

## ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

8 octobre 2020 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Règlement (CE) no 1107/2009 – Mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques – Mesures d’urgence – Information officielle de la Commission européenne – Directive (UE) 2015/1535 – Procédure d’information dans le domaine des réglementations techniques – Néonicotinoïdes – Protection des abeilles – Principe de coopération loyale »

Dans l’affaire C-514/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Conseil d’État (France), par décision du 28 juin 2019, parvenue à la Cour le 8 juillet 2019, dans la procédure

**Union des industries de la protection des plantes**

contre

**Premier ministre,**

**Ministre de la Transition écologique et solidaire,**

**Ministre des Solidarités et de la Santé,**

**Ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation,**

**Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail,**

en présence de :

**Association Générations futures,**

**Union nationale de l’apiculture française (UNAF),**

**Syndicat national de l’apiculture,**

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, M. L. Bay Larsen (rapporteur), M<sup>me</sup> C. Toader, MM. M. Safjan et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour l’Union des industries de la protection des plantes, par M<sup>e</sup> J.-P. Chevallier, avocat,
- pour l’Union nationale de l’apiculture française (UNAF), par M<sup>e</sup> B. Fau, avocat,

- pour le Syndicat national de l'apiculture, par M<sup>es</sup> F. Lafforgue et H. Baron, avocats,
- pour le gouvernement français, par M<sup>me</sup> A.-L. Desjonquères et M. E. Leclerc, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M<sup>mes</sup> F. Castilla Contreras et M. Jáuregui Gómez ainsi que par MM. A. Dawes et I. Naglis, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 4 juin 2020,

rend le présent

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 5 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 (JO 2015, L 241, p. 1), ainsi que des articles 69 et 71 du règlement (CE) n<sup>o</sup> 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 l'Union des industries de la protection des plantes au Premier ministre, au ministre de la Transition écologique et solidaire, au ministre des Solidarités et de la Santé, au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi qu'à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (France) au sujet de l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits.

### **Le cadre juridique**

#### ***Le droit de l'Union***

##### *La directive 2015/1535*

- 3 L'article 5, paragraphes 1 et 2, de la directive 2015/1535 dispose :

« 1. Sous réserve de l'article 7, les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique [...] ; ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet.

[...]

Lorsque le projet de règle technique vise en particulier la limitation de la commercialisation ou de l'utilisation d'une substance, d'une préparation ou d'un produit chimique, pour des motifs de santé publique ou de protection des consommateurs ou de l'environnement, les États membres communiquent également soit un résumé, soit les références de toutes les données pertinentes relatives à la substance, à la préparation ou au produit visé et celles relatives aux produits de substitution connus et disponibles, dans la mesure où ces renseignements sont disponibles, ainsi que les effets attendus de la mesure au regard de la santé publique ou de la protection du consommateur et de l'environnement, avec une analyse des risques [...]

La Commission porte aussitôt le projet de règle technique et tous les documents qui lui ont été communiqués à la connaissance des autres États membres [...]

[...]

2. La Commission et les États membres peuvent adresser à l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique des observations dont cet État membre tient compte dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique. »

4 L'article 6 de cette directive prévoit :

« 1. Les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de trois mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication prévue à l'article 5, paragraphe 1.

[...]

3. Les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique, à l'exclusion des projets de règles relatives aux services, de douze mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication visée à l'article 5, paragraphe 1, de la présente directive, si, dans les trois mois qui suivent cette date, la Commission fait part de son intention de proposer ou d'adopter une directive, un règlement ou une décision [...] sur ce sujet.

4. Les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de douze mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication visée à l'article 5, paragraphe 1, de la présente directive, si, dans les trois mois qui suivent cette date, la Commission fait part du constat que le projet de règle technique porte sur une matière couverte par une proposition de directive, de règlement ou de décision [...]

[...]

7. Les paragraphes 1 à 5 ne s'appliquent pas lorsqu'un État membre :

a) pour des raisons urgentes tenant à une situation grave et imprévisible qui a trait à la protection de la santé des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux ou à la sécurité et, pour les règles relatives aux services, aussi à l'ordre public, notamment à la protection des mineurs, doit élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les mettre en vigueur aussitôt, sans qu'une consultation soit possible ; [...]

[...]

L'État membre indique, dans la communication visée à l'article 5, les motifs qui justifient l'urgence des mesures en question. La Commission se prononce sur cette communication dans les plus brefs délais. Elle prend les mesures appropriées en cas de recours abusif à cette procédure. Le Parlement européen est tenu informé par la Commission. »

5 L'article 7, paragraphe 1, sous c), de ladite directive précise :

« Les articles 5 et 6 ne s'appliquent pas aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres ou aux accords volontaires par lesquels ces derniers :

[...]

c) font usage des clauses de sauvegarde prévues dans des actes contraignants de l'Union ».

*Le règlement n° 1107/2009*

6 Le considérant 8 du règlement n° 1107/2009 est libellé comme suit :

« 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. [...] »

7 L'article 21, paragraphe 1, de ce règlement énonce :

« La Commission peut réexaminer l'approbation d'une substance active à tout moment. Elle tient compte de la demande d'un État membre visant à réexaminer, à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques et techniques et des données de contrôle, l'approbation d'une substance active [...] »

8 L'article 49, paragraphe 2, dudit règlement est ainsi rédigé :

« Lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées [...] 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. [...] »

9 L'article 69 du même règlement dispose :

« Lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance active [...] approuv[e] ou un produit phytopharmaceutique qui a été autorisé en vertu du présent règlement est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante au moyen des mesures prises par l'État membre ou les États membres concernés, des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation et/ou la vente de la substance ou du produit en question sont prises immédiatement selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3, soit à l'initiative de la Commission, soit à la demande d'un État membre. [...] »

10 L'article 70 du règlement n° 1107/2009 énonce :

« Par dérogation à l'article 69, la Commission peut, en cas d'extrême urgence, arrêter des mesures d'urgence à titre provisoire après avoir consulté l'État membre ou les États membres concernés et informé les autres États membres.

Aussi rapidement que possible et dans un délai maximal de dix jours ouvrables, ces mesures sont confirmées, modifiées, abrogées ou prorogées selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3. »

11 L'article 71 de ce règlement précise :

« 1. Lorsqu'un État membre informe officiellement la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence et qu'aucune mesure n'a été arrêtée conformément à l'article 69 ou à l'article 70, cet État membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires. En pareil cas, il en informe immédiatement les autres États membres et la Commission.

2. Dans un délai de trente jours ouvrables, la Commission saisit le comité visé à l'article 79, paragraphe 1, selon la procédure de réglementation prévue à l'article 79, paragraphe 3, en vue de la prorogation, de la modification ou de l'abrogation des mesures conservatoires provisoires prises au niveau national.

3. L'État membre peut maintenir ses mesures conservatoires provisoires au niveau national jusqu'à l'adoption de mesures communautaires. »

*Le règlement d'exécution (UE) 2018/783*

12 Le règlement d'exécution (UE) 2018/783 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 « imidaclopride » (JO 2018, L 132, p. 31), détermine les conditions de mise sur le marché et d'utilisation de l'imidaclopride.

*Le règlement d'exécution (UE) 2018/784*

- 13 Le 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), détermine les conditions de mise sur le marché et d'utilisation de la clothianidine.

*Le règlement d'exécution (UE) 2018/785*

- 14 Le 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), détermine les conditions de mise sur le marché et d'utilisation du thiaméthoxame.

***Le droit français***

- 15 L'article L. 253-8, II, du code rural et de la pêche maritime dispose :

« L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018.

[...]

Des dérogations à l'interdiction mentionnée aux premier et deuxième alinéas du présent II peuvent être accordées jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

[...] »

- 16 L'article D. 253-46-1 de ce code, introduit par le décret n° 2018-675, du 30 juillet 2018, **relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques (JORF du 1er août 2018, texte no 7)**, prévoit :

« Les substances de la famille des néonicotinoïdes mentionnées à l'article L. 253-8 sont les suivantes :

- Acétamipride ;
- Clothianidine ;
- Imidaclopride ;
- Thiaclopride ;
- Thiaméthoxame. »

**Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 17 L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime prévoit l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018. Il autorise, cependant, l'octroi de certaines dérogations à cette interdiction jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020.

- 18 La République française a communiqué à la Commission, le 2 février 2017, un projet de décret énumérant les substances actives visées à cet article. Cette communication était explicitement fondée sur l'article 5, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 2015/1535 et ne se référait pas au règlement n° 1107/2009. Ladite communication mentionnait différentes études indiquant un impact majeur des néonicotinoïdes sur l'environnement et un risque pour la santé humaine.

- 19 Le 3 août 2017, la Commission a répondu à la même communication qu'elle partageait les préoccupations exprimées par la République française concernant certaines substances de la famille des néonicotinoïdes. En outre, cette institution a précisé que l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) avait publié des conclusions concernant trois des substances visées par le projet de décret notifié, ce qui l'incitait à réfléchir à la nécessité de mettre en œuvre d'autres restrictions.
- 20 Par la suite, les règlements d'exécution 2018/783, 2018/784 et 2018/785 ont interdit l'utilisation de l'imidaclopride, de la clothianidine et du thiaméthoxame à compter du 19 décembre 2018, à l'exception des traitements pour les cultures sous serre permanente des plantes effectuant l'intégralité de leur cycle de vie dans une serre.
- 21 Le 30 juillet 2018, le Premier ministre a adopté, sur le fondement de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, le décret n° 2018-675 qui a pour objet de définir les substances actives de la famille des néonicotinoïdes visées à cet article. Ce décret a inséré dans ce code l'article D. 253-46-1, aux termes duquel ces substances interdites sont l'acétamipride, la clothianidine, l'imidaclopride, le thiaclopride et le thiaméthoxame.
- 22 Le 1<sup>er</sup> octobre 2018, l'Union des industries de la protection des plantes a introduit auprès du Conseil d'État (France) une requête visant à obtenir l'annulation dudit décret, en tant qu'il serait incompatible avec le règlement n° 1107/2009.
- 23 Au vu du déroulement de la procédure préalable à l'adoption du décret n° 2018-675, la juridiction de renvoi considère que la légalité de celui-ci dépend de la question de savoir si la République française disposait, en vertu de l'article 71 du règlement n° 1107/2009, de la faculté d'adopter ce décret en tant que mesure d'urgence, après avoir procédé à une communication fondée sur la directive 2015/1535 et alors que la Commission avait adopté une série de mesures relatives à l'utilisation de certains des néonicotinoïdes visés par ledit décret.
- 24 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Lorsqu'une mesure nationale visant à restreindre l'utilisation de substances actives a été formellement notifiée à la Commission sur le fondement de l'article 5 de la directive 2015/1535 [...] avec toutefois une présentation des éléments qui conduisent l'État membre à considérer que la substance est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante, en l'état de la réglementation, que par des mesures prises par l'État membre, présentation suffisamment claire pour que la Commission ne puisse se méprendre en rattachant le fondement de la notification au règlement n° 1107/2009 [...], appartient-il alors à la Commission [...] de regarder cette notification comme ayant été présentée au titre de la procédure prévue aux articles 69 et 71 de ce règlement et de prendre, le cas échéant, des mesures d'instruction supplémentaires ou des mesures répondant tant aux exigences de cette réglementation qu'aux préoccupations exprimées par cet État membre ?
- 2) Dans l'hypothèse où la réponse à cette question serait positive, les règlements d'exécution [...] 2018/783, 2018/784 et 2018/785 [...] interdisant l'utilisation des substances thiaméthoxame, clothianidine et imidaclopride, à compter du 19 décembre 2018, à l'exception des traitements pour les cultures sous serre permanente des plantes effectuant l'intégralité de leur cycle de vie dans une telle serre, doivent-ils être regardés comme des mesures prises en réponse à la demande formulée par la [République française] le 2 février 2017 tendant à l'interdiction générale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits ?
- 3) En cas de réponse positive à cette dernière question, que peut faire l'État membre ayant demandé à la Commission, sur le fondement de l'article 69 du règlement n° 1107/2009, de prendre des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec

ces produits si celle-ci n'accède que partiellement à sa demande en ne restreignant l'utilisation non de toutes les substances de la famille des néonicotinoïdes, mais de trois d'entre elles ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur la recevabilité*

- 25 L'Union des industries de la protection des plantes conteste la recevabilité de la demande de décision préjudicielle.
- 26 Elle soutient que la mesure nationale en cause au principal ne pouvait pas être adoptée en application de l'article 71 du règlement n° 1107/2009 en tant qu'elle constitue une interdiction définitive et non une mesure provisoire mise en place dans l'attente de l'adoption de mesures au niveau de l'Union. Cette mesure ne présenterait pas non plus un caractère d'urgence en tant qu'elle résulte d'une loi de l'année 2016 dont les effets ont été différés jusqu'à l'année 2018. En outre, la communication de ladite mesure ne procéderait pas de la procédure d'urgence prévue par la directive 2015/1535.
- 27 Dans ces conditions, la première question, qui porte sur le respect des conditions procédurales énoncées à l'article 71 du règlement n° 1107/2009, serait sans incidence sur l'issue du litige au principal. Il en irait de même des deuxième et troisième questions puisque celles-ci n'ont été posées qu'en cas de réponse affirmative à la première question. Au surplus, la deuxième question n'aurait aucun lien avec l'objet du litige au principal.
- 28 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la coopération entre cette dernière et les juridictions nationales instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 4 décembre 2018, *Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, point 26 ainsi que jurisprudence citée).
- 29 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 4 décembre 2018, *Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, point 27 ainsi que jurisprudence citée).
- 30 Les arguments avancés par l'Union des industries de la protection des plantes ne sont pas suffisants pour renverser la présomption de pertinence dont bénéficient les questions posées.
- 31 En effet, il apparaît, en premier lieu, que la juridiction de renvoi n'a pas déterminé, à ce stade, la portée de la mesure nationale en cause au principal. Dans ces conditions, il ne saurait être exclu que cette juridiction puisse considérer, le cas échéant en procédant à une interprétation de cette mesure en conformité avec le droit de l'Union, que celle-ci revêt un caractère provisoire et peut, de ce fait, constituer une « mesure conservatoire provisoire », au sens de l'article 71 du règlement n° 1107/2009.
- 32 En deuxième lieu, la durée de la procédure nationale ayant précédé l'adoption de la mesure nationale en cause au principal ne saurait être décisive, dès lors que cette durée ne suffit pas à exclure que, au stade final de cette procédure, cette mesure ait pu apparaître comme une « mesure d'urgence », au sens de cette disposition, en tant que son adoption était désormais nécessaire pour faire face, de manière urgente, à un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement.

- 33 En troisième lieu, en ce qui concerne l'absence de recours à la procédure d'urgence prévue par la directive 2015/1535 pour opérer la communication de la mesure nationale en cause au principal, il convient de relever que la première question vise à fournir à la juridiction de renvoi les éléments de droit de l'Union nécessaires pour déterminer si, et le cas échéant à quelles conditions, une communication opérée en vertu de cette directive peut être prise en compte au titre de la procédure prévue à l'article 71 du règlement n° 1107/2009. Partant, l'appréciation de cet argument de l'Union des industries de la protection des plantes est indissociablement liée à la réponse qu'il convient d'apporter à cette question et n'est, par suite, pas de nature à entraîner l'irrecevabilité de celle-ci (voir, par analogie, arrêts du 17 janvier 2019, KPMG Baltics, C-639/17, EU:C:2019:31, point 11, et du 3 décembre 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, point 30).
- 34 En quatrième lieu, s'agissant du rapport entre la deuxième question et l'objet du litige au principal, il y a lieu de constater que cette question vise à déterminer si certaines mesures adoptées par la Commission postérieurement à la communication opérée par la République française peuvent être regardées comme ayant été prises en réponse à cette communication. Dès lors, d'une part, que la juridiction de renvoi doit, en vue de trancher le litige au principal, déterminer si le décret n° 2018-675 pouvait être adopté par la République française en application de l'article 71 du règlement n° 1107/2009 et, d'autre part, que cette disposition subordonne l'action des États membres à l'absence d'adoption de certaines mesures par la Commission, il ne saurait être considéré que la deuxième question est manifestement dénuée de tout lien avec l'objet du litige au principal.
- 35 Il s'ensuit que les questions préjudicielles sont recevables.

### *Sur la première question*

- 36 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 5 de la directive 2015/1535 et l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doivent être interprétés en ce sens que la communication, opérée au titre de l'article 5 de cette directive, d'une mesure nationale interdisant l'usage de certaines substances actives relevant de ce règlement doit être considérée comme constituant une information officielle de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, au sens de l'article 71, paragraphe 1, dudit règlement, lorsque cette communication comporte une présentation claire des éléments attestant, d'une part, que ces substances actives sont susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et, d'autre part, que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante que par des mesures prises par l'État membre concerné.
- 37 L'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 prévoit que, lorsqu'un État membre informe officiellement la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence et qu'aucune mesure n'a été arrêtée conformément aux articles 69 ou 70 de ce règlement, cet État membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires. Il est alors tenu d'en informer immédiatement les autres États membres et la Commission.
- 38 L'article 69 dudit règlement autorise la Commission à adopter des mesures d'urgence visant à restreindre ou à interdire l'utilisation ou la vente d'une substance active ou d'un produit phytopharmaceutique lorsqu'il apparaît clairement que cette substance active ou ce produit, qui a été autorisé en vertu du même règlement, est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante au moyen des mesures prises par l'État membre ou les États membres concernés. L'article 70 du règlement n° 1107/2009 prévoit la faculté, pour la Commission, d'adopter de telles mesures d'urgence à l'issue d'une procédure simplifiée en cas d'extrême urgence.
- 39 La procédure instituée par l'article 71 de ce règlement a ainsi pour objet de permettre l'adoption, par la Commission ou à défaut par un État membre, de mesures d'urgence encadrant l'utilisation ou la vente de certaines substances ou de certains produits lorsque ces mesures apparaissent nécessaires pour protéger la santé humaine ou animale ou l'environnement.

- 40 L'article 5 de la directive 2015/1535 prévoit, quant à lui, que les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique. Cette communication doit en principe être suivie, en application de l'article 6 de cette directive, d'un report de l'adoption de ce projet, en vue de permettre à cette institution et aux autres États membres de formuler des observations sur ledit projet.
- 41 Si la procédure prévue par ladite directive peut concerner, conformément à l'article 5, paragraphe 1, quatrième alinéa, de celle-ci, des mesures d'un État membre visant la limitation de la commercialisation ou de l'utilisation d'une substance ou d'un produit chimique pour des motifs de santé publique ou de protection de l'environnement, il n'en demeure pas moins que les deux procédures visées par la première question sont distinctes.
- 42 En premier lieu, si l'article 5 de la même directive s'applique, en principe, à tout projet de règle technique, l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 concerne les mesures applicables aux substances et aux produits approuvés ou autorisés en vertu de ce règlement.
- 43 En deuxième lieu, la communication qui constitue le début de la procédure prévue à l'article 5 de cette directive n'a pas la même fonction que l'information officielle par laquelle est engagée la procédure instituée par l'article 71 du règlement n° 1107/2009, puisque cette communication vise à permettre à la Commission et aux autres États membres de formuler des observations, quand cette information a pour objet premier d'inciter la Commission à réagir à ladite information en adoptant les mesures d'urgence nécessaires pour maîtriser le risque identifié par l'État membre concerné.
- 44 En troisième lieu, les conséquences attachées par le législateur de l'Union à la communication et à l'information prévues respectivement à l'article 5 de la directive 2015/1535 et à l'article 71 du règlement n° 1107/2009 ne sont pas de même nature. Ainsi, alors que cette communication implique, en principe, le report de l'adoption du projet concerné, l'information mentionnée à l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 peut, dans certaines conditions, permettre à l'État membre concerné d'adopter sans délai des mesures conservatoires provisoires au niveau national.
- 45 À cet égard, si la procédure prévue à l'article 5 de la directive 2015/1535 peut certes également conduire à l'adoption immédiate de mesures nationales, lorsque l'État membre concerné fait usage de la faculté instituée à cette fin par l'article 6, paragraphe 7, sous a), de cette directive, cette faculté ne constitue qu'une exception, dont l'applicabilité est d'ailleurs subordonnée à une condition qui ne figure pas à l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, à savoir le caractère imprévisible de la situation faisant l'objet de la mesure d'urgence adoptée.
- 46 En quatrième lieu, il y a lieu de relever que l'article 71, paragraphe 1, de ce règlement doit être assimilé, ainsi que M<sup>me</sup> l'avocate générale l'a relevé au point 58 de ses conclusions, à une clause de sauvegarde.
- 47 La distinction des procédures prévues respectivement à l'article 5 de ladite directive et à l'article 71 dudit règlement est dès lors confirmée par l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la même directive, lequel prévoit que les articles 5 et 6 de celle-ci ne s'appliquent pas aux dispositions des États membres par lesquelles ces derniers font usage des clauses de sauvegarde prévues dans des actes contraignants de l'Union.
- 48 Cela étant, s'il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'usage, par un État membre, de la faculté prévue par un acte de l'Union d'adopter des mesures d'urgence suppose le respect à la fois des conditions de fond et de procédures énoncées par cet acte (voir, en ce sens, arrêts du 8 septembre 2011, Monsanto e.a., C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, point 69, ainsi que du 13 septembre 2017, Fidenato e.a., C-111/16, EU:C:2017:676, point 32), il importe de constater que la saisine de la Commission en application de l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 nécessite seulement que l'État membre concerné « informe officiellement » cette institution, sans que cette information doive revêtir une forme particulière.

- 49 En outre, il convient de rappeler que, en vertu du principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. À cet égard, la Cour a notamment jugé que ce principe oblige non seulement les États membres à prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union, mais impose également aux institutions de celle-ci des devoirs réciproques de coopération loyale avec les États membres (arrêts du 4 septembre 2014, Espagne/Commission, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, point 87, et du 19 décembre 2019, Amoena, C-677/18, EU:C:2019:1142, point 55).
- 50 Il importe également de rappeler que, parmi les garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union, figure le principe de bonne administration, auquel se rattache l'obligation pour l'institution compétente d'examiner, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce (arrêt du 29 mars 2012, Commission/Estonie, C-505/09 P, EU:C:2012:179, point 95 et jurisprudence citée).
- 51 Dans ces conditions, malgré la distinction des procédures prévues respectivement à l'article 5 de la directive 2015/1535 et à l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, la Commission ne saurait, au regard de l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement visé au considérant 8 de ce règlement, dénier toute pertinence, aux fins de l'application de cet article 71, paragraphe 1, à une communication d'un projet de règle technique opérée en application de cet article 5 lorsque les éléments que cette communication comporte sont suffisants pour permettre à cette institution de comprendre que l'État membre concerné aurait dû la saisir au titre de l'article 71, paragraphe 1, dudit règlement.
- 52 Cette dernière condition est remplie lorsque la communication concernée évoque, d'une part, l'existence d'un risque lié à une substance active approuvée ou à un produit phytopharmaceutique autorisé que le projet communiqué vise à maîtriser et, d'autre part, l'impossibilité de maîtriser ce risque sans ajouter, en urgence, à la législation en vigueur des mesures supplémentaires.
- 53 Dans un tel cas, il incombe à la Commission de demander à l'État membre concerné s'il y a lieu de considérer que cette communication constitue une information officielle au titre de l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009.
- 54 Dans l'hypothèse où la Commission aurait omis d'adresser une telle demande à cet État membre, il y a lieu de considérer que cette institution a été officiellement informée, au moyen de ladite communication, de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, au sens de l'article 71, paragraphe 1, dudit règlement.
- 55 En l'occurrence, il ressort des termes mêmes de la première question que la juridiction de renvoi, à qui il incombe exclusivement d'apprécier les faits dans le cadre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 14 mai 2020, Azienda Municipale Ambiente, C-15/19, EU:C:2020:371, point 26 et jurisprudence citée), estime que les éléments mentionnés au point 52 du présent arrêt ressortent effectivement de la communication opérée par la République française.
- 56 En outre, il ne résulte pas de la décision de renvoi ou du dossier dont dispose la Cour que la Commission a demandé à la République française s'il y a lieu de considérer que cette communication doit constituer une information officielle au titre de l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009.
- 57 En tout état de cause, il importe de souligner que la circonstance que l'information officielle transmise par un État membre à la Commission comprenne déjà un projet de mesure n'est pas de nature à dispenser cet État membre de l'obligation d'informer immédiatement les autres États membres et la Commission de l'adoption finale de cette mesure, conformément à l'article 71, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 1107/2009.
- 58 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 5 de la directive 2015/1535 et l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doivent être interprétés en ce sens

que la communication, opérée au titre de l'article 5 de cette directive, d'une mesure nationale interdisant l'usage de certaines substances actives relevant de ce règlement doit être considérée comme constituant une information officielle de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, au sens de l'article 71, paragraphe 1, dudit règlement, lorsque :

- cette communication comporte une présentation claire des éléments attestant, d'une part, que ces substances actives sont susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et, d'autre part, que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante sans l'adoption, en urgence, des mesures prises par l'État membre concerné, et que
- la Commission a omis de demander à cet État membre s'il y a lieu de considérer que ladite communication constitue une information officielle au titre de l'article 71, paragraphe 1, du même règlement.

### ***Sur la deuxième question***

59 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens que les règlements d'exécution 2018/783, 2018/784 et 2018/785 peuvent être considérés comme des mesures arrêtées par la Commission en réponse à la communication opérée, le 2 février 2017, par la République française.

60 L'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 précise que, après avoir informé officiellement la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, un État membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires si « aucune mesure n'a été arrêtée conformément à l'article 69 ou à l'article 70 » de ce règlement.

61 Il ressort donc du libellé même de cet article 71, paragraphe 1, que seule l'adoption, par la Commission, de mesures fondées sur les articles 69 ou 70 dudit règlement est susceptible d'exclure toute possibilité, pour l'État membre concerné, d'adopter des mesures d'urgence.

62 Cette conclusion est corroborée par l'économie générale du même règlement.

63 À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort du point 39 du présent arrêt, l'information officielle de la Commission par un État membre au titre de l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 a pour objet d'engager une procédure destinée à assurer l'adoption de mesures d'urgence par la Commission ou, à défaut, par l'État membre concerné.

64 Le législateur de l'Union a ainsi institué une procédure d'urgence spécifique qui est étroitement liée aux procédures d'urgence établies aux articles 69 et 70 de ce règlement, lesquels font partie, à l'instar de l'article 71 de celui-ci, du chapitre IX dudit règlement. En revanche, les dispositions instituant ces procédures d'urgence ne se réfèrent pas aux autres procédures prévues par le même règlement et doivent, dès lors, être considérées comme indépendantes de ces dernières.

65 La procédure prévue à l'article 71 du règlement n° 1107/2009 se distingue, en particulier, de la procédure de réexamen de l'approbation d'une substance active prévue à l'article 21 de ce règlement, qui peut également être engagée à la suite de la demande d'un État membre présentée à cette fin.

66 Or, les règlements d'exécution 2018/783, 2018/784 et 2018/785 ont été adoptés non pas sur le fondement des articles 69 ou 70 du règlement n° 1107/2009, mais sur la base d'autres dispositions de ce règlement.

67 Partant, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens que les règlements d'exécution 2018/783, 2018/784 et 2018/785 ne peuvent pas être considérés comme des mesures arrêtées par la Commission en réponse à la communication opérée, le 2 février 2017, par la République française.

### ***Sur la troisième question***

68 Eu égard à la réponse apportée à la deuxième question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

### Sur les dépens

69 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 :

1) **L'article 5 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, et l'article 71, 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, doivent être interprétés en ce sens que la communication, opérée au titre de l'article 5 de cette directive, d'une mesure nationale interdisant l'usage de certaines substances actives relevant de ce règlement doit être considérée comme constituant une information officielle de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, au sens de l'article 71, paragraphe 1, dudit règlement, lorsque :**

- **cette communication comporte une présentation claire des éléments attestant, d'une part, que ces substances actives sont susceptibles de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et, d'autre part, que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante sans l'adoption, en urgence, des mesures prises par l'État membre concerné, et que**
- **la Commission européenne a omis de demander à cet État membre s'il y a lieu de considérer que ladite communication constitue une information officielle au titre de l'article 71, paragraphe 1, du même règlement.**

2) **L'article 71, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens que le règlement d'exécution (UE) 2018/783 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 « imidaclopride », le 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 », et le 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 », ne peuvent pas être considérés comme des mesures arrêtées par la Commission européenne en réponse à la communication opérée, le 2 février 2017, par la République française.**

Bonichot

Bay Larsen

Toader

Safjan

Jääskinen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 octobre 2020.

Le greffier

Le président de la I<sup>ère</sup>  
chambre

A. Calot Escobar

J.-C. Bonichot

---

\* Langue de procédure : le français.