

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

NM

**N^{os} 450155, 450287, 450932, 450933,
451271, 451272, 451380, 461199**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION AGIR POUR
L'ENVIRONNEMENT et autres

M. Géraud Sajust de Bergues
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

Mme Marie-Gabrielle Merloz
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 5 avril 2023
Décision du 3 mai 2023

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 450155, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 25 février 2021, 15 juillet 2021 et 19 janvier 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 12 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- l'arrêté contesté est entaché d'incompétence dès lors qu'il revenait aux autorités européennes d'accorder une dérogation à l'approbation d'une substance active interdite

au niveau européen et non à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

- l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) du 23 décembre 2020, qui dresse un bilan des conséquences de l'usage des produits en cause et sur lequel se fonde l'arrêté contesté, a été établi sans prendre en compte des données déterminantes et sans évaluer certains risques ;

- l'avis du conseil de surveillance, chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques, méconnaît l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime en ce que, en premier lieu, sa composition ne présente pas les garanties de déontologie et d'indépendance nécessaires, en deuxième lieu, l'avis n'a pas été rendu public et, en dernier lieu, le conseil de surveillance, convoqué 48 heures avant la séance, n'a eu aucune latitude pour vérifier les informations communiquées, n'a pas pu prendre en compte la consultation publique et ne s'est pas prononcé sur l'annexe 2 bis de l'arrêté attaqué ;

- la consultation publique est entachée d'irrégularité, dès lors que les contributions publiques ont été anonymisées ;

- l'arrêté contesté est entaché d'une insuffisance de motivation dès lors que, d'une part, le danger justifiant une dérogation à l'interdiction des produits phytosanitaires est hypothétique et n'est nullement avéré et, d'autre part, ni analyse de probabilité ni réel bilan coût avantage n'ont été effectués ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 dès lors que la dérogation et le projet d'arrêté n'ont pas été notifiés à la Commission européenne ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 4 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 du 25 mai 2011 en ce que l'arrêté autorise l'usage et la mise sur le marché d'imidaclopride et de thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 en ce que, en premier lieu, l'urgence justifiant la nécessité d'une dérogation n'est ni caractérisée ni mentionnée dans l'arrêté, en deuxième lieu, il n'existe pas de circonstances particulières justifiant une dérogation dès lors que la crise économique de la filière n'est ni inédite, ni imputable uniquement à la prolifération de pucerons, en troisième lieu, il est porté une atteinte manifeste à la santé et à l'environnement eu égard à l'impact direct et certain des néonicotinoïdes sur la faune, la qualité des eaux ainsi que sur la santé humaine, en quatrième lieu, la dérogation n'est pas accompagnée de limitation spatiale ou temporelle, en cinquième lieu, le report des dérogations est manifestement inapproprié au but poursuivi dès lors qu'il existe des alternatives chimiques et non chimiques aux pesticides néonicotinoïdes et, en dernier lieu, l'arrêté ne met pas en place un contrôle pratique assorti de sanctions de la dérogation et de ses conséquences environnementales ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que, d'une part, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt C-162/21 du 19 janvier 2023, ce dernier ne permet pas à un Etat 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, et que, d'autre part, tel est le cas pour l'imidaclopride et le thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de non-régression en matière environnementale en ce qu'il induit un grave recul environnemental en participant à l'effondrement de la biodiversité et la destruction des écosystèmes ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement ;

- l'arrêté contesté méconnaît la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 en ce que, d'une part, l'arrêté contesté a été adopté dans une logique préventive et spéculative relative à l'impact des pucerons sur la culture de betteraves sucrières et, d'autre part, il méconnaît le plan Ecophyto II+ en ce qu'il ne favorise pas les efforts de recherche d'alternatives à l'utilisation des substances néonicotinoïdes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 450287, par une requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 1^{er} mars 2021, 28 juin 2021 et 23 février 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association CRIIGEN, l'association Terre d'abeille et le Syndicat national d'apiculture demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacun de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;

- l'avis du conseil de surveillance, chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques, méconnaît l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime dans la mesure où il a été rendu sur la base d'informations inexacts voire volontairement erronées, tirées d'une étude non communiquée au conseil de surveillance ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 en ce que, en premier lieu, il n'existe pas de circonstances particulières justifiant une dérogation dès lors que la crise économique de la filière n'est ni inédite, ni imputable uniquement à la prolifération de pucerons, en deuxième lieu, il n'est pas justifié de l'absence d'alternative aux pesticides néonicotinoïdes, en troisième lieu, la durée de la dérogation est excessive et, en quatrième lieu, la dérogation n'est pas assortie de limitations suffisantes et l'arrêté attaqué ne prévoit aucune mesure de contrôle ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime en qu'il prévoit le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

3° Sous le n° 450932, par une ordonnance n° 2101285 du 22 mars 2021, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président du tribunal administratif de Lyon a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 23 février 2021 au greffe de ce tribunal, présentée par l'association Générations futures, l'association France nature environnement, l'association Justice pesticides, l'association Pollinis, l'association Terre d'abeille, l'association Alerte des médecins sur les pesticides et le Syndicat national d'apiculture. Par cette requête et un autre mémoire, enregistré le 30 mars 2023, ils demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacun de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- l'arrêté contesté est entaché d'une insuffisance de motivation dès lors qu'il ne mentionne pas les circonstances particulières qui justifient la dérogation ;
- l'arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce que, en premier lieu, il a été pris seulement onze jours après l'achèvement de la consultation publique, ce délai ne permettant pas la prise en compte effective des contributions, en deuxième lieu, les ministres n'ont disposé que d'une synthèse sommaire des contributions, réalisée deux jours avant la fin de la consultation publique, et en troisième lieu, le conseil de surveillance, convoqué trois jours avant sa séance, s'est prononcé avant la clôture de la consultation publique et par conséquent sans avoir connaissance des contributions ;
- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que la dérogation n'a pas été notifiée à la Commission européenne ni aux autres Etats membres ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 en ce que, en premier lieu, les mesures de limitation des usages et de contrôle qu'il prévoit sont insuffisantes et, en second lieu, il n'existe pas de danger qui ne pourrait être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que, d'une part, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt C-162/21 du 19 janvier 2023, ce dernier ne permet pas à un Etat 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, et que, d'autre part, tel est le cas pour l'imidaclopride et le thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement ;

- l'arrêté contesté méconnaît la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 en ce qu'il ne correspond à une démarche de lutte intégrée contre les ravageurs ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce que, d'une part, il ne permet pas d'éviter des conséquences néfastes sur les populations de pollinisateurs déjà très fragilisées, d'autre part, les mesures prévues pour réduire ce risque sont insuffisantes et, enfin, aucune mesure de compensation effective n'est prévue.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

4° Sous le numéro 450933, par une ordonnance n° 2101332 du 22 mars 2021, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président du tribunal administratif de Lyon a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 24 février 2021 au greffe de ce tribunal, présentée par l'Union nationale de l'apiculture française. Par cette requête et deux autres mémoires, enregistrés les 14 juin 2022 et 25 janvier 2023, elle demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les articles 4 et 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et le règlement d'exécution (UE) 2018/783 du 29 mai 2018 dès lors que les Etats membres ne tiennent d'aucun texte la faculté de décider, même à titre dérogatoire, la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique contenant une substance active qui n'a pas été préalablement approuvée par la Commission européenne pour l'usage envisagé ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors, d'une part, que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement et, d'autre part, que les mesures d'atténuation et de compensation prévues sont insuffisantes en raison notamment de leur caractère non contraignant et ne répondent pas aux exigences de l'article 4 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, à défaut notamment de prévoir un plan d'élimination progressive visant à contrôler le danger par d'autres moyens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés.

5° Sous le n° 451271, par une ordonnance n°s 2101026, 2101082 du 30 mars 2021, enregistrée le 31 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président du tribunal administratif de Toulouse a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 23 février 2021 au greffe de ce tribunal, présentée par l'association Générations futures, l'association France nature environnement, l'association Justice pesticides, l'association Pollinis, l'association Terre d'abeille, l'association Alerte des médecins sur les pesticides et le Syndicat national d'apiculture. Par cette requête et un autre mémoire, enregistré le 30 mars 2023, ils demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacun de la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- l'arrêté contesté est entaché d'une insuffisance de motivation dès lors qu'il ne mentionne pas les circonstances particulières qui justifient la dérogation ;
- l'arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce que, en premier lieu, il a été pris seulement onze jours après l'achèvement de la consultation publique, ce délai ne permettant pas la prise en compte effective des contributions, en deuxième lieu, les ministres n'ont disposé que d'une synthèse sommaire des contributions, réalisée deux jours avant la fin de

la consultation publique, et en troisième lieu, le conseil de surveillance, convoqué trois jours avant sa séance, s'est prononcé avant la clôture de la consultation publique et par conséquent sans avoir connaissance des contributions ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que la dérogation n'a pas été notifiée à la Commission européenne ni aux autres Etats membres ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 en ce que, en premier lieu, les mesures de limitation des usages et de contrôle qu'il prévoit sont insuffisantes et, en second lieu, il n'existe pas de danger qui ne pourrait être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que, d'une part, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt C-162/21 du 19 janvier 2023, ce dernier ne permet pas à un Etat 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, et que, d'autre part, tel est le cas pour l'imidaclopride et le thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement ;

- l'arrêté contesté méconnaît la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 en ce qu'il ne correspond à une démarche de lutte intégrée contre les ravageurs ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce que, d'une part, il ne permet pas d'éviter des conséquences néfastes sur les populations de pollinisateurs déjà très fragilisées, d'autre part, les mesures prévues pour réduire ce risque sont insuffisantes et, enfin, aucune mesure de compensation effective n'est prévue.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

6° Sous le n° 451272, par une ordonnance n°s 2101026, 2101082 du 30 mars 2021, enregistrée le 31 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le président du tribunal administratif de Toulouse a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 24 février 2021 au greffe de ce tribunal, présentée par l'Union nationale de l'apiculture française. Par cette requête et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 14 juin 2022 et 25 janvier 2023, elle demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué méconnaît les articles 4 et 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et le règlement d'exécution (UE) 2018/783 du 29 mai 2018 dès lors que les Etats membres ne tiennent d'aucun texte la faculté de décider, à titre dérogatoire, la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique contenant une substance active qui n'a pas été préalablement approuvée par la Commission européenne pour l'usage envisagé ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors, d'une part, que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement et, d'autre part, que les mesures d'atténuation et de compensation prévues sont insuffisantes en raison notamment de leur caractère non contraignant et ne répondent pas aux exigences de l'article 4 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, à défaut notamment de prévoir un plan d'élimination progressive visant à contrôler le danger par d'autres moyens.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens invoqués par la requérante ne sont pas fondés.

7° Sous le n° 451380, par une requête et un autre mémoire, enregistrés le 4 avril 2021 et le 30 mars 2023, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Générations futures, l'association France nature environnement, l'association Pollinis et l'association Alerte des médecins sur les pesticides demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 5 février 2021 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la requête est recevable ;

- l'arrêté contesté est entaché d'une insuffisance de motivation dès lors qu'il ne mentionne pas les circonstances particulières qui justifient la dérogation ;

- l'arrêté a été pris au terme d'une procédure irrégulière en ce que, en premier lieu, il a été pris seulement onze jours après l'achèvement de la consultation publique, ce délai ne permettant pas la prise en compte effective des contributions, en deuxième lieu, les ministres n'ont disposé que d'une synthèse sommaire des contributions, réalisée deux jours après la fin de la consultation publique, et, en troisième lieu, le conseil de surveillance, convoqué trois jours avant sa séance, s'est prononcé avant la clôture de la consultation publique et par conséquent sans avoir connaissance des contributions ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que la dérogation n'a pas été notifiée à la Commission européenne ni aux autres Etats membres ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 en ce que, en premier lieu, les mesures de limitation des usages et de contrôle qu'il prévoit sont insuffisantes et, en second lieu, il n'existe pas de danger qui ne pourrait être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que, d'une part, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt C-162/21 du 19 janvier 2023, ce dernier ne permet pas à un Etat 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, et que, d'autre part, tel est le cas pour l'imidaclopride et le thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement ;

- l'arrêté contesté méconnaît la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 en ce qu'il ne correspond à une démarche de lutte intégrée contre les ravageurs ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article L. 110-1 du code de l'environnement en ce que, d'une part, il ne permet pas d'éviter des conséquences néfastes sur les populations de pollinisateurs déjà très fragilisées, d'autre part, les mesures prévues pour réduire ce risque sont insuffisantes et, enfin, aucune mesure de compensation effective n'est prévue.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

8° Sous le n° 461199, par une requête et un autre mémoire, enregistrés les 7 février 2022 et 19 janvier 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès et la Fédération française des apiculteurs professionnels demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 31 janvier 2022 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame et

précisant les cultures qui peuvent être semées, plantées ou replantées au titre des campagnes suivantes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 12 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;

- l'arrêté contesté est entaché d'incompétence dès lors qu'il revenait aux autorités européennes d'accorder une dérogation à l'approbation d'une substance active interdite au niveau européen et non à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;

- l'avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) du 23 décembre 2020, qui dresse un bilan des conséquences de l'usage des produits en cause et sur lequel se fonde l'arrêté contesté, a été établi sans prendre en compte des données déterminantes et sans évaluer certains risques ;

- l'avis du conseil de surveillance, chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques, méconnaît l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime en ce que, en premier lieu, sa composition ne présente pas les garanties de déontologie et d'indépendance nécessaires, en deuxième lieu, l'avis n'a pas été rendu public et, en dernier lieu, le conseil de surveillance, convoqué 48 heures avant la séance, n'a eu aucune latitude pour vérifier les informations communiquées, n'a pas pu prendre en compte la consultation publique et ne s'est pas prononcé sur l'annexe 2 bis de l'arrêté attaqué ;

- la consultation publique est entachée d'irrégularité, dès lors que les contributions publiques ont été anonymisées ;

- l'arrêté contesté est entaché d'une insuffisance de motivation dès lors que, d'une part, le danger justifiant une dérogation à l'interdiction des produits phytosanitaires est hypothétique et n'est nullement avéré et, d'autre part, aucune analyse de probabilité ni réel bilan coût avantage n'ont été effectués ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 dès lors que la dérogation et le projet d'arrêté n'ont pas été notifiés à la Commission européenne ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 4 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 et le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 du 25 mai 2011 en ce que l'arrêté autorise l'usage et la mise sur le marché d'imidaclopride et de thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) 1107/2009 du 21 octobre 2009 en ce que, en premier lieu, l'urgence justifiant la nécessité d'une dérogation n'est ni caractérisée ni mentionnée dans l'arrêté, en deuxième lieu, il n'existe pas de circonstances particulières justifiant une dérogation dès lors que la crise économique de la filière n'est ni inédite, ni imputable uniquement à la prolifération de pucerons, en troisième lieu, il est porté une atteinte manifeste à la santé et à l'environnement eu égard à l'impact direct et certain des néonicotinoïdes sur la faune, la qualité des eaux ainsi que sur la santé humaine, en quatrième lieu, la dérogation n'est pas accompagnée de limitation spatiale ou temporelle, en cinquième lieu, le report des dérogations est manifestement inapproprié au but poursuivi dès lors qu'il

existe des alternatives chimiques et non chimiques aux pesticides néonicotinoïdes et, en dernier lieu, l'arrêté ne met pas en place un contrôle pratique assorti de sanctions de la dérogation et de ses conséquences environnementales ;

- l'arrêté contesté méconnaît l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 dès lors que, d'une part, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt C-162/21 du 19 janvier 2023, ce dernier ne permet pas à un Etat 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, et que, d'autre part, tel est le cas pour l'imidaclopride et le thiaméthoxame ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de non-régression en matière environnementale en ce qu'il induit un grave recul environnemental en participant à l'effondrement de la biodiversité et la destruction des écosystèmes ;

- l'arrêté contesté porte atteinte au principe de précaution dès lors que les néonicotinoïdes mis sur le marché ont un effet nocif sur la santé humaine ou animale ainsi que sur l'environnement ;

- l'arrêté contesté méconnaît la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 en ce que, d'une part, l'arrêté contesté a été adopté dans une logique préventive et spéculative relative à l'impact des pucerons sur la culture de betteraves sucrières et, d'autre part, il méconnaît le plan Ecophyto II+ en ce qu'il ne favorise pas les efforts de recherche d'alternatives à l'utilisation des substances néonicotinoïdes.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 août 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;

- le règlement d'exécution (UE) 2018/783 de la Commission du 29 mai 2018 ;

- le règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission du 29 mai 2018 ;

- la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;

- le code rural et de la pêche maritime ;

- l'arrêt C-162/21 de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 janvier 2023 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Géraud Sajust de Bergues, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 5 février 2021, pris sur le fondement des dispositions du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, résultant de la loi 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, et de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la ministre de la transition écologique ont autorisé à titre dérogatoire et provisoire, pour une période de cent vingt jours, l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame. L'arrêté précise qu'il vise les produits Gaucho et Cruiser commercialisés respectivement par les sociétés Bayer et Syngenta. Il prévoit les conditions d'emploi des semences traitées avec de tels produits et énumère les cultures qui pourront être semées, plantées ou replantées après une culture en 2021 de betteraves sucrières dont les semences ont été traitées avec de tels produit.

2. Par un arrêté du 31 janvier 2022, pris sur le fondement des mêmes dispositions, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la ministre de la transition écologique ont délivré une nouvelle autorisation à titre dérogatoire et provisoire pour l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec les mêmes produits phytopharmaceutiques pour une nouvelle période de cent vingt jours, visant les mêmes produits commercialisés par les sociétés Bayer et Syngenta et prévoyant, de même, les conditions d'emploi des semences traitées et les cultures qui pourront être semées, plantées ou replantées après une culture de betteraves sucrières dont les semences ont été traitées avec de tels produits.

3. L'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès, l'association CRIIGEN, l'association Terre d'abeille, le Syndicat national d'apiculture, l'association Générations futures, l'association France nature environnement, l'association Justice pesticides, l'association Pollinis, l'association Alerte des médecins sur les pesticides et l'Union nationale de l'apiculture française ont demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le premier arrêté. L'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès et la Fédération française des apiculteurs professionnels ont aussi formé un recours pour excès de pouvoir contre le second arrêté. Ces différentes requêtes présentant à juger les mêmes questions, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

4. Aux termes du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue la loi 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 : « *L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de*

ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite. / Jusqu'au 1er juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II bis, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/ CEE et 91/414/ CEE du Conseil. / Dans des conditions définies par les arrêtés mentionnés au deuxième alinéa du présent II, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II ».

5. Aux termes de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 : « 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. / 2. La Commission peut solliciter l'avis de l'Autorité ou lui demander une assistance scientifique ou technique. / L'Autorité communique son avis ou les résultats de ses travaux à la Commission dans le mois suivant la date de la demande. / 3. Si nécessaire, il est décidé, selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3, si et dans quelles conditions l'État membre: a) peut ou ne peut pas prolonger ou répéter la durée de la mesure; ou b) retire ou modifie la mesure prise. / 4. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés ou composés de tels organismes, sauf si cette dissémination a été acceptée conformément à la directive 2001/18/CE ».

6. Ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 19 janvier 2023, Pesticide Action Network Europe e.a. (C-162/21), les dispositions du paragraphe 1 de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 qui viennent d'être citées doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne permettent pas à un Etat 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 produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.

7. Or par deux règlements d'exécution (UE) 2018/783 et (UE) 2018/785 du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de, respectivement, la substance active « imidaclopride » et la substance active « thiaméthoxame », la Commission européenne a interdit la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces deux substances actives, sauf aux fins de culture 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.

8. Il en résulte, alors qu'il n'est pas allégué que des cultures de betteraves sucrières seraient pratiquées sous serre tout au long de leur cycle de vie, que le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la ministre de la transition écologique ne pouvaient légalement se fonder sur les dispositions de l'article 53 du règlement (UE) n° 1107/2002 pour autoriser l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits contenant de l'imidaclopride ou du thiaméthoxame.

9. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, l'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès, l'association CRIIGEN, l'association Terre d'abeille, le Syndicat national d'apiculture, l'association Générations futures, l'association France nature environnement, l'association Justice pesticides, l'association Pollinis, l'association Alerte des médecins sur les pesticides et l'Union nationale de l'apiculture française sont fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 5 février 2021 et l'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès et la Fédération française des apiculteurs professionnels sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 31 janvier 2022.

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme globale de 5 000 euros à verser à l'association Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne, la fédération Nature et progrès et la Fédération française des apiculteurs professionnels, la somme globale de 3 000 euros à verser à l'association CRIIGEN, à l'association Terre d'abeille et au Syndicat national d'apiculture, la somme globale de 3 000 euros à verser à l'association Générations futures, à l'association France nature environnement, à l'association Justice pesticides, à l'association Pollinis, à l'association Terre d'abeille, à l'association Alerte des médecins sur les pesticides et au Syndicat national d'apiculture et la somme de 3 000 euros à l'Union nationale de l'apiculture française.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation et de la ministre de la transition écologique du 5 février 2021 autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame et l'arrêté des mêmes ministres du 31 janvier 2022 autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame et précisant les cultures qui peuvent être semées, plantées ou replantées au titre des campagnes suivantes sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, la somme globale de 5 000 euros à l'association Agir pour l'environnement, à la Confédération paysanne, à la fédération Nature et progrès et à la Fédération française des apiculteurs professionnels, la somme globale de 3 000 euros à l'association CRIIGEN, à l'association Terre d'abeille et au Syndicat national d'apiculture, la somme globale de 3 000 euros à l'association Générations futures, à l'association France nature environnement, à l'association Justice

pesticides, à l'association Pollinis, à l'association Terre d'abeille, à l'association Alerte des médecins sur les pesticides et au Syndicat national d'apiculture et la somme de 3 000 euros à l'Union nationale de l'apiculture française.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Agir pour l'environnement, à la Confédération paysanne, à la fédération Nature et progrès, à l'association CRIIGEN, à l'association Terre d'abeille, au Syndicat national d'apiculture, à l'association Générations futures, à l'association France nature environnement, à l'association Justice pesticides, à l'association Pollinis, à l'association Alerte des médecins sur les pesticides, à l'Union nationale de l'apiculture française, à la Fédération française des apiculteurs professionnels au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.