

**N°s 424617, 424621, 424625, 424632 et  
424633**

**Union des industries de la protection  
des plantes (UIPP)**

**Association générale des producteurs  
de blé (AGPB)**

**Association générale des producteurs  
de maïs (AGPM)**

**Confédération générale des planteurs  
de betteraves (CGPB)**

**Fédération nationale des producteurs  
de fruits (FNPF)**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 28 juin 2021**

**Décision du 12 juillet 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

Vous aurez à décider aujourd'hui si l'interdiction générale des néonicotinoïdes édictée par le législateur français peut être maintenue dans le respect du droit de l'Union européenne.

1. Rappelons que les néonicotinoïdes sont une famille de substances chimiques agissant sur le système nerveux central des insectes. En raison de plusieurs caractéristiques (efficacité contre un large éventail d'insectes ravageurs des cultures ; très faible quantité nécessaire pour traiter de vastes surfaces ; « effet systémique », notamment lorsqu'il est procédé par enrobage des semences, la substance se diffusant dans l'ensemble des composantes de la plante), l'usage des néonicotinoïdes s'est développé de manière spectaculaire à partir des années 1990, jusqu'à représenter un quart des ventes mondiales de pesticides en 2014. La variété des cultures concernées est attestée par la multiplicité des recours dont vous êtes saisis, qui émanent non seulement de l'organisation professionnelle des fabricants de produits phytosanitaires (UIPP) mais aussi d'organisations représentant les producteurs de blé, de maïs, de betteraves et de fruits.

En raisons de préoccupations exprimées dès les années 1990 quant aux effets de ces substances sur l'environnement, en particulier sur les insectes pollinisateurs dont les abeilles, ainsi que sur la santé humaine, la loi du 8 août 2016<sup>1</sup> pour la reconquête de la biodiversité, de

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

la nature et des paysages a prévu que l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits serait interdite à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018 (article L. 253-8-II du code rural et de la pêche maritime alors en vigueur). Le décret du 30 juillet 2018, dont les requérants vous demandent l'annulation, s'est borné à lister les substances actives concernées par cette interdiction, qui répondent aux noms d'acétamipride, chlothianidine, imidaclopride, thiaclopride et thiamétoxame.

La question posée se résume à celle de la compétence de la France pour édicter une telle interdiction. En effet, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques est régie par le règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup>. Celui-ci organise un système à deux étages : l'approbation des substances actives relève de la Commission européenne ; l'autorisation de mise sur le marché (AMM) du produit phytopharmaceutique, qui contient la substance active mais aussi d'autres composants, relève de la compétence de chaque Etat membre. La loi française interdit l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives qui bénéficiaient, à la date du décret attaqué, d'autorisations de la Commission.

Lorsqu'elle a examiné pour la première fois la requête de l'UIPP il y a environ deux ans, votre formation de jugement n'a pas été convaincue par la thèse du ministre de l'écologie, selon laquelle l'interdiction ne porterait que sur l'utilisation et n'entrerait donc pas en conflit avec le règlement n° 1107/2009 dont l'objet est la mise sur le marché. Si un produit est mis sur le marché, c'est pour qu'il soit utilisé, et la législation française prive largement de portée des AMM en raison de la présence de substances pourtant approuvées par la Commission. En réalité, la conventionnalité de la loi ne pouvait être admise que si on la considérait comme une mesure de sauvegarde, alors qu'elle ne se présente pas comme telle et que le ministre ne l'avait pas défendue en ce sens devant vous. Ce moyen a opportunément été soulevé par le Syndicat national des apiculteurs, intervenant en défense, illustrant la morale de la fable de La Fontaine selon laquelle on a souvent besoin d'un plus petit que soi.

Les mesures de sauvegarde sont prévues par les articles 69 et 71 du règlement n° 1107/2009. Selon l'article 69, intitulé « *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* ». L'article 71, intitulé

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1087.

<sup>2</sup> Règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 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.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

« *Autres mesures d'urgence* », énonce les possibilités d'action de l'Etat dans une telle situation et tous ses paragraphes doivent être cités :

- Selon le paragraphe 1, « *lorsqu'un Etat 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 (...), cet Etat membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires* ». L'Etat membre doit alors informer « *immédiatement* » les autres Etats membres et la Commission.

- Le paragraphe 2 donne à la Commission un délai de 30 jours ouvrables pour saisir le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), composé de représentants des Etats membres et placé auprès de la Commission, « *en vue de la prorogation, de la modification ou de l'abrogation des mesures conservatoires provisoires prises au niveau national* ».

- Enfin, selon le paragraphe 3, « *l'Etat membre peut maintenir ses mesures conservatoires provisoires au niveau national jusqu'à l'adoption de mesures communautaires* ».

C'est à ce stade qu'intervient la difficulté procédurale posée par cette affaire. La France avait notifié le projet de décret à la Commission, mais pas au titre de l'information officielle prévue par l'article 71 du règlement n° 1107/2009 : la notification était intervenue sur le fondement de la directive n° 2015/1535/UE du 9 septembre 2015 du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. La lettre des textes ne plaidait pas avec évidence pour la reconnaissance d'une équivalence entre ces procédures, pas plus que la jurisprudence de la CJUE sur les mesures de sauvegarde, selon laquelle « *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* » (CJUE, 8 septembre 2011, *Monsanto SAS et autres*, C-58/10, §69). Vous avez néanmoins estimé que la question méritait d'être posée à la CJUE.

Par un arrêt du 8 octobre 2020 (*UIPP*, C-514/19), la CJUE a emprunté avec une certaine ardeur la voie que vous aviez esquissée. Elle a jugé que la communication d'une mesure nationale interdisant l'usage de certaines substances actives relevant du règlement n° 1107/2009, opérée au titre de l'article 5 de la directive n° 2015/1535, devait être considérée comme constituant une information officielle de la nécessité de prendre des mesures d'urgence au sens de l'article 71 du règlement, lorsque deux conditions étaient réunies : d'une part, si « *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'Etat membre concerné* » ; d'autre part, si la Commission a omis de demander à l'Etat membre s'il y a lieu de considérer que cette communication constitue une telle information officielle. La CJUE s'est fondée sur le principe de coopération loyale entre la Commission et les Etats membres, dont il résulte des obligations réciproques. Nous citerons le paragraphe qui résume à nos yeux le mieux l'esprit dans lequel cette jurisprudence non formaliste a été rendue : « *malgré la distinction des procédures (...), la Commission ne saurait, au regard de l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement (...), dénier toute pertinence (...) à une communication d'un projet de règle technique (...) lorsque les éléments*

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*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 » (§51).*

La CJUE a également répondu à votre deuxième question qui portait sur l'appréhension dans ce cadre juridique de trois règlements d'exécution pris par la Commission le 29 mai 2018<sup>3</sup>, restreignant l'approbation de l'imidaclopride, de la chlotianidine et du thiamétoxame aux cultures sous serre. Ces règlements ayant été pris postérieurement à la notification par la France du projet de décret, vous lui aviez demandé s'ils devaient être regardés comme des mesures prises en réponse à cette notification au sens de l'article 71. La CJUE a estimé que dès lors que ces règlements avaient été adoptés selon la procédure classique de réexamen des décisions d'approbation et non selon la procédure spécifique prévue par l'article 71, ils ne pouvaient être considérés comme adoptés en réponse à la communication française.

Cette asymétrie peut surprendre car la CJUE se montre plus formaliste à l'égard de la Commission que des Etats membres et elle s'est séparée sur ce point des conclusions de l'avocate générale Juliane Kokott. Elle nous semble cependant se justifier par la prise en considération des effets de ces mesures sur l'environnement et la santé. Dès lors que l'information faite par l'Etat membre est justifiée par des considérations d'urgence quant à l'environnement et la santé, il importe que celui-ci puisse agir même s'il n'a pas suivi la bonne procédure ; à l'inverse, les mesures adoptées en réponse ayant pour conséquence de mettre fin aux mesures d'urgence prises par l'Etat membre, il importe de s'assurer qu'elles ont bien été adoptées avec cette intention.

2. Avant d'en venir à l'examen des requêtes, nous souhaitons commenter brièvement quelques évolutions qui sont postérieures au décret attaqué mais qui sont éclairantes pour l'examen de ces affaires, notamment parce qu'elles ont donné lieu à un enrichissement de la jurisprudence et parce qu'elles montrent que l'interdiction française a été largement absorbée par l'évolution du droit de l'Union européenne.

Au niveau national, une loi du 14 décembre 2020<sup>4</sup> a autorisé à nouveau, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023, l'emploi de semences traitées avec des néonicotinoïdes, uniquement pour les betteraves sucrières, afin de faire face aux dégâts causés par des pucerons. Le Conseil constitutionnel en a admis la constitutionnalité (décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020), au vu du caractère massif de l'infestation par les pucerons et de la portée ciblée et temporaire de la dérogation à l'interdiction. Il a toutefois relevé à cette occasion que les néonicotinoïdes *« ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine »* et a tenu à rappeler la faculté que le règlement du 21 octobre 2009 confère aux autorités françaises *« d'interdire des substances dont il estime que, bien qu'approuvées par la Commission européenne, elles présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement »*. Votre juge des référés a ensuite rejeté des référés-suspension et

<sup>3</sup> Règlements d'exécution (UE) 2018/783-785 de la Commission du 29 mai 2018.

<sup>4</sup> Loi n° 2020-1578 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.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

un référé-liberté dirigé contre l'arrêté d'autorisation temporaire pris en application de cette loi (JRCE, 15 mars 2021, *Association Terre d'abeille et autres*, n° 450194, Inéd.).

Au niveau européen, la CJUE a définitivement validé (CJUE, 6 mai 2021, *Bayer CropScience AG et autres*, C-499/18 P) un règlement de la Commission pris en 2013 et ayant apporté de premières restrictions à l'approbation de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride. En outre, l'approbation du thiaclopride n'a pas été renouvelée en vertu d'une décision expresse de la Commission<sup>5</sup>, de même que celles de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride du simple fait de l'expiration de la période d'approbation<sup>6</sup>. A la date à laquelle vous statuez, des cinq substances énumérées par le décret attaqué, seule l'acétamipride est encore approuvée<sup>7</sup>.

**3.** Vous joindrez les cinq requêtes qui sont dirigées contre le même décret, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que votre décision avant-dire droit ne portait que sur la requête de l'UIPP. L'UIPP est la seule requérante qui ait produit depuis l'arrêt de la CJUE et elle ainsi la seule à soulever les moyens pertinents à ce stade, la question étant de savoir si l'interdiction française remplit les conditions de procédure, telles qu'interprétées par la CJUE, et les conditions de fond d'une mesure de sauvegarde.

**4.** Tout d'abord, les requérants ne contestent pas que la notification du projet de décret faite par la France à la Commission tient lieu valablement d'information officielle au sens de l'article 71 du règlement. Il est vrai que l'arrêt de la CJUE ne laisse guère de place à la discussion sur ce point ; la Cour a relevé qu'il résultait des termes même de votre décision avant-dire droit que vous considériez que les éléments requis y étaient contenus et que cette appréciation de fait relevait pleinement de votre compétence (§55).

**5.** L'UIPP soutient en premier lieu que le décret est illégal en raison du défaut d'information immédiate de la Commission et des autres Etats membres quant à la mesure prise. L'article 71.1 du règlement n° 1107/2009 dispose que lorsqu'un Etat membre prend des mesures conservatoires provisoires, il « *en informe immédiatement les autres États membres et la Commission* ». Cette phase est distincte de l'information officielle de la nécessité de prendre des mesures d'urgence, qui la précède : selon l'arrêt du 8 octobre 2020 de la CJUE, « *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*

<sup>5</sup> Règlement d'exécution (UE) 2020/23 de la Commission du 13 janvier 2020 portant sur le non-renouvellement de l'approbation de la substance active «thiaclopride», conformément au règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) no 540/2011 de la Commission.

<sup>6</sup> Il résulte de la consultation de la base EU Pesticides Database que l'approbation de ces substances a expiré respectivement le 31 janvier 2019, le 30 avril 2019 et le 1<sup>er</sup> décembre 2020.

<sup>7</sup> C'est pour cette raison que l'article D. 253-46-1 du CRPM aujourd'hui en vigueur ne mentionne plus que l'acétamipride ainsi que deux autres substances, le flupyradifurone et le sulfoxaflor, qui sont mentionnées en application de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, qui a étendu l'interdiction d'utilisation aux « *substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes* ».

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*l'obligation d'informer immédiatement les autres États membres et la Commission de l'adoption finale de cette mesure ».*

Il nous semble que cette information conditionne le maintien de la légalité d'une mesure de sauvegarde, puisqu'une mesure de sauvegarde n'est conforme au droit de l'Union que dans le respect des conditions de procédure qu'il prévoit. Toutefois, dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir, vous appréciez la légalité de l'acte attaqué à la date de sa signature et l'information des autres États membres et de la Commission, fut-elle immédiate, est nécessairement postérieure, ne serait-ce que parce qu'elle intervient après la publication. Ce moyen n'est donc pas susceptible de conduire à l'annulation du décret, mais il est utile que vous examiniez cette information a été opérée car le moyen pourrait être opérant à l'appui d'un contentieux dirigé contre un refus d'abroger le décret.

Il est constant que le décret a été communiqué à la Commission et aux autres États membres sur la base de données TRIS (Technical Regulation Information System) le 31 août 2018. Si cette communication est postérieure d'un mois à la signature du décret, elle est intervenue avant l'entrée en vigueur de l'interdiction le 1<sup>er</sup> septembre 2018. La formalité d'information exigée par le droit de l'Union, qui porte sur « *l'adoption finale* », doit donc être regardée comme effectuée.

L'UIPP soutient aussi que l'information officielle aurait dû être effectuée dès la publication de la loi. Nous ne sommes pas tout à fait convaincus par la position du ministre selon laquelle la loi ne pouvait entrer en vigueur sans l'intervention du décret. Toutefois, vous pourrez considérer que l'information sur la loi a été effectuée au moyen de celle sur le décret et elle est intervenue avant son entrée en vigueur.

6. Il est soutenu en deuxième lieu que la circonstance que la mesure française n'aurait pas été soumise à l'examen du CPCASA exclurait qu'elle soit regardée comme présentant un caractère provisoire. Indiquons d'abord sur ce sujet que le caractère non limité dans le temps de l'interdiction prévue par la loi du 8 août 2016 ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit considérée comme provisoire au sens de l'article 71 du règlement : la CJUE a ainsi relevé dans son arrêt qu'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* » (§31). Une telle interprétation est en effet possible : la loi et le décret d'application ne pourront demeurer en vigueur que jusqu'à ce que la Commission ait pris des mesures d'urgence selon la procédure prévue par l'article 69. Rappelons à cet égard qu'il vous est déjà arrivé d'admettre la validité de mesures de sauvegarde en dépit d'une absence de limitation dans le temps (CE, 11 juin 2014, *Société Syngenta Seeds SAS*, n° 361848, Inéd. ; 7 décembre 2016, *Association Plastics Europe*, n° 387805, Inéd.). Il résulte également de l'arrêt de la CJUE que les règlements de la Commission du 29 mai 2018 ne peuvent être considérés comme de telles mesures, de même d'ailleurs que les décisions ultérieures mettant fin à l'approbation de certaines substances, puisqu'ils n'ont pas été pris selon cette procédure.

La circonstance, mise en avant par l'union requérante, de l'absence de saisine par la Commission du CPCASA est sans incidence. Une telle saisine est nécessaire pour que la

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Commission prenne des mesures d'urgences mettant fin à la mesure provisoire nationale, mais son absence n'emporte certainement pas de telles conséquences.

7. L'UIPP persiste ensuite à soutenir que la circonstance qu'un délai d'entrée en vigueur de deux ans ait été prévu par la loi du 8 août 2016 exclut que cette interdiction puisse être considérée comme une mesure d'urgence au sens des articles 69 et 71 du règlement, alors que la CJUE a spécifiquement écarté cet argument<sup>8</sup>. De tels délais d'entrée en vigueur sont nécessaires afin que les agriculteurs puissent adapter leurs pratiques mais cela peut rendre d'autant plus indispensable de ne pas différer davantage une interdiction justifiée par des risques pour l'environnement ou la santé.

8. Dans son dernier mémoire, l'UIPP présente une argumentation plus substantielle sur la question de savoir s'il existait un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement ne pouvant être maîtrisé de façon satisfaisante au moyen des mesures prises par l'État membre, condition de fond exigée par l'article 69 du règlement n° 1107/2009.

8.1. Elle développe d'abord un argumentaire général, fondé sur les observations de la Commission en réponse à la notification française. La Commission avait attiré l'attention des autorités françaises sur les marges de manœuvre dont elles disposaient pour faire face aux risques présentés par les néonicotinoïdes, à savoir le refus ou le retrait d'AMM, et s'agissant du thiaclopride, substance qui était déjà classée à la date de la notification parmi celles dont la substitution était envisagée, la conduite d'une évaluation comparative permettant d'aboutir au retrait des AMM dans le cadre défini par l'article 50 du règlement. L'UIPP cite également l'article 36 du règlement, qui permet aux États d'assortir l'AMM de « *conditions appropriées* » et « *d'autres mesures d'atténuation des risques découlant de conditions d'utilisation spécifiques* ».

Toutefois, vous n'exercez qu'un contrôle restreint sur la question de savoir si la situation justifie la mise en œuvre de mesures d'urgence dans le cadre de l'article 71 du règlement (décision *Syngenta* précitée). En outre, l'article 1.4 du règlement dispose que « *les États membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire* ». La CJUE a pris en compte ces dispositions pour confirmer la validité du règlement au regard du principe de précaution inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (CJUE, Grande chambre, 1<sup>er</sup> octobre 2019, *Blaise et autres*, C-616/17) et elle en déduit qu'une « *évaluation des risques exhaustive ne saurait être exigée dans le contexte de l'application du principe de précaution qui correspond à un contexte d'incertitude scientifique* » (arrêt *Bayer CropScience AG* précité, §81).

---

<sup>8</sup> « *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.* » (§32).

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Or il résulte de nombreux travaux d'organismes mentionnés par la notification française et dont les conclusions ont été produites parmi les pièces du dossier, notamment l'avis de l'Agence européenne de sécurité des aliments rendu en 2013<sup>9</sup> et la revue de littérature publiée en 2015 par le conseil des académies des sciences européennes (EASAC)<sup>10</sup>, que les effets néfastes des néonicotinoïdes sur la santé des abeilles sont bien établis, tant pour la toxicité aiguë que pour les effets dits sublétaux, c'est-à-dire de long terme, ainsi que plus largement « *de sévères effets négatifs sur les espèces non-cibles qui fournissent des services écosystémiques incluant la pollinisation* ». Des études ont également mis en évidence des effets sur les abeilles sauvages<sup>11</sup>, qui jouent un rôle important dans la pollinisation, sur les invertébrés aquatiques<sup>12</sup> et par le jeu de la chaîne alimentaire sur les oiseaux<sup>13</sup>. Rappelons selon l'IPBES, l'équivalent du GIEC pour la biodiversité, 35 % de la production agricole vivrière dans le monde dépend de la pollinisation<sup>14</sup>. Ces effets néfastes ont été reconnus au niveau juridique par le Conseil constitutionnel et par le Tribunal de l'Union européenne dans l'arrêt confirmé par la décision *Bayer* de la CJUE (cf. notamment les §197 et 415 de cet arrêt).

Les pouvoirs dont disposent les Etats en termes de restriction des AMM ne produisent pas des effets équivalents à une interdiction générale. Le retrait de l'AMM empêche l'utilisation du produit mais à la date du décret attaqué, il existait plusieurs dizaines d'autorisations portant sur des produits contenant des néonicotinoïdes. Le retrait de toutes les AMM concernées aurait impliqué une procédure contradictoire avec chacun des titulaires et on peut douter de l'adéquation d'une telle procédure si elle avait eu pour fondement la présence d'une certaine substance active, ce qui ne rentre pas expressément parmi les motifs de retrait énumérés par l'article 44 du règlement.

L'UIPP et les autres requérants, qui n'apportent pas d'élément de contradiction aux travaux scientifiques que nous avons mentionnés, ne démontrent pas que les auteurs du décret auraient commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les pouvoirs dont dispose l'Etat en termes de restriction ou de retrait des AMM ne suffiraient pas à maîtriser les risques de façon satisfaisante.

8.2. L'UIPP développe ensuite un argumentaire spécifique sur chacune des substances. S'agissant de l'acétamipride, aucun des arguments ne vous convaincra :

<sup>9</sup> EFSA, "Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin"; "Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance imidacloprid" ; "Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance thiamethoxam" ; janvier 2013, <https://www.efsa.europa.eu/fr/press/news/130116>

<sup>10</sup> EASAC, Ecosystem services, agriculture and neonicotinoids, EASAC policy report 26, avril 2015, [https://www.easac.eu/fileadmin/Reports/Easac\\_15\\_ES\\_web\\_complete\\_01.pdf](https://www.easac.eu/fileadmin/Reports/Easac_15_ES_web_complete_01.pdf)

<sup>11</sup> B. A. Woodcock et al., "Country-specific effects of neonicotinoid pesticides on honey bees and wild bees.", *Science*, juin 2017.

<sup>12</sup> Santé Canada (Agence de la santé publique du Canada), « Mise à jour concernant les pesticides de la classe des néonicotinoïdes », juin 2017.

<sup>13</sup> CNRS Le Journal, « Où sont passés les oiseaux des champs ? », mars 2018, <https://lejournal.cnrs.fr/articles/ou-sont-passes-les-oiseaux-des-champs>.

<sup>14</sup> IPBES, Rapport d'évaluation sur les pollinisateurs, la pollinisation et la production alimentaire. Résumé à l'intention des décideurs, 2016.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*



- Le fait que dans le cadre fixé par la loi du 8 août 2016, une dérogation permettant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant cette substance pour lutter contre certains ravageurs de certaines cultures ait été accordée jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020 par un arrêté du 7 mai 2019 n'est pas probant : ces dérogations étaient accordées notamment au vu de l'absence d'alternatives satisfaisantes, sur la base d'un rapport de l'ANSES<sup>15</sup>, et il ne peut être déduit de l'existence d'une période transitoire l'absence de pertinence de l'interdiction.
- Le fait que l'ANSES n'ait pas engagé de procédure de retrait des AMM de produits contenant de l'acétamipride à la date du décret attaqué n'est nullement significatif, une telle procédure étant rendue superflue par l'interdiction prévue par la loi du 8 août 2016 ;
- La référence aux évaluations rassurantes conduites par différents Etats membres rapporteurs de l'Union européenne, référence qui n'est au demeurant assortie d'aucune précision, ne saurait caractériser à elle seule une erreur manifeste d'appréciation.

8.3. S'agissant de la clothianidine, de l'imidaclopride et du thiametoxame, la circonstance qu'en application de la loi du 14 décembre 2020, un arrêté du 5 février 2021<sup>16</sup> ait autorisé temporairement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant certaines de ces substances est sans incidence sur la question en litige. En revanche, il est vrai qu'à la date du décret attaqué, ces trois substances avaient fait l'objet de règlements de la Commission du 29 mai 2018 interdisant la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées sauf si les graines étaient destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et si la culture visée restait dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie. L'UIPP soutient que ces restrictions étaient suffisantes pour gérer les risques.

Toutefois, ces trois règlements ne concernent que les utilisations sous forme de semences traitées ; or même s'il s'agit de l'utilisation dominante, ces substances sont aussi incorporées dans des produits phytopharmaceutiques appliqués sous formes de granules (cf. à cet égard les trois revues des pairs publiées par l'AESA le 11 octobre 2016 et le 1<sup>er</sup> février 2018<sup>17</sup>) et en pulvérisation foliaire (cf. les trois revues des pairs publiées le 26 août 2015<sup>18</sup>), et l'AESA a considéré que ces utilisations présentaient également des risques pour les abeilles. L'interdiction française traite donc un champ de risques plus large que les restrictions européennes. En outre, le maintien de l'approbation en faveur des cultures sous serres pose la question de savoir comment les autorités peuvent contrôler que les semences traitées seront bien réservées à cet usage. Une interdiction générale est plus aisée à contrôler. Il nous semble que vous pouvez prendre en compte cet enjeu de la difficulté à contrôler une restriction dans l'examen de la proportionnalité d'une mesure de police (cf., sur la prise en compte de la

<sup>15</sup> ANSES, Risques et bénéfices relatifs des alternatives aux produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes, mai 2018.

<sup>16</sup> Arrêté du 5 février 2021 autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam.

<sup>17</sup> EFSA, Peer review of the pesticide risk assessment for the active substance imidacloprid in light of confirmatory data submitted, 11 octobre 2016 ; Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance thiamethoxam considering the uses as seed treatments and granules, 1<sup>er</sup> février 2018 ; Peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance clothianidin considering the uses as seed treatments and granules, 1<sup>er</sup> février 2018.

<sup>18</sup> EFSA, « Neonicotinoids: foliar spray uses confirmed as a risk to bees », 26 août 2015.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

simplicité et de la lisibilité d'une mesure de police, « nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application », JRCE, 6 septembre 2020, *Ministres des solidarités et de la santé*, n° 443751, Inéd.).

8.4. Enfin, s'agissant du thiaclopride, les arguments sont du même ordre que ceux développés au sujet de l'acétamipride et ne vous convaincront pas davantage. L'UIPP s'attarde longuement sur la base juridique du règlement du 13 janvier 2020 par lequel la Commission a mis fin à l'approbation de cette substance, qui démontreraient qu'il n'y a pas de risque pour la santé et l'environnement. Pourtant, il est indiqué dans les motifs de ce règlement que l'AESA « a relevé une préoccupation essentielle en ce qui concerne la contamination des eaux souterraines par les métabolites du thiaclopride », que « ces métabolites sont considérés a priori comme préoccupants, car il ne peut être exclu qu'ils présentent les mêmes propriétés cancérigènes que la substance active mère «thiaclopride» (...) qui est classée, parmi les substances cancérigènes de catégorie 2 ». Bien que postérieurs au décret attaqué, ces éléments éclairent la situation de fait à la date de celui-ci et confirment qu'il n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

**PCMNC au rejet des cinq requêtes.**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*