

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

19 janvier 2023 (*)

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Règlement (CE) no 1107/2009 – Mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques – Article 53, paragraphe 1 – Situations d’urgence en matière de protection phytosanitaire – Dérogation – Champ d’application – Semences traitées à l’aide de produits phytopharmaceutiques – Néonicotinoïdes – Substances actives présentant des risques élevés pour les abeilles – Interdiction de la mise sur le marché et de l’utilisation en extérieur des semences traitées à l’aide de produits phytopharmaceutiques contenant de telles substances actives – Règlement d’exécution (UE) 2018/784 et règlement d’exécution (UE) 2018/785 – Non-applicabilité de la dérogation – Protection de la santé humaine et animale et de l’environnement – Principe de précaution »

Dans l’affaire C-162/21,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Conseil d’État (Belgique), par décision du 16 février 2021, parvenue à la Cour le 11 mars 2021, dans la procédure

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

contre

État belge,

en présence de :

Sesvanderhave SA,

Confédération des Betteraviers Belges ASBL,

Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel),

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Raffinerie Tirlemontoise SA,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, M. L. Bay Larsen (rapporteur), vice-président de la Cour, MM. P. G. Xuereb, A. Kumin et M^{me} I. Ziemele, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M^{me} M. Siekierzyńska, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 17 mars 2022,

considérant les observations présentées :

- pour Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL et TN, par M^e A. Bailleux, avocat,
- pour Sesvanderhave SA, par M^{es} P. de Jong et S. Lens, avocats,
- pour la Confédération des Betteraviers Belges ASBL, la Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) et la Raffinerie Tirlemontoise SA, par M^{es} L. Swartenbroux et L. Vervier, avocats,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} C. Pochet et M. P. Cottin, en qualité d’agents, assistés de M^{es} S. Depré, M. Lambert de Rouvroit et G. Ryelandt, avocats,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} E. Tsaousi et A-E. Vasilopoulou, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement français, par M. G. Bain, M^{me} A.-L. Desjonquères et M. T. Stéhelin, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^{me} K. Szijjártó, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} H. Leppo, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} F. Castilla Contreras, M. A. Dawes et M^{me} B. Eggers, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocate générale en ses conclusions à l’audience du 8 septembre 2022,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 53 du règlement (CE) n^o 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 (JO 2009, L 309, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant deux associations de lutte contre les pesticides et pour la promotion de la biodiversité, Pesticide Action Network Europe ASBL et Nature et Progrès Belgique ASBL, ainsi qu’un apiculteur, TN, à l’État belge représenté par le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l’Agriculture et de l’Intégration sociale, chargé des Grandes villes, au sujet de décisions nationales autorisant, d’une part, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques à base de substances actives interdites dans l’Union européenne en vue du traitement de semences et, d’autre part, la vente et le semis de semences traitées à l’aide de ces produits.

Le cadre juridique

La directive 2009/128/CE

- 3 La directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, instaurant un cadre d’action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (JO 2009, L 309, p. 71), dispose, à son article 14, paragraphe 1 :

« 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 [...] ».

Le règlement n° 1107/2009

4 Les considérants 8, 24, 32 et 33 du règlement n° 1107/2009 sont ainsi rédigés :

« (8) Le présent règlement 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. [...] Le principe de précaution devrait être appliqué et le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre 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.

[...]

(24) Les dispositions régissant l'octroi des autorisations doivent garantir un niveau élevé de protection. 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. Par conséquent, il devrait être démontré, avant leur mise sur le marché, que les produits phytopharmaceutiques présentent un intérêt manifeste pour la production végétale et n'ont pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale, notamment celle des groupes vulnérables, ou d'effet inacceptable sur l'environnement.

[...]

(32) Les États membres devraient, dans des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsqu'un danger ou une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables, pouvoir autoriser des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par le présent règlement. Ces autorisations temporaires devraient faire l'objet d'un réexamen au niveau communautaire.

(33) La législation communautaire sur les semences prévoit la libre circulation des semences au sein de la Communauté, mais ne contient pas de disposition spécifique concernant les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques. Il convient par conséquent d'inclure une telle disposition dans le présent règlement. Si les semences traitées présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement, les États membres devraient pouvoir prendre des mesures préventives. »

5 L'article 1^{er}, paragraphes 3 et 4, de ce règlement dispose :

« 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. [...] »

6 L'article 2, paragraphe 1, dudit règlement prévoit :

« Le présent règlement s'applique aux produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants :

- a) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux ;

[...]

Ces produits sont dénommés "produits phytopharmaceutiques". »

- 7 L'article 3, points 5, 9, 10 et 17, du même règlement énonce :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

- 5) "végétaux", les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes, y compris les fruits et légumes frais et les semences ;

[...]

- 9) "mise sur le marché", la détention en vue de la vente à l'intérieur de la Communauté, y compris l'offre en vue de la vente ou toute autre forme de cession, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que la vente, la distribution et les autres formes de cession proprement dites, sauf la restitution au vendeur précédent. La mise en libre pratique sur le territoire de la Communauté constitue une mise sur le marché au sens du présent règlement.

- 10) "autorisation d'un produit phytopharmaceutique", acte administratif par lequel l'autorité compétente d'un État membre autorise la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique sur son territoire ;

[...]

- 17) [...]

Aux fins de l'utilisation en serre, en tant que traitement après récolte, pour le traitement de locaux de stockage vides et le traitement des semences, la zone désigne toutes les zones définies à l'annexe I ».

- 8 L'article 28 du règlement n° 1107/2009, intitulé « Autorisation de mise sur le marché et utilisation », dispose, à son paragraphe 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. »

- 9 L'article 29 de ce règlement, intitulé « Conditions d'autorisation de mise sur le marché », prévoit, à son paragraphe 1, sous a) :

« Sans préjudice de l'article 50, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que si, selon les principes uniformes visés au paragraphe 6, il satisfait aux exigences suivantes :

- a) ses substances actives, phytoprotecteurs et synergistes ont été approuvés ».

- 10 Sous l'intitulé « Demande d'autorisation ou modification d'une autorisation », l'article 33 dudit règlement vise, à son paragraphe 2, sous b), le traitement des semences.

- 11 L'article 40 du même règlement, relatif à la reconnaissance mutuelle des autorisations, vise, à son paragraphe 1, sous c), le traitement des semences.

- 12 Aux termes de l'article 49 du règlement n° 1107/2009, intitulé « Mise sur le marché de semences traitées » :

« 1. Les États membres n'interdisent pas la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre au moins.

2. Lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées, visées au paragraphe 1, sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut pas être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures prises par le (ou les) État(s) membre(s) concerné(s), des mesures visant à restreindre ou à interdire l'utilisation et/ou la vente de telles semences traitées sont immédiatement prises selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3. Avant d'arrêter de telles mesures, la Commission [européenne] examine les éléments disponibles et peut demander l'avis de l'Autorité [européenne de sécurité des aliments (EFSA)]. La Commission peut fixer le délai imparti à l'[EFSA] pour émettre cet avis.

3. Les articles 70 et 71 s'appliquent.

4. Sans préjudice d'autres dispositions de la législation communautaire concernant l'étiquetage des semences, l'étiquette et les documents accompagnant les semences traitées mentionnent le nom du produit phytopharmaceutique avec lequel les semences ont été traitées, le(s) nom(s) de la (des) substance(s) active(s) présente(s) dans le produit, les phrases types pour les précautions en matière de sécurité [...] et les mesures d'atténuation des risques énoncées dans l'autorisation de ce produit le cas échéant. »

13 L'article 53 de ce règlement, intitulé « Situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire », est libellé comme suit :

« 1. Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

[...]

4. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés ou composés de tels organismes, sauf si cette dissémination a été acceptée conformément à la directive 2001/18/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO 2001, L 106, p. 1)]. »

14 L'article 66, paragraphe 1, dudit règlement précise que les mots « produits phytopharmaceutiques » peuvent être remplacés par une description plus précise du type de produit, tel que, notamment, « insecticide ».

Le règlement d'exécution (UE) 2018/784

15 Les considérants 6, 11 et 13 du règlement d'exécution (UE) 2018/784 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine » (JO 2018, L 132, p. 35), énoncent :

« 6) La Commission a consulté l'[EFSA], qui a présenté ses conclusions sur l'évaluation des risques de la clothianidine le 13 octobre 2016 [...]. L'[EFSA] a constaté que, pour la plupart des cultures, les abeilles couraient des risques aigus élevés en raison de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active clothianidine. En particulier, en ce qui concerne l'exposition via la poussière, l'[EFSA] a relevé l'existence de risques aigus élevés pour les abeilles pour les céréales d'hiver, des risques chroniques élevés pour les abeilles ne pouvant être exclus pour les betteraves sucrières. Pour la consommation de résidus présents dans des

pollen et nectar contaminés, des risques aigus et chroniques élevés ont été relevés, ou un risque élevé ne peut être exclu pour la plupart des utilisations en plein champ. Il a également été relevé que les abeilles couraient des risques chroniques et aigus dans les cultures suivantes pour toutes les utilisations en plein champ. Pour les pépinières forestières, aucune donnée n'a été fournie par les demandeurs et des risques pour les abeilles ne peuvent donc pas être exclus. En outre, l'[EFSA] a relevé un certain nombre de lacunes dans les données.

- 11) [...] Compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union [européenne], il convient d'interdire toute utilisation en extérieur. Dès lors, il convient de limiter l'utilisation de la clothianidine aux serres permanentes et d'exiger que la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie, de sorte qu'elle ne soit pas replantée à l'extérieur.

[...]

- 13) Compte tenu des risques pour les abeilles provenant des semences traitées, la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine devraient être soumises aux mêmes restrictions que l'utilisation de la clothianidine. Il convient donc de prévoir que les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine ne 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 et où la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie. »

- 16 Aux termes de l'article 2 de ce règlement d'exécution, intitulé « Interdiction de la mise sur le marché et de l'utilisation de semences traitées » :

« Les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine ne sont pas mises sur le marché ni utilisées, sauf dans les cas suivants :

- a) les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et
- b) la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie. »

Le règlement d'exécution (UE) 2018/785

- 17 Les considérants 11 et 13 ainsi que l'article 2 du règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame » (JO 2018, L 132, p. 40), sont rédigés en des termes identiques à ceux des considérants 11 et 13 ainsi que de l'article 2 du règlement d'exécution 2018/784, à l'exception de la référence à la substance active thiaméthoxame à la place de la référence à la substance active clothianidine dans ces dernières dispositions.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 18 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la clothianidine et le thiaméthoxame sont des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, utilisées en tant qu'insecticides dans l'agriculture, en vue de l'enrobage des semences.

- 19 Approuvées par la Commission en 1991, ces substances ont, en raison des risques encourus par les abeilles, et compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union, fait l'objet de restrictions depuis l'année 2013, d'abord, par le règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission, du 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 (JO 2013, L 139, p. 12), puis par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785. Ces derniers prévoient notamment une interdiction de la

mise sur le marché et de l'utilisation de semences traitées à l'aide des substances actives clothianidine et thiaméthoxame, sauf aux fins des cultures dans des serres permanentes, tout au long de leur cycle de vie, de sorte que la culture obtenue ne soit pas replantée à l'extérieur.

- 20 Il ressort du dossier dont dispose la Cour que l'approbation de la clothianidine a expiré le 31 janvier 2019 et que celle du thiaméthoxame a expiré le 30 avril 2019, dès lors que les demandeurs ont retiré leurs demandes respectives de renouvellement de l'approbation de ces substances actives, de sorte que l'utilisation de celles-ci est désormais interdite dans l'Union.
- 21 Le 19 octobre 2018, les autorités belges, en invoquant le régime dérogatoire et temporaire inscrit à l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, ont autorisé, temporairement, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine (« Poncho Beta » produit par Bayer AG) et du thiaméthoxame (« Cruiser 600 FS » produit par Syngenta), en vue du traitement des semences de betteraves sucrières.
- 22 Par courriers du 7 décembre 2018, quatre autres autorisations temporaires de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives ont été octroyées en vue du semis des semences traitées à l'aide de ces produits, à savoir des semences de betteraves sucrières, de carottes, de laitues, d'endives, de radicchio rosso et de pains de sucre.
- 23 Le 21 janvier 2019, les requérants au principal ont introduit un recours devant la juridiction de renvoi tendant à la suspension et à l'annulation de ces autorisations.
- 24 Les requérants au principal font valoir, en substance, que les néonicotinoïdes ont commencé à être utilisés de manière croissante à travers la technique de l'enrobage des semences, en ce sens que, au lieu d'être pulvérisés sur la culture, ils sont préventivement appliqués sur les semences avant l'ensemencement. Ainsi, les agriculteurs achèteraient des semences déjà traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, sans égard à la présence avérée ou non des insectes que ces produits visent à éliminer.
- 25 Selon les requérants au principal, tant le Parlement européen que la Commission ont exprimé des préoccupations quant à l'usage croissant par les États membres de la dérogation prévue à l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, lesquels accorderaient des autorisations d'urgence de manière abusive, plusieurs années d'affilée, en l'absence de tout danger avéré sur les cultures, et ce dans le but de réguler la croissance des plantes ou de faciliter leur récolte ou leur entreposage. Au regard de nouvelles données scientifiques relatives aux effets toxiques de la clothianidine et du thiaméthoxame sur les abeilles, la Commission aurait interdit la vente et l'utilisation en extérieur des semences enrobées des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives.
- 26 Devant la juridiction de renvoi, le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes, soutient notamment que les requérants au principal n'ont pas démontré la pertinence des données qu'ils invoquent et n'ont, par ailleurs, fourni aucun élément justifiant l'interdiction de l'utilisation de ces produits dans les conditions prévues par les autorisations en cause.
- 27 La juridiction de renvoi émet des doutes tant en ce qui concerne le champ d'application de l'article 53 du règlement n° 1107/2009 qu'en ce qui concerne la portée de la dérogation qu'il prévoit.
- 28 Dans ces conditions, le Conseil d'État (Belgique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 53 du règlement [n° 1107/2009] doit-il être interprété comme permettant à un État membre d'accorder, dans certaines conditions, une autorisation relative au traitement, à la vente ou au semis de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 53 [du règlement n° 1107/2009] peut-il s'appliquer, dans certaines conditions, aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent

des substances actives dont la mise en vente ou l'usage sont restreints ou interdits sur le territoire de l'Union [...] ?

- 3) Les “circonstances particulières” exigées par l'article 53 du règlement [n° 1107/2009] couvrent-elles des situations pour lesquelles la survenance d'un danger n'est pas certaine mais seulement plausible ?
- 4) Les “circonstances particulières” exigées par l'article 53 du règlement [n° 1107/2009] couvrent-elles des situations pour lesquelles la survenance d'un danger est prévisible, ordinaire et même cyclique ?
- 5) L'expression “qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables” utilisée à l'article 53 du règlement [n° 1107/2009] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle accorde une égale importance, compte tenu des termes du considérant n° 8 [de ce] règlement, d'une part, à la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et, d'autre part, à la préservation de la compétitivité de l'agriculture communautaire ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 29 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, alors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.
- 30 Il convient de rappeler, ainsi qu'il a été précisé aux points 19 et 20 du présent arrêt, que la mise sur le marché et l'utilisation en extérieur de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant notamment les substances actives clothianidine et thiaméthoxame, faisant l'objet des autorisations en cause au principal, ont été interdites, respectivement, par le règlement d'exécution 2018/784 et par le règlement d'exécution 2018/785.
- 31 Plus précisément, ces règlements d'exécution prévoient, à leur article 2 respectif, que les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de telles substances actives ne sont pas mises sur le marché ni utilisées, sauf lorsque les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et lorsque la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie.
- 32 Une telle limitation de l'utilisation de ces substances actives aux serres permanentes, ayant pour effet que la culture obtenue ne soit pas replantée à l'extérieur, est motivée, ainsi que cela est reflété aux considérants 11 et 13 desdits règlements d'exécution, par les risques pour les abeilles que présentent les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant lesdites substances actives et par la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union.
- 33 Les interrogations de la juridiction de renvoi se rapportent ainsi à la possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits en dérogeant à une mesure explicite d'interdiction, adoptée sur le fondement de l'article 49, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009.
- 34 Il convient de souligner, d'emblée, que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 constitue une dérogation à la règle générale, consacrée à l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, en vertu de laquelle un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé

dans l'État membre concerné conformément audit règlement. Or, conformément à une jurisprudence bien établie, s'agissant d'une dérogation, celle-ci doit faire l'objet d'une interprétation stricte (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 2021, Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, point 28).

35 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, en vue de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs de la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 25 juillet 2018, Confédération paysanne e.a., C-528/16, EU:C:2018:583, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

36 S'agissant, tout d'abord, du libellé de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, force est de constater qu'il en découle que cette disposition s'applique « par dérogation à l'article 28 » de ce règlement.

37 À cet égard, il convient de relever que l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement précise qu'un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné, conformément audit règlement, l'article 28, paragraphe 2, de celui-ci exposant les cas pour lesquels aucune autorisation n'est requise.

38 Conformément à l'article 29, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1107/2009, l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, visée à l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, est subordonnée, notamment, à l'approbation des substances actives le composant.

39 Il s'ensuit que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 permet aux États membres d'autoriser, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances qui ne sont pas couvertes par un règlement d'approbation. En revanche, le libellé de cette disposition ne permet pas de conclure que ces États membres peuvent ainsi déroger aux réglementations de l'Union visant expressément à interdire la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques.

40 À cet égard, il convient de relever que, conformément au considérant 33 du règlement n° 1107/2009, une « disposition spécifique » de ce règlement a été consacrée par le législateur de l'Union aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques, à savoir l'article 49 dudit règlement. Aux termes du paragraphe 2 de cet article, lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures prises par l'État membre ou les États membres concernés, des mesures visant à restreindre ou à interdire l'utilisation et/ou la vente de telles semences traitées sont immédiatement prises.

41 Les mesures adoptées au titre de l'article 49 du règlement n° 1107/2009 sont dès lors des mesures spécifiques relatives aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques. Or, force est de constater qu'il ne ressort pas du libellé de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 que celui-ci déroge à l'article 49, paragraphe 2, de ce règlement ou aux mesures adoptées en application de cette dernière disposition dès lors que cette première disposition ne vise que l'article 28 dudit règlement.

42 S'agissant, ensuite, du contexte dans lequel s'inscrit l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, il y a lieu de relever que le législateur de l'Union a fait référence, au considérant 32 de ce règlement, à la possibilité pour les États membres d'autoriser, dans des circonstances exceptionnelles, des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par ledit règlement.

43 Bien qu'il ressorte de ce considérant que ce législateur a entendu permettre aux États membres d'autoriser des produits phytopharmaceutiques, ou, en l'occurrence, des semences traitées à l'aide de tels produits, sans respecter les conditions prévues par ce même règlement, ledit considérant ne fait

aucunement état de la volonté de ce législateur de leur permettre de déroger à une interdiction explicite de telles semences.

44 En outre, il y a lieu d'observer que l'interprétation de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, retenue au point 39 du présent arrêt, est confortée par l'obligation des États membres, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2009/128, de prendre toutes les mesures nécessaires afin de promouvoir la lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques, de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures.

45 Enfin, il y a lieu de relever que les mesures d'interdiction prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785 ont été adoptées compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union, ainsi que cela est énoncé aux considérants 11 de ces règlements d'exécution.

46 De telles interdictions répondent ainsi à l'objectif du règlement n° 1107/2009 qui est, ainsi qu'il est précisé à l'article 1^{er}, paragraphes 3 et 4, de ce règlement, et comme il est reflété au considérant 8 de celui-ci, notamment d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement.

47 À cet égard, il convient de rappeler que ces dispositions se fondent sur le principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par l'Union dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE, afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement.

48 En outre, force est de constater, ainsi qu'il est énoncé au considérant 24 du règlement n° 1107/2009, que les dispositions régissant l'octroi des autorisations doivent garantir un niveau élevé de protection et que, lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement, en particulier, « devrait primer » l'objectif d'amélioration de la production végétale [voir, par analogie, arrêt du 5 mai 2022, R. en R. (Utilisation agricole d'un produit non autorisé), C-189/21, EU:C:2022:360, points 42 et 43].

49 Par conséquent, ainsi que le précise ce considérant, il devrait être démontré, avant leur mise sur le marché, non seulement que les produits phytopharmaceutiques présentent un intérêt manifeste pour la production végétale, mais que, en outre, ils n'ont pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale.

50 Or, si l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 devait être interprété comme autorisant la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques, alors même que cette mise sur le marché et cette utilisation ont fait l'objet, après évaluation par l'Autorité européenne de sécurité des aliments, d'une mesure d'interdiction expresse, une telle interprétation reviendrait, d'une part, à contrevenir à l'objectif de ce règlement, tel que rappelé aux points 46 et 47 du présent arrêt. D'autre part, cette interprétation reviendrait à faire primer l'amélioration de la production végétale sur la prévention des risques pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'environnement que pourrait induire l'usage des semences traitées à l'aide des produits phytopharmaceutiques, dont la nocivité a été avérée, et ce en violation des considérations exposées au point 48 du présent arrêt.

51 À cet égard, il convient de souligner que les mesures d'interdiction, telles que celles prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785, sont prises par la Commission dans le respect de conditions strictes dès lors que les semences traitées à l'aide de tels produits phytopharmaceutiques sont susceptibles de présenter un risque grave pour l'environnement, la santé humaine ou animale.

52 En effet, ainsi qu'il est énoncé au considérant 6 du règlement d'exécution 2018/784, l'Autorité européenne de sécurité des aliments a notamment constaté que, pour la plupart des cultures, les abeilles

couraient des risques aigus élevés et des risques chroniques élevés en raison de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active clothianidine, en particulier par l'exposition à la poussière et par la consommation de résidus présents dans des pollen et nectar contaminés. Le considérant 13 du règlement d'exécution 2018/785 souligne également les risques pour les abeilles provenant des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant du thiaméthoxame.

53 Il convient, par ailleurs, d'ajouter que l'interprétation retenue de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 vaut non seulement pour la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques qui ont été expressément interdits par des règlements d'exécution, en l'occurrence pour le semis de ces semences, mais également pour la mise sur le marché de tels produits phytopharmaceutiques en vue du traitement desdites semences.

54 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et deuxième questions que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.

Sur les troisième à cinquième questions

55 Compte tenu de la réponse apportée aux première et deuxième questions, il n'y a pas lieu de répondre aux troisième à cinquième questions.

Sur les dépens

56 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 53, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil,

doit être interprété en ce sens que :

il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.

Signatures