

Conseil d'État

N° 488338

ECLI:FR:CECHR:2025:488338.20250605

Inédit au recueil Lebon

3ème - 8ème chambres réunies

M. Jacques-Henri Stahl, président

Mme Muriel Deroc, rapporteure

M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public

Lecture du jeudi 5 juin 2025

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 septembre 2023 et 8 juillet 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat professionnel Phyteis demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle la Première ministre a rejeté sa demande datée du 28 juin 2023 tendant à l'abrogation des dispositions du décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020 fixant la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites en application de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime ;

2°) d'enjoindre à la Première ministre et, le cas échéant, aux ministres compétents d'abroger les dispositions du décret du 16 décembre 2020, en tant qu'elles visent l'acétamipride, le sulfoxaflor et la flupyradifurone, dans le délai maximal d'un mois à compter de la notification de la décision à intervenir, sous astreinte de 3 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 ;
- le règlement d'exécution (UE) 2015/1295 de la Commission du 27 juillet 2015 ;
- le règlement d'exécution (UE) 2015/2084 de la Commission du 18 novembre 2015 ;

- le règlement d'exécution (UE) 2018/113 de la Commission du 24 janvier 2018 ;
- le règlement d'exécution (UE) 2022/686 de la Commission du 28 avril 2022 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes,
- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gadiou, Chevallier, avocat du syndicat professionnel Phyteis ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 16 mai 2025, présentée par le syndicat professionnel Phyteis ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime : " 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 (...) ".
2. Les autorités françaises ont informé la Commission européenne, le 30 novembre 2020, au titre de l'article 69 du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, de la nécessité d'adopter des mesures d'urgence d'interdiction des substances actives que sont l'acétamipride, la flupyradifurone et le sulfoxaflor. Le décret du 16 décembre 2020 fixant la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites en application du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime a modifié les dispositions de l'article D. 253-46-1 du même code et prévu l'interdiction de ces trois substances. Par une décision n°s 449776, 449786 du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a rejeté les recours présentés par l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) et la société Bayer SAS contre ce décret. Par la présente requête, le syndicat professionnel Phyteis, nouvelle dénomination de l'UIPP, demande l'annulation, pour excès de pouvoir, de la décision implicite par laquelle la Première ministre a rejeté sa demande, reçue le 3 juillet 2023, tendant à l'abrogation des dispositions de ce décret en tant qu'il concerne l'acétamipride, le sulfoxaflor et la flupyradifurone.
3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus opposé à la demande mentionnée au point précédent réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de prendre les mesures jugées nécessaires. La légalité de ce refus doit, dès lors, être appréciée par ce juge au regard des règles applicables et des circonstances prévalant à la date de sa décision.

4. Aux termes de l'article 69 du chapitre IX du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, consacré aux mesures d'urgence : " Lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance active, un phytoprotecteur, un synergiste ou un coformulant approuvé 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 (...)" . Aux termes de l'article 70 de ce règlement : " 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 (...)" . Aux termes de l'article 71 du même règlement : " 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 ".

5. Il résulte des dispositions des articles 69 et 71 du règlement (CE) n° 1107/2009, que si, à la suite de l'information officielle d'un Etat membre de la nécessité de prendre des mesures d'urgence visant à interdire l'utilisation d'un produit ou d'une substance active, la Commission européenne s'abstient de prendre de telles mesures, l'Etat membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires jusqu'à l'adoption de mesures communautaires. Tant qu'aucune décision n'a été adoptée à cet égard au niveau de l'Union, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit de l'Union européenne, d'apprecier la légalité de ces mesures et de leur maintien au regard des conditions de fond et de procédure prévues par ces mêmes dispositions.

Sur l'information de la Commission et des autres Etats membres :

6. Il ressort des pièces du dossier que les autorités françaises ont informé, le 21 décembre 2020, la Commission européenne de l'adoption finale du décret du 16 décembre 2020 qui énumère les substances actives, à savoir l'acétamipride, la flupyradifurone et le sulfoxaflor, visées par l'interdiction prévue au II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, et qu'à l'occasion de la réunion des 25 et 26 janvier 2021 du Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et de l'alimentation animale (CPVADAA), la Commission a informé les autres Etats membres de l'Union européenne de la notification effectuée par les autorités française au titre de l'article 71 du règlement (CE) n° 1107/2009 et les a invités à faire valoir leurs observations sur cette notification.

7. Dès lors que, à la date de la présente décision, il a été procédé aux mesures d'information prévues à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 71 du règlement (CE) n° 1107/2009

dans des conditions permettant à la Commission et aux autres Etats membres de se prononcer utilement sur les mesures conservatoires adoptées par la France, le syndicat professionnel requérant ne peut utilement soutenir, à l'appui de son recours tendant à l'annulation du refus d'abroger le décret du 16 décembre 2020, que les dispositions du règlement n° 1107/2009 imposant d'informer immédiatement la Commission et les autres Etats membres des mesures conservatoires adoptées auraient été méconnues.

Sur les changements de circonstances invoqués :

8. Le syndicat professionnel requérant, qui ne conteste pas la pertinence des données et études scientifiques attestant de risques liés à l'utilisation des substances visées par l'interdiction sur lesquelles les autorités françaises se sont appuyées pour adopter le décret du 16 décembre 2020 et qui ont conduit le Conseil d'Etat, statuant au contentieux à rejeter le recours pour excès de pouvoir de l'UIPP contre ce décret, soutient qu'elles sont néanmoins réfutées par des éléments de fait intervenus postérieurement à l'adoption du décret, notamment des avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) émis en 2022 et les conclusions des Etats membres et de la Commission formulées dans le cadre des réunions du CPVADAA pendant la période 2021-2022, de sorte que les interdictions édictées par le décret du 16 décembre 2020 ne s'avèreraient plus nécessaires pour protéger la santé humaine ou animale ou l'environnement.

En ce qui concerne le sulfoxaflor :

9. Il est constant qu'après avoir été informée le 30 novembre 2020 par les autorités françaises, au titre de l'article 69 du règlement (CE) n° 1107/2009, du projet d'interdiction des trois substances qui y sont visées, la Commission européenne n'a pas estimé utile de saisir, pour avis, l'EFSA du cas du sulfoxaflor, dès lors que des discussions étaient déjà en cours pour en restreindre l'usage. Ces discussions ont conduit à l'adoption, par la Commission, postérieurement au décret du 16 décembre 2020, du règlement d'exécution (UE) 2022/686 du 28 avril 2022 qui a interdit l'usage de cette substance sinon dans des serres permanentes.

10. Toutefois, d'une part, il résulte des dispositions de l'article 71 du règlement (CE) n° 1107/2009, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt du 8 octobre 2020, Union des industries de la protection des plantes (C-514/19), que la procédure prévue par cet article 71 se distingue de la procédure de réexamen de l'approbation d'une substance active prévue à l'article 21 du même règlement et que, lorsqu'un Etat membre a, sur le fondement du paragraphe 1 de l'article 71, informé la Commission européenne et les autres Etats membres de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, des règlements d'exécution qui ne sont pas adoptés sur le fondement des articles 69 ou 70 du règlement mais sur celui d'autres dispositions de ce règlement ne peuvent être considérés comme des mesures arrêtées par la Commission en application du paragraphe 2 de l'article 71, seules susceptibles d'exclure la possibilité, pour l'Etat membre concerné, d'adopter des mesures d'urgence. De tels règlements d'exécution ne peuvent davantage être considérés comme les mesures communautaires mentionnées au paragraphe 3 de l'article 71, qui seules imposent à l'Etat membre qui a adopté des mesures d'urgence au niveau national d'y mettre un terme. Par suite, le règlement d'exécution (UE) 2022/686 ayant été pris sur le fondement de l'article 21 du règlement (CE) n° 1107/2009, il ne peut être regardé comme une mesure arrêtée en réponse à la communication faite en décembre 2020 par les autorités françaises. Il n'a, dès

lors, pas pour effet d'obliger celles-ci à mettre un terme aux mesures conservatoires qu'elles avaient arrêtées au niveau national.

11. D'autre part, la circonstance que l'usage du sulfoxaflor reste autorisé, au niveau européen, sous serres permanentes n'est pas de nature, en tant que telle, à démentir l'existence des risques pour la santé humaine ou animale ou l'environnement établie par les données et études scientifiques ayant conduit les autorités françaises à adopter le décret du 16 décembre 2020. Il en va de même de la circonstance que l'EFSA n'aït pas été saisie par la Commission européenne d'une demande d'avis sur cette substance. Enfin, les circonstances que les autorisations de mise sur le marché des deux produits phytopharmaceutiques Transform et Closer contenant du sulfoxaflor, accordées le 27 septembre 2017, ont été suspendues puis annulées par la juridiction administrative, et qu'aucune autorisation de mise sur le marché n'a été délivrée à ce jour en France pour des semences traitées avec de tels produits, de sorte qu'aucune semence n'est actuellement susceptible d'être enrobée avec des produits contenant cette substance, ne sont pas de nature à établir que le maintien de l'interdiction en litige, pour assurer la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la flupyradifurone et l'acétamipride :

12. En premier lieu, la circonstance que la Commission européenne s'est abstenue, en janvier 2021, de solliciter l'EFSA au titre de l'article 69 du règlement (CE) n° 1107/2009 puis a engagé un réexamen de l'approbation de ces deux substances actives au titre de l'article 21 de ce règlement, sans pour autant remettre en cause jusqu'ici leur approbation respective par les règlements d'exécution (UE) 2015/2084 du 18 novembre 2015 et 2018/113 du 24 janvier 2018, est, en tant que telle, sans incidence sur la légalité du décret du 16 décembre 2020. Il en va de même du fait qu'à l'occasion de la réunion des 14 et 15 juillet 2022 du CPVADAA, aucun des Etats membres présents ne s'est prononcé, s'agissant de ces substances, en faveur de l'adoption de mesures en application de l'article 69 du règlement (CE) n° 1107/2009, la majorité d'entre eux ayant préféré l'ouverture d'un réexamen des approbations au titre de l'article 21 ou une " action non immédiate ".

13. En deuxième lieu, ces deux mêmes circonstances, qui ne révèlent, à elles-seules, aucune appréciation portée quant aux risques que présenteraient ou non la flupyradifurone ou l'acétamipride pour la santé humaine et animale ou l'environnement, tout comme le fait qu'aucune autorisation de mise sur le marché n'a été délivrée à ce jour en France ou par un Etat de l'Union européenne pour des produits à base d'acétamipride à usage de traitement de semences et que, par suite, aucune semence n'est susceptible d'être enrobée avec des produits contenant cette substance, ne sont de nature à établir que le maintien de l'interdiction en litige, pour assurer la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

14. En troisième lieu, s'agissant de la flupyradifurone, si le syndicat requérant se prévaut d'un avis rendu par l'EFSA le 24 janvier 2022, il résulte de celui-ci que cette autorité n'exclut pas l'existence d'un risque plus important pour les abeilles que ceux constatés lors de précédentes évaluations opérées par l'Union européenne, notamment pour l'espèce d'abeille sauvage solitaire dite " Megachile rotundata " à propos de laquelle est évoquée une possibilité de sensibilité disproportionnée à cette substance du fait notamment de son faible poids, et

souligne la limite des données scientifiques disponibles sur le sujet. De plus, le ministre fait valoir, sans être contesté, que le rapport d'évaluation rendu en mai 2023 par la Grèce, désignée État membre rapporteur, relève l'impossibilité, en l'état des éléments de preuve disponibles, de dresser un tableau complet de l'acceptabilité du risque lié à l'utilisation de la flupyradifurone, conclut à ce stade que " le risque pour les abeilles ne peut être considéré comme acceptable que pour les utilisations de flupyradifurone qui entraînent une exposition négligeable des abeilles " et propose que soient menées des études complémentaires. La Commission européenne a, au vu de ces résultats, fait savoir, lors de la réunion des 24 et 25 mai 2023 du CPVADAA, son intention de saisir l'EFSA sur le sujet au titre de l'article 21.

15. S'agissant de l'acétamipride, le syndicat requérant se prévaut également d'un avis rendu par l'EFSA le 24 janvier 2022, faisant état de l'absence de preuve concluante d'une augmentation des risques causés par cette substance en ce qui concerne la santé humaine et l'environnement, par rapport à l'évaluation ayant conduit au renouvellement de l'approbation en 2018. Toutefois, il résulte des termes mêmes de cet avis qu'il relève également que la possibilité d'une sensibilité " inter-espèces " élevée des oiseaux et des abeilles à l'acétamipride pourrait nécessiter un examen plus approfondi et recommande l'étude de la sensibilité potentiellement plus élevée de la *Megachile rotundata* à cette substance par rapport à d'autres espèces d'abeilles. De plus, il ressort des pièces du dossier que, sur la base d'études scientifiques faisant état de la présence de métabolites de cette substance dans le liquide cérébrospinal de la grande majorité d'une cohorte d'enfants soignés pour un cancer lymphoïde, la Commission européenne a délivré un nouveau mandat à l'EFSA, le 29 juillet 2022, pour une assistance scientifique et technique sur le fondement de l'article 31 du règlement, et qu'il résulte de l'avis adopté par cette autorité le 15 mai 2024 que l'acétamipride est responsable d'effets moléculaires et cellulaires pouvant conduire à des effets néfastes au niveau de l'organisme et constitue dès lors une préoccupation de neurotoxicité développementale, de sorte que l'EFSA recommande de réduire la dose journalière admissible de 0,025 à 0,005 mg/kg de poids corporel et la limite maximale de résidus pour trente-huit produits agricoles pour lesquels un risque pour le consommateur a été identifié et souligne la nécessité de données supplémentaires pour aboutir à une évaluation appropriée des dangers et risques.

16. Dans ces conditions, dès lors que les éléments avancés par le syndicat requérant ne suffisent pas à réfuter les études scientifiques sur lesquelles les autorités françaises se sont appuyées en décembre 2020, ni par suite à écarter les risques ainsi caractérisés en ce qui concerne ces trois substances, ce syndicat n'est pas fondé à soutenir que le maintien des mesures d'urgence conservatoires et provisoires prises par le décret du 16 décembre 2020 au titre de l'article 71, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009 serait entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

17. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat professionnel Phyteis n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qu'il conteste. En conséquence, doivent également être rejetées ses conclusions à fin d'injonction et d'astreinte, ainsi que celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête du syndicat professionnel Phyteis est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat professionnel Phyteis et à la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée au Premier ministre et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche.

Délibéré à l'issue de la séance du 14 mai 2025 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Stéphane Verclytte, M. Thomas Andrieu, présidents de chambre ; M. Jonathan Bosredon, Mme Catherine Fischer-Hirtz, M. Philippe Ranquet, Mme Sylvie Pellissier, Mme Emilie Bokdam-Tognetti, conseillers d'Etat et Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 5 juin 2025.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Muriel Deroc

La secrétaire :

Signé : Mme Elisabeth Ravanne