

N° 391684
Association nationale pommes
poires

3ème et 8ème chambres réunies
Séance du 22 juin 2016
Lecture du 6 juillet 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'association nationale pommes poires (ANPP) est une organisation de producteurs. Elle vous demande l'annulation d'un refus implicite du ministre chargé de l'agriculture d'abroger son arrêté du 12 septembre 2006 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation de produits phytosanitaires. L'association tente en effet depuis plusieurs années de convaincre les pouvoirs publics que cet arrêté est en pratique inapplicable dans le secteur de l'arboriculture, parce qu'il imposerait des obligations excessivement contraignantes ou coûteuses pour l'utilisation de pesticides.

L'association soulève cinq moyens, dont trois de légalité externe. Aucun ne s'écarte d'un revers de main. Mais l'un des moyens de légalité externe nous semble suffire à résoudre l'affaire.

Ce moyen est tiré de ce que l'arrêté contesté a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été préalablement communiqué à la Commission européenne au titre de l'article 8 de la directive 98/34/CE¹ du 22 juin 1998. Cet article prévoit une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, que vous avez déjà rencontrée. Il en découle que les Etats membres doivent communiquer à la Commission les projets de règles techniques qu'ils envisagent d'adopter, et ne pas adopter ceux-ci avant l'expiration d'un certain délai à compter de la date de réception de la communication par la Commission. S'il s'agit d'une « *simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne* », ces obligations ne s'appliquent pas et une information de la Commission quant à la norme concernée suffit.

Lorsqu'un acte de droit interne comporte une « *règle technique* » entrant dans le champ d'application de cette directive, qu'elle aurait dû à ce titre faire l'objet d'une communication à la Commission avant son entrée en vigueur, mais que cette obligation a été méconnue, le défaut de communication préalable entache d'irrégularité la procédure d'adoption de l'acte – et vous tirez toutes les conséquences de cette illégalité (voyez CE 30 mars 2011, Syndicat des fabricants d'explosifs, de pyrotechnie et d'artifices, n° 336954, aux tables du Recueil ; et pour une confirmation toute récente CE 9 mars 2016, Société Uber France et autres, n°s 388213 388343 388357, à mentionner aux tables du Recueil).

¹ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

La notion de « *règle technique* » au sens de la directive est large. Selon la définition donnée à son article 1^{er}, elle recouvre les spécifications techniques imposées à un produit (art. 1^{er}, point 9). Mais elle recouvre aussi d'autres exigences imposées à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, qui visent son cycle de vie après mise sur le marché, par exemple ses conditions d'utilisation, lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation (art. 1^{er}, points 9 et 3).

En l'espèce, il ne fait aucun doute que l'arrêté ministériel comporte – et comporte même exclusivement – des règles techniques au sens de la directive, puisqu'il détermine, de manière très détaillée, certaines conditions d'utilisation des produits phytosanitaires. Ainsi, il prescrit de mettre en œuvre des moyens évitant leur dispersion et interdit de les utiliser par pulvérisation ou poudrage si le vent est supérieur à 3 sur l'échelle de Beaufort (art. 2). Il interdit en principe l'épandage de ces produits, sous quelque forme que ce soit, pendant les trois jours précédant la récolte et il édicte, pour certains types d'entre eux, des délais après utilisation pendant lesquels l'accès à la zone traitée doit être interdit (art. 3). Il prévoit qu'en cas de risque « *exceptionnel et justifié* », l'utilisation de ces produits peut être interdite ou restreinte par arrêté préfectoral (art. 4). Enfin il prescrit toute une série d'obligations relatives à leurs conditions d'utilisation afin de limiter les risques de pollutions (titre II) et de protéger les points d'eau (titre III).

Il nous semble donc clair que le projet d'arrêté aurait dû être communiqué à la Commission européenne². Il est tout aussi clair qu'il ne l'a pas été : ses visas ne portent pas trace d'une telle communication et le ministre de l'agriculture, en défense, ne soutient pas qu'elle aurait eu lieu.

Le ministre se prévaut, cependant, de l'article 10 § 1 de la directive, qui prévoit des exceptions à l'obligation de communication préalable figurant à l'article 8. Notamment, ne sont pas soumises à cette obligation les dispositions législatives ou réglementaires par lesquelles les Etats membres « *se conforment aux actes communautaires contraignants qui ont pour effet l'adoption de spécifications techniques* ».

A cet égard, le ministre mentionne la directive 91/414/CEE du 15 juillet 1991³, alors en vigueur, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. L'article 3 § 3 de cette directive imposait aux Etats membres de prescrire « *que les produits phytopharmaceutiques doivent faire l'objet d'un usage approprié* ». Il y était précisé que cet « *usage approprié* » comportait notamment « *l'application des principes des bonnes pratiques* ».

² Il est permis d'avoir un doute s'agissant des dispositions du II de l'article 3 de l'arrêté, qui nous l'avons dit édicte, pour certains types de produits phytosanitaires, des délais après utilisation pendant lesquels l'accès à la zone traitée doit être interdit. On pourrait en effet soutenir que de telles dispositions ne sont pas dans le champ de la directive 98/34/CE, dont le dernier alinéa de l'article 1er énonce que « *La présente directive ne s'applique pas aux mesures que les États membres estiment nécessaires dans le cadre du traité pour assurer la protection des personnes, et en particulier des travailleurs, lors de l'utilisation de produits, pour autant que ces mesures n'affectent pas les produits* ». Toutefois, outre que la portée exacte de ces prévisions reste à éclairer, particulièrement la condition tenant à ce que les Etats membres agissent « *dans le cadre du traité* », il est possible de considérer que les prescriptions du II de l'article 3 de l'arrêté ne recherchent pas, *stricto sensu*, la protection des personnes « *lors de l'utilisation* » des produits phytosanitaires, mais après leur utilisation.

³ Directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

phytosanitaires » – sans que soit défini le contenu de ces principes, ni celui de ces bonnes pratiques...

Cette argumentation en défense du ministre est intéressante mais à la réflexion elle nous paraît inopérante au regard de la lettre même de l'article 10 § 1 de la directive 98/34/CE.

L'exception qu'il prévoit ne s'applique que lorsque les Etats membres tirent les conséquences d'actes communautaires contraignants qui les conduisent à adopter des « *prescriptions techniques* ». Or la notion de « *prescriptions techniques* » est précisément définie à l'article 1^{er} de la directive 98/34/CE, et de manière plus étroite que celle de « *règles techniques* ». Il s'agit d'une « *spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité* ». Les « *spécifications techniques* », au sens de la directive, sont donc des règles portant sur les caractéristiques intrinsèques du produit. En revanche, elles n'incluent pas les règles relatives aux conditions d'utilisation du produit. Ces dernières sont bien des règles techniques, mais parce qu'elles sont comprises dans les « *autres exigences* » définies par la directive, lesquelles sont exclusives de la notion de « *spécifications techniques* » (voir en ce sens art. 1^{er}, point 3 de la directive).

Ainsi, compte tenu de la définition de la notion de « *spécifications techniques* » donnée par la directive 98/34/CE elle-même, l'exception prévue à son article 10 § 1 ne couvre pas les hypothèses dans lesquelles sont en cause des règles techniques portant sur les conditions d'utilisation de produits. La jurisprudence de la Cour de justice est vierge sur ce sujet⁴ mais la lettre de la directive nous paraît claire. Relevons à ce propos que, lorsque ses auteurs ont voulu embrasser un champ plus large que celui des seules « *spécifications techniques* », ils l'ont précisé de manière expresse⁵.

Dès lors que les règles contenues dans l'arrêté du 12 septembre 2006 sont toutes, sans exception, des règles encadrant l'utilisation des produits phytosanitaires, elles ne peuvent entrer, par leur nature même, dans le champ de l'exception prévue à l'article 10 § 1 de la directive 98/34/CE, faute de constituer des « *prescriptions techniques* » au sens de cette directive. L'arrêté en question devait donc bien faire l'objet d'une communication préalable à la Commission européenne. Relevons que le moyen soulevé par l'association requérante conserve son opérance au regard de l'actuel état du droit : si la directive 98/34/CE a été elle-même abrogée, postérieurement au refus d'abroger litigieux, par une directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015⁶, cette même directive a repris ses exigences, sur tous les points que nous avons évoqués. Vous n'êtes donc pas, en tout état de cause, dans une hypothèse dans laquelle vous devriez constater un « non-lieu sur un moyen » à la mode de votre décision du 30 mai 2007 n° 268230 (M. V...C..., aux tables du Recueil).

⁴ Nous n'avons trouvé que deux arrêts de la Cour de justice concernant l'application de l'exception prévue à l'article 10 § 1 de la directive 98/34/CE, et ils n'éclairent pas la question (CJCE 8 septembre 2005, Commission c/ Portugal, aff. C-500/03, inédite au Recueil ; CJCE 1^{er} avril 2004, Bellio Fratelli Srl, aff. C-286/02).

⁵ Voir par exemple l'article 10 § 4 qui se réfère aux « *spécifications techniques ou autres exigences* ».

⁶ 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.

Le moyen soulevé par l'association requérante nous paraît donc faire mouche et vous devrez annuler le refus d'abroger opposé par le ministre.

Vous êtes également saisi de conclusions à fin d'injonction. Nous nous sommes demandé, compte tenu notamment des questions qui ont été abordées devant votre section du contentieux vendredi dernier⁷, si l'on ne se trouvait pas dans une configuration dans laquelle vous devriez, en tant que juge de l'exécution, prononcer une injonction « conditionnelle ». C'est-à-dire enjoindre au ministre d'abroger l'arrêté du 12 septembre 2006 dans un certain délai, sauf si dans ce délai il régularise la procédure d'adoption de ses dispositions en déférant à l'obligation de communication à la Commission⁸. A la réflexion, nous croyons que non, parce que l'obligation de communication porte sur un projet de règle technique, non sur une règle technique déjà en vigueur, et que la directive prévoit des règles de report du délai au terme duquel l'Etat membre notifiant est autorisé à l'adopter, en fonction des réactions que son projet suscite de la part de la Commission et des autres Etats membres. L'obligation de communication à la Commission n'est donc que le point d'entrée dans une procédure d'échanges, au niveau de l'Union, sur le projet de règle technique notifié, qui est susceptible de déboucher, à une échéance non prévisible à l'avance, sur la modification voire sur l'abandon du projet. Compte tenu de l'économie particulière de cette procédure, nous croyons que c'est bien une injonction « sèche » d'abroger qu'il vous faut prononcer. Il reste cependant opportun de laisser pour ce faire un délai suffisant au ministre, afin d'éviter, si possible, toute solution de continuité dans la réglementation de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Par ces motifs, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, nous concluons dans le sens suivant :

1. Annulation de la décision attaquée ;
2. Injonction faite au ministre de l'agriculture, dans un délai de six mois, d'abroger l'arrêté du 12 septembre 2006 ;
3. Mise à la charge de l'Etat d'une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁷ Séance au cours de laquelle ont été examinées les affaires n° 363047 Commune d'Emerainville et n° 363134 Syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée.

⁸ Voyez par analogie la démarche que vous avez suivie dans CE 27 juillet 2001, M. T..., n° 222509, au Recueil.