administratif de Paris par un collectif d'associations¹⁰ dans le cadre d'une action juridique inédite en matière de biodiversité, l'action « Justice pour le vivant »¹¹. C'est dans ce contexte qu'avec l'arrêt commenté, le juge de l'Union européenne met fin au doute qui profitait jusqu'ici aux producteurs de produits chimiques. Ce n'est pourtant pas la situation française qui est à l'origine de cette affaire, puisque l'arrêt a été rendu dans le cadre d'un litige opposant deux associations (Pesticide Action Network et Nature et Progrès) et un apiculteur aux autorités belges. Le renvoi préjudiciel visait l'interprétation des dispositions du règlement n° 1107/2009 encadrant l'évaluation, l'approbation et la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui a pour objet « de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps, de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire » (considérant 8).

Les deux substances visées par l'affaire étaient autorisées dans l'Union européenne jusqu'en 2013¹². A cette période, sur la base d'évaluations scientifiques, sont imposées les premières restrictions européennes¹³. Un premier règlement d'exécution est adopté par la Commission, sur le fondement de l'article 21 du règlement de 2009¹⁴ permettant de tenir compte de nouvelles connaissances scientifiques et techniques pour adopter un règlement retirant ou modifiant l'approbation. En 2018, l'exécutif européen adopte deux nouveaux règlements mettant fin aux approbations du clothianidine et du thiaméthoxame¹⁵. Les deux textes se fondent sur l'évaluation des risques réalisée par l'EFSA concluant que « les abeilles couraient des risques aigus élevés » en raison de l'utilisation des deux produits, pour en interdire toute utilisation en extérieur¹⁶. L'interdiction vaut également pour les semences traitées qui ne

¹⁰ Pollinis, Notre Affaire à tous, l'Association nationale de protection des eaux et rivières, Biodiversité sous nos pieds, et ASPAS.

¹¹ <https://justicepourlevivant.org>. Le 1^{er} juin 2023 la rapporteure publique a demandé aux juges de condamner l'Etat pour ses carences en matière d'évaluation et de gestion des risques liés aux pesticides, notamment dans le processus d'autorisation et de mise sur le marché. Lire : https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/06/01/justice-pour-le-vivant-la-rapporteuse-publique-reconnait-des-fautes-de-l-etat-dans-la-protection-de-la-biodiversite_6175797_3244.html

¹² La clothianidine et le thiaméthoxame ont été approuvés par la Commission à compter respectivement du 1^{er} août 2006 (Directive 2006/41/CE de la Commission du 7 juillet 2006 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire les substances actives clothianidine et pethoxamide, *J.O.*, 2006, L 187, p. 24) et du 1^{er} février 2007 (Directive 2007/6/CE de la Commission du 14 février 2007 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil afin d'y inscrire les substances actives metrafenone, Bacillus subtilis, spinosad et thiamethoxam, *J.O.*, 2007, L 43, p. 13).

¹³ Communiqué de presse de l'EFSA du 16 janvier 2013 : *L'EFSA identifie les risques associés aux néonicotinoïdes pour les abeilles* : <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/130116>.

¹⁴ Règlement d'exécution n° 485/2013, 24 mai 2013, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives : *JOUE n° L 139, 25 mai 2013, p. 12*

¹⁵ Règlement d'exécution (UE) 2018/784 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine » (JO 2018, L 132, p. 35) ; Règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame » (JO 2018, L 132, p. 40)

¹⁶ EFSA, « Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance thiamethoxam considering the uses as seed treatments and granules », 28 février 2018, disponible à l'adresse:

peuvent pas être mises sur le marché ni utilisées, sauf dans les cas où les semences sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes. Les producteurs des deux substances, Bayer et Syngenta, avaient tenté de faire annuler ces deux règlements par la CJUE, sans succès¹⁷. Les approbations des deux insecticides ayant expiré le 31 janvier 2019 pour l'une et le 30 avril 2019 pour l'autre, la mise sur le marché et l'utilisation de celles-ci étaient donc interdites dans l'Union depuis lors.

Les autorités belges, comme celle d'une dizaine d'autres États membres dont la France, avaient autorisé temporairement l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant les deux substances en question pour le traitement des semences de certaines cultures, en se fondant sur l'article 53-1 du règlement 1107/2009 contenant une faculté de dérogation. Les requérants avaient introduit un recours devant les juridictions belges tendant à la suspension et à l'annulation de ces autorisations. Ayant des doutes sur le champ d'application de l'article 53 et sur la portée de la dérogation qu'il prévoit, le Conseil d'Etat belge, contrairement à son homologue français, a choisi d'interroger la CJUE.

L'arrêt commenté peut être qualifié de « mini arrêt » (I) : il compte 56 points, ce qui est bien peu en comparaison, notamment, des 185 points de l'arrêt rendu le 6 mai 2021 sur pourvoi des producteurs de ces substances¹⁸ ou encore des 685 points de l'arrêt objet de ce pourvoi¹⁹. Bien au-delà des seuls faits relatifs au contentieux belge, l'arrêt a néanmoins des conséquences médiate et immédiate sur l'équilibre entre santé, environnement et agriculture ainsi que sur la répartition des compétences entre l'Union et ses États en la matière. Avec un minimum d'efforts, le juge de l'Union européenne va produire un maximum d'effets (II). C'est de manière redoutablement efficace, donc, que l'arrêt *Pesticide Action Network* règle la délicate question des conditions dans lesquelles un État membre peut déroger aux restrictions imposées par l'Union au moyen d'une autorisation dite d'urgence, dans le but de prévenir un danger pour certaines cultures agricoles.

I – Mini arrêt

Les cinq questions posées par le Conseil d'État visaient effectivement à répondre à cette question. Il s'agissait de préciser les conditions d'utilisation de la possibilité de dérogation

<https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/5179>. Dans le même sens : IPBES (2016). «The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production», S.G. Potts, V. L. Imperatriz-Fonseca and H. T. Ngo (eds), Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany. 552 pages. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3402856>

¹⁷ La validité des interdictions sera consacrée par le Tribunal (Trib. UE, 17 mai 2018, aff. T-429/13 et T-451/13, Bayer CropScience AG, *Droit rural*, 2018 note Y. Petit) puis la Cour (CJUE, 1re ch., 6 mai 2021, aff. C-499/18 P, Bayer CropScience AG, Bayer AG, *Droit rural*, 2021, note Y. Petit) sur le fondement du principe de précaution.

¹⁸ CJUE, 6 mai 2021, *Bayer CropScience c/ Commission AG*, aff. C-499/18 P, ECLI:EU:C:2021:367

¹⁹ Trib. UE, 17 mai 2018, *Bayer et Syngenta c/ Commission*, aff. T-429/13 et T-451/13, ECLI:EU:T:2018:280

ouverte par l'article 53 du règlement 1107/2009, relatif aux situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire et qui donne la possibilité aux États, dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'un danger ou une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables, d'autoriser des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues.

Les première et deuxième questions posées par le Conseil d'Etat belge étaient les suivantes : L'article 53 du règlement n° 1107/2009 doit-il être interprété comme permettant à un État d'accorder, dans certaines conditions, une autorisation relative au traitement, à la vente ou au semis de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ? Dans l'affirmative, cette disposition peut-elle s'appliquer aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente ou l'usage sont restreints ou interdits sur le territoire de l'Union européenne ? Utilisant un raisonnement implacable (A), la Cour tranche de manière relativement expéditive (en 25 petits points), et en porte-à-faux avec les conclusions de son avocat général²⁰, les deux premières questions, ce qui lui permet de ne pas répondre aux trois autres questions qui restent donc en suspens (B).

A – Un raisonnement implacable

Il s'agissait en substance de définir le champ d'application de la possibilité de dérogation ouverte par l'article 53-1 du règlement selon lequel « Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ».

S'il était évident que l'article 53-1 permet aux États d'autoriser les produits phytosanitaires dont les substances n'avaient pas été approuvées par la Commission, l'interrogation portait sur la possibilité d'en faire application en ce qui concerne les produits contenant des substances dont la mise sur le marché ou l'utilisation a été expressément interdite par la Commission. Alors que l'avocat général Kokott plaidait pour la deuxième hypothèse et estimait que le considérant 32 du règlement indique que l'article 53-1 « a une portée nettement plus large » et que « les États membres devraient avoir le droit d'autoriser des produits phytopharmaceutiques qui ne remplissent pas les conditions prévues par ce règlement. Cela vise non seulement les substances actives qui n'ont pas été approuvées par la Commission, mais également les utilisations de substances actives approuvées que la Commission a exclues par une limitation ou une condition d'approbation » (point 59 des conclusions). La rapporteure balayait les risques inhérents à une telle interprétation en se

²⁰ Conclusions de l'avocat général Mme J. Kokott, présentées le 8 septembre 2022, *Pesticide Action Network Europe ASBL e.a. c/ État belge*, Aff. C-162/21, ECLI:EU:C:2022:650

basant sur le fait que le deuxième alinéa de l'article 53 prévoit que « L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs ». La position adoptée par le Tribunal de première instance dans le cadre du pourvoi contre le règlement de 2013²¹, avait pu semer le doute. Alors que les entreprises productrices faisaient valoir l'absence d'analyse d'impact du règlement par la Commission, le juge répondait que « l'impact sur l'agriculture et sur l'environnement des mesures faisant l'objet de l'acte attaqué semble moins important que ce qui est allégué par Syngenta » évoquant l'article 53 du règlement comme un moyen de limiter les effets négatifs pour les producteurs des restrictions imposées par le Commission (point 463).

La Cour opte pour une interprétation restrictive du champ d'application de cette dérogation au terme d'un raisonnement implacable, et il faut bien le dire parfaitement logique, tiré conformément à une jurisprudence constante de l'examen du libellé, du contexte et de l'objectif de la disposition²². Elle commence par affirmer que l'article 53-1, constitue une dérogation à la règle générale, consacrée à l'article 28-1, en vertu de laquelle un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément audit règlement et que l'article 29-1 prévoit que l'autorisation des produits visée à l'article 28 est subordonnée à l'approbation des substances actives qui le composent. Elle rappelle le principe d'interprétation strictes des dérogations largement présent dans l'ensemble de sa jurisprudence. Elle a ensuite recours à l'objectif du règlement qui, selon son considérant 24 « Lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en particulier, devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale ». La Cour avait pris soin de mentionner au titre du droit applicable la directive 2009/128²³ qui, dans son article 14-1 prévoit : « 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 [...] ».

La mention du principe de précaution qui fonde les dispositions applicables comme l'expriment le considérant 8 (« le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre

²¹ Trib. UE, 17 mai 2018, *Bayer et Syngenta c/ Commission*, aff. T-429/13 et T-451/13, ECLI:EU:T:2018:280

²² CJUE, 25 juillet 2018, *Confédération paysane*, C-528/16, pt 42. ECLI :C :2018 :583.

²³ Directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, JOUE n° L 309 du 24.11.2009, p. 71.

que les substances ou produits fabriqués ou mis sur le marché n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement ») ainsi que l'article 1^{er} du règlement est également rappelé par la Cour au point 47 de son arrêt, lui permettant de baser sa démonstration sur une disposition générale dont on peut néanmoins douter de la pertinence s'agissant de risques désormais largement avérés.

Ce raisonnement lui permet de conclure que la disposition à interpréter permet « aux États membres d'autoriser, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances qui ne sont pas couvertes par un règlement d'approbation », et pas « de conclure que ces États membres peuvent ainsi déroger aux réglementations de l'Union visant expressément à interdire la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ».

Pour clore son raisonnement, la cour clarifie les rapports entre l'article 53 et l'article 49 du règlement. La première interrogation posée portait en effet sur l'applicabilité à l'utilisation des semences de la possibilité de dérogation prévue à l'article 53-1 applicable à la mise sur le marché des substances actives. Le doute était légitime compte tenu de l'existence de l'article 49 spécifiquement consacré à la mise sur le marché des semences traitées. Cette disposition consacre dans son paragraphe 1, le principe de la reconnaissance mutuelle pour les produits phytopharmaceutiques autorisés, et prévoit dans son paragraphe 2, qu'en cas de risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement qui ne peut pas être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures nationales, des mesures visant à restreindre ou à interdire l'utilisation et/ou la vente de telles semences traitées sont prises. La Cour déduit du fait que l'article 53 ne se réfère qu'à l'article 28 et non à l'article 49, que l'article 53 ne permet pas de déroger à l'article 49 ou « aux mesures adoptées en application de cette dernière disposition ». L'article 53 ne permet définitivement pas de déroger aux deux règlements d'exécutions applicables aux produits visés.

La solution donnée semble empreinte de la force de l'évidence : les substances ont été expressément interdites par l'Union européenne en raison des risques élevés qu'elles présentent pour les abeilles, il ne saurait donc être question de permettre aux États membres d'autoriser des produits en contenant ou des semences traitées. Qu'importe si le législateur de 2009 a pu avoir une autre intention et entendu ménager une marge de manœuvre plus grande aux États membres. Qu'importe également que les agriculteurs souffrent d'une baisse de rendements considérables.

B – Des questions en suspens

La saisine de la Cour par le Conseil d'État belge aurait pu permettre d'apporter des réponses à des questions qui ne sont pas totalement dépourvues d'intérêt. La Cour va considérer que la

solution implacable qu'elle apporte aux deux premières questions, la dispense la Cour de répondre aux trois autres.

Par ses troisième et quatrième questions la juridiction de renvoi souhaitait voir éclaircie la notion de « circonstances particulières » exigées par l'article 53 du règlement et donc la portée potentielle d'une telle possibilité de dérogation. L'article 53 permettait-il à un État de prendre des mesures de dérogation pour faire face à un risque seulement potentiel -dans une variante de du principe de précaution appliqué à la compétitivité de l'agriculture²⁴- ? La quatrième question visait à déterminer si cette même notion de « circonstances particulières » couvre des situations pour lesquelles la survenance d'un danger est prévisible, ordinaire et même cyclique ? Autrement dit, un État peut-il utiliser l'article 53 pour pallier un risque récurrent ? On peut regretter que la solution apportée aux deux premières questions permette à la Cour de ne pas avoir à se prononcer sur ces deux interrogations. Il aurait sans doute été intéressant de connaître la position du juge européen sur la façon de mettre en balance les dangers pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et le danger pour l'agriculture et sur le rôle que le principe de proportionnalité est appelé à jouer dans un tel exercice.

Par sa cinquième question, le Conseil d'Etat se demandait si l'expression « qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables » utilisée à l'article 53 devait être interprété de telle façon qu'elle accorde une égale importance à la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et, d'autre part, à la préservation de la compétitivité de l'agriculture communautaire. Si cette question ne fait pas l'objet d'une réponse spécifique de la Cour, on peut tout de même considérer que l'ensemble de l'arrêt y répond de manière explicite. C'est le cas lorsque le juge de l'Union cite le considérant 24 du règlement selon lequel « Lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en particulier, devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale ». Et lorsque, à propos des liens entre l'article 53 et l'article 49 du règlement, elle conclut à la non application de la possibilité de dérogation concernant des substances interdites en application des règlements d'exécutions pris sur le fondement de l'article 49 et qu'elle le justifie en affirmant qu'une solution contraire reviendrait « à faire primer l'amélioration de la production végétale sur la prévention des risques pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'environnement » (point 50).

L'Avocat général dans ces conclusions répondait de façon détaillée à cette cinquième question qu'elle rapportait à une « balance des intérêts », en mentionnant le rôle que doit

²⁴ Julian Kokott, dans ses conclusions, faisait explicitement le parallèle : « Par ailleurs, afin de pouvoir comparer les dangers ainsi définis pour la santé humaine ou animale ou l'environnement avec le danger pour l'agriculture que l'autorisation d'urgence vise à prévenir, il est nécessaire d'appliquer au second la même méthode d'évaluation que celle utilisée pour les premiers. Cela signifie, en pratique, que même le danger pour l'agriculture doit être apprécié sur la base des études existantes et ne peut permettre une autorisation d'urgence qu'en présence d'indices sérieux et concluants » (point 76).

jouer le principe de précaution ce qui est logique, mais aussi le principe de bonne administration²⁵, ce qui est plus original. Elle indiquait (point 39 des conclusions) qu'en vertu de ce principe s'imposant aux États membres dans l'application du droit de l'Union, les autorités compétentes sont tenues de procéder à « un examen diligent et impartial de tous les aspects pertinents de sorte à s'assurer qu'elles disposent, lors de l'adoption de leur décision, des éléments les plus complets et fiables possibles pour ce faire. Cela implique, notamment, qu'elles ne doivent pas simplement accepter les informations fournies par le demandeur sans procéder à leur examen, mais qu'elles doivent les apprécier de manière critique et tenir compte également des informations pertinentes provenant d'autres sources ». La mention du principe de bonne administration et des conséquences qu'il doit avoir en matière d'autorisation de produits dangereux nous semble tout à fait complémentaire à l'évocation du principe de précaution auquel elle donne un caractère opérationnel. La combinaison précaution-bonne administration pourrait sans doute être mise à profit par des requérants dans des contentieux à venir.

Précisons, enfin, que l'Avocat général Kokott avait jugé pertinent, dans son analyse relative à la mise en balance des intérêts, de distinguer entre les effets causés à la santé humaine et animale et les effets environnementaux des néonicotinoïdes, les premiers ayant dans le cadre du règlement 1102/2009 « plus de poids » que les seconds²⁶. Analysant les termes employés dans les considérants 8 et 24 du texte, elle estimait que le « règlement n'a pour objet que d'exclure les conséquences *inacceptables* sur l'environnement, mais *tout* effet nocif sur la santé humaine ou animale » et en concluait que « des intérêts économiques importants peuvent donc éventuellement primer des atteintes mineures à l'environnement »²⁷. La Cour ne retient pas une telle distinction, ce dont on peut se réjouir si l'on a à l'esprit le fait que l'extinction des abeilles, qu'elles soient sauvages ou utilisées en apiculture, constitue une menace particulièrement grave pour la biodiversité.

Elle se dispense également d'une analyse spécifique au principe de précaution. Il faut dire que ces questions avaient déjà été abordées dans l'affaire *Blaise*²⁸ et dans l'arrêt du 6 mai 2021²⁹. Cet arrêt avait été rendu dans le cadre d'un pourvoi contre un jugement du Tribunal rejetant la demande d'annulation de Bayer contre le règlement d'exécution adopté en 2013 par la Commission européenne³⁰ qui restreignait les possibilités d'utilisation des deux substances en cause. Dès 2013, Bayer avait en effet introduit un recours contre les mesures de restriction

²⁵ Arrêts du 14 mai 2020, *Agrobot CZ*, aff. C-446/18, EU:C:2020:369, pt. 44, et 21 octobre 2021, *CHEP Equipment Pooling*, aff. C-396/20, EU:C:2021:867, pt. 48.

²⁶ Pt 46 des conclusions.

²⁷ Pt 48.

²⁸ CJUE, 1^{er} octobre 2019, *Blaise e.a.*, C-616/17, EU:C:2019:800, pt. 44.

²⁹ CJUE, 6 mai 2021, *Bayer CropScience AG et Bayer AG*, C-499/18P

³⁰ Règlement d'exécution n° 485/2013 de la Commission, du 24 mai 2013, modifiant le règlement d'exécution n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, *JOUE* 2013, L 139, p. 12.

adoptées par la Commission sur le fondement de l'article 21 du règlement 1107/2009, le recours avait été rejeté par le Tribunal³¹ et l'arrêt rendu par la Cour en appel lui avait permis de clarifier le rôle du principe de précaution en matière d'approbation des substances actives. Elle posait que les dispositions du règlement n'empêchent pas les États membres d'appliquer ce principe 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 et qu'il en va de même pour la Commission lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant auxdits risques que représentent les substances actives faisant l'objet d'un réexamen conformément à l'article 21. Ceci ayant été posé de façon claire en amont de l'arrêt rendu en janvier 2023, la Cour ne juge pas utile de le confirmer.

II – Maxi effets

L'arrêt a déjà été qualifié de « spectaculaire »³², c'est qu'il vient bouleverser l'équilibre précaire que les États cherchaient à établir, année après année, entre les objectifs de protection de la santé et de l'environnement, d'un côté, et de protection de l'agriculture, de l'autre. En affirmant de façon catégorique l'illégalité des dérogations adoptées concernant les substances interdites au niveau européen, la Cour fait clairement primer les objectifs sanitaires et environnementaux (A). Mais elle renforce également le rôle de l'Union européenne sur celui de ses États membres (B). Ceci emporte des conséquences importantes sur la marge de manœuvre des États des pesticides, à court terme mais probablement également à plus longue échéance.

A – La primauté des objectifs sanitaires et environnementaux

La primauté de la protection de l'environnement sur la compétitivité de l'agriculture assurée par la Cour dans cet arrêt a eu des conséquences concrètes immédiates, brutales sans doute pour la filière agricole. L'interprétation donnée par la Cour n'aura que peu d'incidence en Belgique puisque le Ministre compétent a cessé d'adopter des dérogations depuis 2022. En revanche, pour la France comme les autres États qui utilisaient encore l'article 53 comme fondement à leurs mesures nationales de soutien aux agriculteurs, les effets sont radicaux.

Rendu à quelques semaines des semis de betteraves, alors que les autorités françaises s'apprétaient à adopter pour la troisième année consécutive une dérogation pour les deux produits en cause, le moins que l'on puisse dire c'est que l'arrêt du 23 janvier marque un coup d'arrêt brutal à la politique de soutien à la filière des betteraves sucrières découlant de la loi

³¹ Trib. UE, 17 mai 2018, *Bayer CropScience AG e.a. c/ Commission européenne*, Aff. T-429/13 et T-451/13, ECLI:EU:T:2018:280

³² D. Gadbin, *Semences traitées aux néonicotinoïdes : fin surprise des dérogations aux interdictions*, *Droit rural*, n° 3, Mars 2023, comm. 47

du 14 décembre 2020³³. Cette loi, validée par le Conseil constitutionnel³⁴, autorisait jusqu'au 1er juillet 2023, l'utilisation de néonicotinoïdes pour les betteraves sucrières, le temps que d'autres solutions soient trouvées pour protéger ces cultures massivement menacées en 2020 par des pucerons. Les autorisations avaient été données pour 2021 et 2022, et les agriculteurs, comme du reste, l'ANSES³⁵ estimaient qu'il fallait les renouveler en l'absence de solutions alternatives suffisamment efficaces pour éviter les dommages graves subis. Contraire aux dispositions de loi du 8 août 2016³⁶ qui avait interdit l'usage de la plupart des néonicotinoïdes, cette position de l'État français était fortement critiquée par les associations de protection de l'environnement³⁷. Elle a pourtant été validée par le Conseil d'État, saisi en 2021³⁸ et 2022³⁹. La haute juridiction française, qui n'avait jugé utile de recourir au renvoi préjudiciel pour déterminer plus précisément le champ d'application de l'article 53 du règlement, a immédiatement pris acte de l'arrêt rendu en réponse au renvoi de la juridiction voisine. Dans un arrêt du 3 mai 2023⁴⁰, le juge administratif se fonde sur la solution édictée par la CJUE pour conclure que les autorités françaises ne pouvaient légalement se fonder sur les dispositions de l'article 53 du règlement pour autoriser « les produits en cause. Le Ministre de l'agriculture avait quant à lui annoncé, le jour même de la publication de l'arrêt de la CJUE, qu'il ne proposerait pas une « troisième année de dérogation sur l'enrobage des semences de betteraves, c'est terminé pour cet élément-là, la décision de la Cour de justice (européenne) est suffisamment puissante pour ne pas instabiliser encore plus le système »⁴¹. L'action « Justice pour le vivant » en cours devant le Tribunal administratif de Paris n'est peut-être pas non plus étrangère à cette orthodoxie de l'État français. Sous l'effet conjugué des différentes actions en justice, le contexte semble avoir définitivement changé s'agissant des pesticides.

B – Vers un nouvel équilibre dans les rapports entre l'Union et ses États membres en matière de pesticides ?

L'arrêt rendu pourrait éclairer d'un nouveau jour les rapports entre la Commission européenne et les États membres en matière de produits phytosanitaires. En effet, en affirmant

³³ Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, *JORF* n°0302 du 15 décembre 2020.

³⁴ Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020.

³⁵ Anses, avis relatif à l'efficacité des traitements disponibles pour lutter contre les pucerons de la betterave, rapport d'expertise collective, mai 2021, <https://www.anses.fr/fr/system/files/SANTVEG2020SA0102Ra.pdf>

³⁶ Article 125 de la loi n° 2016-1087, 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *JORF* 9 août 2016, n° 0184).

³⁷ Pour plus de détails : E. Gaillard, Retours sur la saga des néonicotinoïdes (partie 1), *Énergie - Environnement – Infrastructures*, n° 5, Mai 2022, étude 9.

³⁸ CE, 15 mars 2021, 450194.

³⁹ CE, 25 février 2022, 461238.

⁴⁰ CE, 3e et 8e ch. réunies, 3 mai 2023, n° 450155.

⁴¹ Néonicotinoïdes : la France n'autorisera plus l'usage du pesticide dans les champs de betteraves sucrières, *Le Monde*, 23 janvier 2023, https://www.lemonde.fr/planete/article/2023/01/23/la-france-renonce-a-autoriser-de-nouveau-les-neonicotinoïdes-pour-les-semences-de-betterave_6159001_3244.html.

qu'une substance interdite par la Commission ne peut plus faire l'objet d'une autorisation, fusse-t-elle dérogatoire, temporaire et contrôlée, la Cour renforce considérablement la portée de l'étape de l'autorisation des substances, incombant à la Commission, et par conséquent le rôle de celle-ci s'agissant des pesticides. Signe que l'arrêt marque un tournant dans la politique européenne en la matière, la Commission a, dès le 24 janvier, publié une nouvelle communication en vue de réviser l'initiative européenne sur les pollinisateurs⁴². Le 6 mars, elle a affirmé devant les eurodéputés de la commission de l'Environnement que l'arrêt de la Cour de justice s'applique non seulement aux semences de betterave enrobées mais aussi à la pulvérisation et pour d'autres cultures comme le maïs ou le colza ou d'autres molécules. La Commission européenne aurait chargé l'EFSA de mettre à jour sa procédure de suivi des dérogations et annoncé l'adoption de nouvelles lignes directrices « avant l'été ». Ce rééquilibrage en faveur de l'exécutif européen a pour corollaire un accroissement de sa responsabilité au moment d'autoriser ou non les substances phytopharmaceutiques, et notamment dans l'hypothèse d'absence de majorité au sein du comité compétent dans le cadre de la procédure d'examen⁴³. En l'absence d'accord entre les représentants des membres dans un sens ou dans un autre, c'est à la Commission que revient la lourde responsabilité de trancher. Si elle s'y dérobait, en l'absence de décision européenne, les États retrouveraient leur marge de manœuvre.

Au-delà des questions spécifiquement liées aux autorisations des produits phytopharmaceutiques, et toujours dans la foulée de l'arrêt du 23 janvier, la Commission a publié dès le 2 février 2023 un règlement abaissant les limites maximales de résidus pour les insecticides néonicotinoïdes thiaméthoxame et clothianidine « au niveau le plus bas qui peut être mesuré avec les dernières technologies »⁴⁴.

La position du juge de l'Union, si elle a pu paraître brutale, n'en est pas moins parfaitement alignée avec les évolutions en marche dans le cadre du pacte vert pour l'Europe ainsi qu'avec l'un des engagements du septième programme d'action pour l'environnement⁴⁵ selon lequel, en 2020 au plus tard, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques ne doit plus avoir d'effets nocifs sur la santé humaine ou d'influence inacceptable sur l'environnement et ces produits doivent être utilisés de manière durable. En cohérence avec la stratégie «de la ferme

⁴² Un nouveau Pacte en faveur des pollinisateurs : COM 2023/35 final, 24 janv. 2023. L'initiative européenne sur les pollinisateurs avait été adoptée en 2018 : https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/pollinators_en

⁴³ C20400 - Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux

⁴⁴ Règlement n°2023/334 de la Commission du 2 février 2023 modifiant les annexes II et V du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les limites maximales applicables aux résidus de clothianidine et de thiaméthoxame présents dans ou sur certains produits, JOUE, 15 février 2023, L 47/29.

⁴⁵ JOUE L 354 du 28.12.2013, p. 171.

à la table»⁴⁶, la stratégie en faveur de la biodiversité⁴⁷, le plan d'action «zéro pollution»⁴⁸, la stratégie pour la protection des sols⁴⁹, la stratégie de l'UE pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques⁵⁰, la Commission avait, dès 2022, annoncé son objectif de réduction de 50 % l'utilisation et le risque des pesticides chimiques, y compris l'utilisation des pesticides les plus dangereux. Elle souhaitait encourager l'utilisation accrue de solutions alternatives afin de protéger les récoltes des parasites et des maladies, ce qui passe par la révision de la directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable⁵¹ qui encourage le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les solutions de substitution non chimiques aux pesticides.

Les faiblesses dans la mise en œuvre de la directive n° 2009/128 ont été mises en évidence par plusieurs rapports, rendus par la Commission elle-même⁵², le Parlement européen⁵³ et la Cour des comptes. Ce dernier, particulièrement, a mis en évidence des lacunes dans les politiques clés de l'Union relatives aux principales menaces qui pèsent sur les pollinisateurs sauvages et a recommandé que la Commission évalue la nécessité d'ajouter des mesures spécifiques pour faire face aux menaces qui ne sont actuellement pas envisagées dans l'initiative sur les pollinisateurs. a également constaté qu'il était nécessaire de fixer des critères plus clairs et des exigences plus spécifiques en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures afin de garantir son application et d'évaluer sa conformité⁵⁴. Une proposition législative a finalement été publiée, avec 3 mois de retard sur le calendrier prévu.

⁴⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une stratégie “De la ferme à la table” pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement», COM(2020) 381 final.

⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies», COM(2020) 380 final.

⁴⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Cap sur une planète en bonne santé pour tous – Plan d'action de l'UE: “Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols”», COM(2021) 400 final.

⁴⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie de l'UE pour la protection des sols à l'horizon 2030 – Récolter les fruits de sols en bonne santé pour les êtres humains, l'alimentation, la nature et le climat», COM(2021) 699 final.

⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques – Vers un environnement exempt de substances toxiques», COM(2020) 667 final.

⁵¹ Directive n° 2009/128/CE du 21/10/09 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, *JOUE* n° L 309 du 24 novembre 2009 et rectificatif au *JOUE* n° L 161 du 26 juin 2010.

⁵² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'expérience acquise par les États membres dans la mise en œuvre des objectifs nationaux fixés dans leurs plans d'action nationaux et sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, 20 mai 2020, COM/2020/204 final.

⁵³ Rapport sur la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides, 30 janvier 2019, A8-0045/2019

⁵⁴ Rapport spécial n° 05/2020 : Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques: des progrès limités dans la mesure et la réduction des risques.

Celle-ci prend la forme d'un règlement⁵⁵. La Commission justifie ce choix en faveur de l'instrument le plus contraignant par les lacunes constatées dans la mise en œuvre de la directive. Elle affirme « l'approche adoptée antérieurement qui consistait à laisser aux États membre le soin de fixer les modalités d'application lors de la transposition d'une directive n'a pas fonctionné » puis « des règles claires et uniformes devraient simplifier sa conformité et améliorer son application ». Se faisant, la Commission assume sa volonté de réduire la marge de manœuvre des Etats membres en matière de pesticides. Sur le fond, parmi les trois options envisagées par la Commission, c'est la plus contraignante qui a été choisie. Le texte fixe pour la première fois⁵⁶, des objectifs contraignants pour les États membres pour permettre à l'UE d'atteindre son objectif de réduction de 50 % l'utilisation et les risques liés aux pesticides chimiques d'ici à 2030. Il inscrit également l'objectif de réserver 25 % des terres arables à l'agriculture biologique. Une approche graduelle en fonction de la situation des États membres et de l'intensité d'utilisation des pesticides est néanmoins prévue. Sans surprise les négociations en cours sont marquées par un lobbying intense. Mais ce sont les conséquences agricoles de la guerre en Ukraine qui risquent de mettre en péril l'adoption d'un texte ambitieux. Les lobbys agricoles, agitant la menace d'une pénurie alimentaire, ont sans doute déjà fait infléchir le soutien que certains États, dont la France, portait à la proposition de la Commission. Il faudra suivre de près les négociations en cours pour se faire une idée de ce que sera le nouveau droit européen des pesticides.

⁵⁵ Proposition de règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115, COM 2022/305 final, 22 juin 2022.

⁵⁶ En 2009, le Parlement européen avait renoncé à fixer un objectif contraignant de réduction de 50 % dans l'espoir de sceller un compromis politique avec un Conseil peu flexible.