Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 4 juin 2020 [1]

Affaire C-514/19

Union des industries de la protection des plantes
contre
Premier ministre e.a.

(demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État, France)

« Renvoi préjudiciel – Agriculture – Environnement – Règlement (CE) nº 1107/2009 – Mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques – Légalité d'une mesure d'urgence adoptée par un État membre – Néonicotinoïdes – Protection des abeilles – Information officielle de préoccupations – Directive (UE) 2015/1535 – Procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information – Coopération loyale – Mesures conservatoires de la Commission »

I. Introduction

1. Le règlement (CE) nº 1107/2009 [2] (ci-après le « règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques ») harmonise l'autorisation de substances actives et de produits phytopharmaceutiques dans l'Union européenne. Les États membres peuvent néanmoins prendre unilatéralement des mesures conservatoires lorsqu'ils ont préalablement avisé la Commission européenne des préoccupations suscitées par une substance active et que la Commission n'adopte pas de mesures conservatoires propres.

2. Dans la présente procédure, il y a lieu de préciser quand une notification faite à la Commission doit être assimilée en ce sens à la manifestation de préoccupations. En l'espèce, la République française a adressé à la Commission une notification répondant dans la forme à la directive (UE) 2015/1535 [3] (ci-après la « directive notification »), sans invoquer pour autant expressément la clause de sauvegarde du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. De surcroît, il conviendra d'examiner les conditions que les mesures de la Commission doivent remplir pour exclure les mesures de sauvegarde d'un État membre.

1 Langue originale : l'allemand.

2 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1).

3 Directive du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques

3. Le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques a été adopté sur le fondement de l'article 37, paragraphe 2, de l'article 95 et de l'article 152, paragraphe 4, sous b), CE. Ce sont les fondements juridiques de la politique commune de l'agriculture et de la pêche (devenu article 41 TFUE), du marché intérieur (devenu article 114 TFUE) et des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire dérogeant à la politique agricole commune et ayant directement pour objectif la protection de la santé publique [devenu article 168, paragraphe 4, sous b), TFUE].

4. L'article 114, paragraphe 10, TFUE prévoit que les mesures d'harmonisation arrêtées au titre de cette disposition « comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union ».

5. Aux termes des articles 13 et 79 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, la *Commission* statue avec un comité, dans lequel sont représentés les États membres, sur l'approbation de *substances actives*.

6. L'article 4 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques comporte les critères d'approbation des substances actives requérant en particulier de ne pas avoir d'effet nocif sur la santé des êtres humains ni d'effet inacceptable sur l'environnement.

7. L'article 6 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques permet d'assortir l'approbation de substances actives de conditions et de restrictions. Les articles 14 et suivants du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques régissent le renouvellement de l'approbation d'une substance active et l'article 21 de ce règlement le réexamen de cette approbation.

8. Aux termes des articles 28 et suivants du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, les États membres autorisent sur leur territoire les *produits phytopharmaceutiques* dont les substances actives ont été approuvées. L'article 36, paragraphe 3, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques habilite les États membres, aux fins d'atténuation des risques, à restreindre l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ou à en refuser l'autorisation, en particulier en raison de préoccupations pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement.

9. L'article 49 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques comporte une règle spéciale pour la mise sur le marché de semences traitées. Aux termes de l'article 49, paragraphe 1, de ce règlement, les États membres n'interdisent pas la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre au moins. En cas de préoccupations graves, la Commission peut fixer des dérogations selon une procédure visée à l'article 69 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Les articles 70 et 71 de ce règlement s'appliquent aussi.

10. Indépendamment de ce renvoi, les articles 69 à 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques autorisent l'adoption de mesures d'urgence par la Commission et les États membres.

11. L'article 69 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques régit l'adoption de mesures d'urgence par la Commission :

« 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. Avant d'arrêter de telles mesures, la Commission examine les éléments disponibles et peut demander l'avis de l'[Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA)]. La Commission peut fixer le délai imparti à l'[EFSA] pour émettre cet avis. »

12. Aux termes de l'article 70 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, en cas d'extrême urgence la Commission peut prendre rapidement des mesures d'urgence.

13. L'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques concerne les compétences des États membres pour adopter des mesures d'urgence :

« 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 a' l'article 69 ou a' 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 a' l'article 79, paragraphe 1, selon la procédure de réglementation prévue a' 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'a' l'adoption de mesures communautaires. »

2. La directive notification

14. L'article 5, paragraphe 1, de la directive notification énonce le principe de notification obligatoire des règles techniques :

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

[…]

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

et de l'environnement, avec une analyse des risques effectuée, dans des cas appropriés, selon les principes prévus dans la partie concernée de l'annexe XV, section II.3, du règlement [REACH] [4].

[…] »

15. L'article 5, paragraphe 5, de la directive notification concerne le rapport avec la communication de règles techniques au titre d'autres textes de l'Union :

« Lorsqu'un projet de règle technique fait partie d'une mesure dont la communication à l'état de projet est prévue par d'autres actes de l'Union, les États membres peuvent effectuer la communication prévue au paragraphe 1 au titre de cet autre acte, sous réserve d'indiquer formellement qu'elle vaut aussi au titre de la présente directive.

L'absence de réaction de la Commission, dans le cadre de la présente directive, sur un projet de règle technique ne préjuge pas la décision qui pourrait être prise dans le cadre d'autres actes de l'Union. »

16. L'article 7, paragraphe 1, de la directive notification énonce des dérogations à l'obligation de notifier :

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

[…]

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

[…] »

B. Le droit français

17. L'article L. 253-8, point II, du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction issue de l'article 125 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, interdit l'utilisation de néonicotinoïdes :

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

[...]

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

[…] »

4 Règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO 2006, L 396, p. 1).

18. Le décret nº 2018-675, du 30 juillet 2018, relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présents dans les produits phytopharmaceutiques, adopté sur le fondement de l'article L. 253-8, point II, du code rural et de la pêche maritime (ci-après le « décret litigieux »), a inséré dans le code rural et de la pêche maritime un article D. 253-46-1 énumérant les néonicotinoïdes interdits :

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

– Acétamipride ;

– Clothianidine ;

– Imidaclopride ;

– Thiaclopride ;

– Thiamétoxame. »

III. Les circonstances du renvoi préjudiciel

19. Différentes substances actives de la famille des néonicotinoïdes sont utilisées dans la phytopharmacie. Entre les années 2004 et 2008, la Commission a autorisé à cette fin les néonicotinoïdes acétamipride, thiaclopride, clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride. Deux autres néonicotinoïdes au moins, le dinotéfurane et le nitenpyram, sont également utilisés comme produits phytopharmaceutiques, mais, à ce jour, ils n'ont pas été déclarés et autorisés dans l'Union [5].

20. Compte tenu des risques encourus par les abeilles, la Commission avait déjà restreint dans son règlement d'exécution (UE) nº 485/2013 [6] du 24 mai 2013, l'utilisation de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride à l'exception de certaines utilisations à l'extérieur [7].

21. En 2016, la République française a adopté la loi susmentionnée pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, interdisant à partir du 1er septembre 2018 l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou plusieurs substances actives de la famille des néonicotinoïdes, et de semences traitées avec ces produits.

22. Le 2 février 2017, le gouvernement français a communiqué un projet du décret litigieux à la Commission en se fondant sur l'article 5 de la directive notification [8] et non sur le fondement de l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Dans cette communication, le gouvernement français justifiait l'interdiction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, en se référant à plusieurs études scientifiques. Celles-ci attesteraient « un impact majeur des néonicotinoïdes sur de nombreuses composantes de l'environnement, sur des organismes non cibles tels que les abeilles, les macro-invertébrés ou bien encore les oiseaux ». De surcroît, le gouvernement français a invoqué une étude de l'EFSA qui constate « un risque pour la santé humaine (incidence sur le développement du système nerveux) ».

5 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultée le 27 mai 2020).

6 Règlement d'exécution de la Commission modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives (JO 2013, L 139, p. 12).

7 L'adoption de ce règlement a fait l'objet de l'arrêt du Tribunal du 17 mai 2018, Bayer CropScience e.a./Commission (T-429/13 et T-451/13, EU:T:2018:280), ainsi que du pourvoi toujours pendant Bayer CropScience et Bayer/Commission (C-499/18 P, JO 2018, C 381, p. 12).

8 Procédure 2017/39/F (France).

23. Dans sa réponse du 3 août 2017, la Commission, qui se réfère au règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, déclare « partager les préoccupations de la France liées à certaines substances de la famille des néonicotinoïdes et aux risques que ces substances présentent pour les abeilles ». Elle a rappelé que « l'EFSA a publié des conclusions concernant ces trois substances en attirant l'attention sur d'autres risques possibles, incitant ainsi la Commission à réfléchir sur la nécessité de la mise en œuvre d'autres restrictions ». Elle visait à cet égard les procédures, en cours à ce moment-là, de réexamen des approbations de la clothianidine, du thiaméthoxame et de l'imidaclopride.

24. Au début de l'année 2018, la Commission a néanmoins approuvé le néonicotinoïde acétamipride au titre de l'article 20, paragraphe 1, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques pour une nouvelle durée de quinze ans [9]. Dans les considérants 10 et 11 du règlement d'exécution 2018/113, la Commission a constaté à cet égard :

« (10) Il a été établi, pour ce qui concerne une ou plusieurs utilisations représentatives d'au moins un produit phytopharmaceutique contenant de l'acétamipride, que les critères d'approbation énoncés à l'article 4 du règlement [relatif aux produits phytopharmaceutiques] étaient remplis. Il convient par conséquent de renouveler l'approbation de l'acétamipride.

(11) L'évaluation des risques pour le renouvellement de l'approbation de l'acétamipride repose sur un nombre limité d'utilisations représentatives, qui toutefois ne restreignent pas les utilisations pour lesquelles les produits phytopharmaceutiques contenant de l'acétamipride peuvent être autorisés. Il convient donc de supprimer la restriction relative à une utilisation en tant qu'insecticide uniquement. »

25. La Commission a ensuite prolongé l'approbation du thiaclopride au titre de l'article 17, paragraphe 1, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, d'un an tout d'abord [10] et d'une nouvelle année après [11] avant de décider récemment de ne plus renouveler l'approbation [12].

9 Règlement d'exécution (UE) 2018/113 de la Commission, du 24 janvier 2018, renouvelant l'approbation de la substance active « acétamipride » 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 (JO 2018, L 20, p. 7).

10 Règlement d'exécution (UE) 2018/524 de la Commission, du 28 mars 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation des substances actives « *Bacillus subtilis* (Cohn 1872), souche QST 713, identique à la souche AQ 713 », « clodinafop », « clopyralid », « cyprodinil », « dichlorprop-P », « fosétyl », « mépanipyrim », « metconazole », « metrafenone », « pirimicarbe », « *Pseudomonas chlororaphis* – souche MA 342 », « pyriméthanile », « quinoxyfène », « rimsulfuron », « spinosad », « thiacloprid », « thiamethoxam », « thirame », « tolclofos-méthyl », « triclopyr », « trinexapac », « triticonazole » et « zirame » (JO 2018, L 88, p. 4).

11 Règlement d'exécution (UE) 2019/168 de la Commission, du 31 janvier 2019, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation des substances actives « abamectine », « *Bacillus subtilis*» (Cohn 1872) – souche QST 713, « *Bacillus thuringiensis*» subsp. *aizawai*, « *Bacillus thuringiensis*» subsp. *israeliensis*, « *Bacillus thuringiensis*» subsp. *kurstaki*, « *Beauveria bassiana*», « benfluraline », « clodinafop », « clopyralid », « *Cydia pomonella Granulovirus* (CpGV) », « cyprodinil », « dichlorprop-P », « époxiconazole », « fenpyroximate », « fluazinam », « flutolanil », « fosétyl », « *Lecanicillium muscarium*», « mépanipyrim », « mépiquat », « *Metarhizium anisopliae* var. *anisopliae*», « metconazole », « metrafenone », « *Phlebiopsis gigantea*», « pirimicarbe », « *Pseudomonas chlororaphis* – souche MA 342 », « pyriméthanile », « *Pythium oligandrum* », « rimsulfuron », « spinosad », « *Streptomyces* K61 », « thiacloprid », « tolclofos-méthyl », « *Trichoderma asperellum*», « *Trichoderma atroviride*», « *Trichoderma gamsii*», « *Trichoderma harzianum*», « triclopyr », « trinexapac », « triticonazole », « *Verticillium albo-atrum*» et « zirame » (JO 2019, L 33, p. 1).

12 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 (JO 2020, L 8, p. 8).

26. En revanche, le 29 mai 2018, la Commission a interdit au titre de l'article 21, paragraphe 3, de l'article 49, paragraphe 2, et de l'article 78, paragraphe 2, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, avec effet au 19 décembre 2018, l'utilisation de l'imidaclopride [13] de la clothianidine [14] et du thiaméthoxame [15], à l'exception des traitements pour les cultures sous serre permanente des plantes effectuant l'intégralité de leur cycle de vie dans une telle serre.

27. Dans le considérant 11 de chacun de ces règlements d'exécution, la Commission a constaté que « d'autres risques pour les abeilles ne peuvent être exclus sans que de nouvelles restrictions soient imposées. Compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union, il convient d'interdire toute utilisation en extérieur. »

28. Les approbations données pour la clothianidine et le thiaméthoxame ont apparemment expiré dans l'intervalle [16].

29. La République française a néanmoins adopté le 30 juillet 2018 le décret litigieux en vertu duquel toute utilisation des cinq néonicotinoïdes approuvés à cette date dans l'Union a été interdite sur son territoire à compter du 1er septembre 2018. Le texte de ce décret figure à la date du 31 août 2018 dans la banque de données de la Commission sur le suivi de la directive notification [17].

30. L'Union des industries de la protection des plantes (UIPP) a saisi le Conseil d'État (France) d'un recours contre cette mesure. Elle soutient en particulier que l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, pour l'application duquel le décret a été pris, enfreint les dispositions du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques.

31. Dans le cadre de cette procédure, le Conseil d'État pose les questions suivantes à la Cour :

« 1) Lorsqu'une mesure nationale visant à restreindre l'utilisation de substances actives a été formellement notifiée à la Commission sur le fondement de l'article 5 de la [directive notification] avec toutefois une présentation des éléments qui conduisent l'État membre à considérer que la substance est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante, en l'état de la réglementation, que par des mesures prises par l'État membre, présentation suffisamment claire pour que la Commission ne puisse se méprendre en rattachant le fondement de la notification au [règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques], appartient-il alors à la [Commission] de regarder cette notification comme ayant été présentée au titre de la procédure prévue aux articles 69 et 71 de ce règlement et de prendre, le cas échéant, des mesures d'instruction supplémentaires ou des mesures répondant tant aux exigences de cette réglementation qu'aux préoccupations exprimées par cet État membre ?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, les règlements d'exécution 2018/783, 2018/784 et 2018/785 interdisant l'utilisation des substances thiaméthoxame, clothianidine et imidaclopride, à compter du 19 décembre 2018, à l'exception des traitements pour les cultures sous serre permanente des plantes effectuant l'intégralité de leur cycle de vie dans une telle serre, doivent-ils être regardés comme des mesures prises en réponse à la demande formulée par la

13 Règlement d'exécution (UE) 2018/783 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « imidaclopride » (JO 2018, L 132, p. 31).

14 Règlement d'exécution (UE) 2018/784 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine » (JO 2018, L 132, p. 35).

15 Règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame » (JO 2018, L 132, p. 40).

16 EU – Pesticides database (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN, consultée le 27 mai 2020).

17 https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction= search.detail&year=2017&num=39&fLang=FR&dNum=1.

[République française] le 2 février 2017 tendant à l'interdiction générale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits ?

3) En cas de réponse positive à cette dernière question, que peut faire l'État membre ayant demandé à la Commission, sur le fondement de l'article 69 du [règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques], de prendre des mesures visant à restreindre ou interdire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits, si celle-ci n'accède que partiellement à sa demande en ne restreignant l'utilisation non de toutes les substances de la famille des néonicotinoïdes, mais de trois d'entre elles ? »

32. L'UIPP, l'Union nationale de l'apiculture française, le Syndicat national de l'apiculture, le gouvernement français et la Commission ont présenté des observations écrites sur ces questions. Ayant estimé avoir été suffisamment éclairée par ces observations, la Cour n'a pas tenu d'audience de plaidoiries.

IV. Analyse juridique

33. La demande de décision préjudicielle du Conseil d'État nécessite d'être interprétée avant d'examiner la qualification juridique à donner à la communication de la République française du 2 février 2017 et la portée des différentes mesures prises par la Commission au début de l'année 2018.

A. Sur l'interprétation et la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

34. Les deux premières questions concernent des obligations et des mesures de la Commission tandis que la troisième question concerne les initiatives qu'un État membre peut prendre à la suite de mesures prises par la Commission. Aucun de ces points ne fait cependant l'objet de la procédure devant le Conseil d'État. Celle-ci vise plutôt à savoir si les interdictions générales imposées par la République française à l'encontre de produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes et à l'encontre de semences traitées avec ces produits sont régulières. Il est dès lors nécessaire de déterminer le cœur même des questions qui intéresse la solution du litige dans la procédure pendante devant le Conseil d'État [18]. À cet effet, il est utile de commencer par exposer le cadre normatif tracé par le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Nous pourrons ensuite examiner le grief que l'UIPP émet contre la recevabilité de la demande de décision préjudicielle.

1. Le cadre normatif des mesures conservatoires des États membres à l'égard de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques

35. Aux termes des articles 13 et 79 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, la Commission statue avec un comité, dans lequel les États membres sont représentés, sur l'approbation des substances actives. Au moment où les interdictions en cause ont été adoptées, les cinq substances actives de néonicotinoïdes étaient toujours approuvées, mais trois d'entre elles l'étaient cependant avec d'importantes restrictions.

36. L'Union n'ayant pas fondé le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques sur la compétence environnementale de l'article 192 TFUE, la République française ne peut pas justifier les interdictions en cause au titre de l'article 193 TFUE en tant que mesures de protection renforcée.

18 Arrêt du 2 avril 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 43).

37. Un produit phytopharmaceutique à base de substances actives autorisées requiert cependant toujours une autorisation de l'État membre au titre des articles 28 et suivants du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, avant de pouvoir être mis sur le marché et utilisé sur son territoire. Dans ce cadre, l'article 36, paragraphe 3, de ce règlement habilite les États membres, aux fins d'atténuation des risques, à restreindre sur leur territoire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ou à en refuser l'autorisation, en particulier en raison de préoccupations pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement.

38. Dans la mesure où la réglementation française interdit des produits phytopharmaceutiques qui contiennent des néonicotinoïdes, il pourrait s'agir à première vue d'une réglementation visée à l'article 36, paragraphe 3, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Cependant, cette disposition ne permet pas d'interdire la mise sur le marché de semences qui ont été traitées avec des produits phytopharmaceutiques autorisés dans d'autres États membres. De surcroît, il ressort des observations de l'UIPP que les autorités françaises compétentes en matière d'autorisation ajustent toujours les autorisations de produits phytopharmaceutiques à base de néonicotinoïdes au regard des dispositions de droit de l'Union et n'informent qu'à titre complémentaire les entreprises concernées de l'interdiction nationale de leur utilisation. On n'aperçoit pas clairement la portée de cette pratique au regard de la primauté du droit de l'Union.

39. Il se peut dès lors que le Conseil d'État se borne à poser des questions sur l'article 71, paragraphe 1, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Aux termes de celui-ci, lorsqu'un État membre informe officiellement la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence et que la Commission n'a pris aucune mesure au titre des articles 69 ou 70 de ce règlement, cet État membre peut prendre des mesures conservatoires. Dans ce cas, il en informe immédiatement les autres États membres et la Commission.

40. L'article 71, paragraphe 2, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques prévoit alors que, dans un délai de 30 jours ouvrables, la Commission saisit le comité de réglementation compétent de la question de la prorogation, de la modification ou de l'abrogation des mesures conservatoires nationales.

41. L'article 71, paragraphe 3, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, enfin, permet à l'État membre de maintenir les mesures conservatoires qu'il a prises au niveau national jusqu'à l'adoption des mesures de l'Union.

42. L'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques prévoit ainsi plusieurs étapes. Lorsqu'un État membre voit matière à agir, il doit tout d'abord s'adresser à la Commission et lui donner l'occasion de remédier à ses préoccupations. Ce n'est qu'en cas de carence de la Commission qu'il peut prendre lui-même des mesures et doit en plus en informer la Commission ainsi que tous les autres États membres. Réunis dans un comité à l'initiative de la Commission, ceux-ci doivent alors apprécier ensemble dans une décision obligatoire si les mesures de l'État membre sont justifiées [19].

43. Au reste, l'allusion aux mesures visées à l'article 69 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, faite à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, de ce règlement, montre que la nécessité de mesures d'urgence de l'État membre doit être fondée sur la condition d'application de la première disposition. Aux termes de cette disposition, la Commission peut prendre des mesures lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance active approuvée 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 (dans le cadre de l'autorisation de produits phytopharmaceutiques). Il s'ensuit que l'État membre ne

19 Voir, notamment, arrêts du 8 septembre 2011, Monsanto e.a. (C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, point 80), et du 13 septembre 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, point 41).

peut prendre les mesures conservatoires provisoires que lorsque ces conditions sont remplies [20]. La demande de décision préjudicielle n'aborde cependant pas ces conditions, mais se borne à des questions de procédure. Néanmoins, après avoir reçu la réponse à sa demande, le Conseil d'État devra éventuellement encore examiner les mesures nationales au regard de ces conditions de fond [21].

2. L'interprétation des questions du Conseil d'État

44. C'est dans ce contexte que le Conseil d'État souhaite savoir, par sa première question, si la communication par le gouvernement français du projet d'une interdiction de néonicotinoïdes remplit les conditions procédurales d'une information donnée au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques (point B).

45. La deuxième question vise à savoir si les règlements d'exécution de la Commission relatifs aux différents néonicotinoïdes sont des mesures de l'Union au sens de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, qui excluent d'instaurer les mesures conservatoires nationales qui ont été communiquées. La troisième question, enfin, approfondit la deuxième question en demandant si des *parties* des mesures conservatoires nationales peuvent subsister lorsque les mesures de la Commission ne remédient que partiellement aux préoccupations de l'État membre en ce qu'elles ne restreignent que l'utilisation de trois des cinq substances actives (sur les deux questions, point C).

3. La recevabilité de la demande de décision préjudicielle

46. L'UIPP doute de la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, dès lors que la réglementation française n'est pas une mesure conservatoire provisoire, mais s'inscrit dans la durée. La réglementation est manifestement dépourvue d'urgence puisque l'interdiction n'est entrée en vigueur que deux ans après l'adoption de la loi. Il est dès lors exclu, selon elle, d'appliquer l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques.

47. Cet argument revient à dire que les questions sont manifestement hypothétiques et, de ce fait, irrecevables en ce que la question de la qualification de l'interdiction en mesure conservatoire provisoire visée à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, ne se pose nullement. Le grief n'est cependant pas convaincant.

48. La notion de « mesure conservatoire provisoire » visée à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques ne limite pas la forme de la mesure prise. Le caractère provisoire de la mesure conservatoire nationale consiste au contraire surtout en ce qu'elle doit être contrôlée sans délai par la Commission au titre de l'article 71, paragraphe 2, de ce règlement et pourra éventuellement être remplacée par une mesure de l'Union au titre de l'article 71, paragraphe 3, dudit règlement.

20 Voir, notamment, arrêts du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a. (C-236/01, EU:C:2003:431, points 106 et suivants) ; du 8 septembre 2011, Monsanto e.a. (C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, points 76 et 77), et du 13 septembre 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, points 51 à 53).

21 Voir, notamment, arrêts du 8 septembre 2011, Monsanto e.a. (C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, point 79), et du 13 septembre 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, point 38).

49. On ne peut pas davantage déduire de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques que cette compétence n'est pas applicable en raison de retards dans l'adoption de mesures conservatoires. Le terme « urgence » est certes employé, en particulier dans la version en langue française (« mesures d'urgence »), et le terme « Notfallmaßnahme » en langue allemande ou l'expression « emergency measure » en langue anglaise induisent un certain degré d'urgence, mais, même lorsqu'il faut agir en urgence, des mesures prises tardivement ne sont pas illégales du seul fait qu'elles auraient probablement dû être prises plus tôt.

50. La demande de décision préjudicielle est dès lors recevable.

B. Sur les formalités requises pour qu'un État membre agisse au titre de l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques

51. La première question est censée préciser si la République française a accompli les formalités requises pour se prévaloir de l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques et en particulier si cet État membre a officiellement informé la Commission.

1. La notion d'« information officielle » au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques

52. L'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques requiert tout d'abord qu'un État membre informe officiellement la Commission de la nécessité de prendre des mesures d'urgence. Il est vrai qu'un certain nombre d'arguments veulent que, dans l'aspect qu'elle revêt, la communication de l'État membre doive se rapporter à une mesure visée par ladite disposition. Nous montrerons néanmoins par la suite que, compte tenu du principe de coopération loyale, il est décisif que les parties puissent considérer que les destinataires de leur communication comprennent bien la teneur de chacune de leurs communications.

53. La République française a certes adressé le 2 février 2017 à la Commission un projet de régime d'interdiction, mais elle lui a transmis sa communication selon la procédure de la directive notification.

54. La Commission soutient qu'une telle communication ne peut être assimilée à une information visée à l'article 71, paragraphe 1, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques que lorsque l'État membre fait officiellement référence à ces articles ou, à tout le moins, cherche à démontrer que les conditions pour l'adoption d'une mesure d'urgence au niveau européen sont remplies. De surcroît, il doit indiquer clairement qu'il agira unilatéralement si aucune mesure n'est arrêtée au niveau européen. La communication du gouvernement français ne répond pas à ces conditions.

55. Il est vrai que la Commission ne motive pas la façon dont elle aboutit à ces conditions très rigoureuses exorbitantes d'une simple notification. Plusieurs éléments peuvent néanmoins être tirés en ce sens des textes réglementaires concernés.

56. Premièrement, aux termes de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, il faut une information « officielle ».

57. Deuxièmement, l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive notification prévoit que la notification requise par l'article 5 ne s'applique pas aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres par lesquels ces derniers font usage des clauses de sauvegarde prévues dans des actes contraignants de l'Union.

58. Contrairement à de nombreux textes analogues, l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques n'est certes pas intitulé « clause de sauvegarde », mais, dans le fond, cette disposition répond à la définition que donne l'article 114, paragraphe 10, TFUE des clauses de sauvegarde. Elle doit dès lors être assimilée à une clause de sauvegarde également aux fins de l'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive notification.

59. On pourrait dès lors comprendre cette disposition en ce sens qu'il n'est pas loisible aux États membres d'informer la Commission au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques sous la simple forme d'une communication répondant à la directive notification.

60. Troisièmement, aux termes de l'article 5, paragraphe 5, de la directive notification, la communication prévue par cette directive peut aussi être remplacée par la transmission d'un projet dans le cadre d'une information imposée par une autre règle de l'Union. Dans une interprétation stricte, une notification ne pourrait donc pas remplacer l'autre communication, en l'espèce, l'information au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. À l'inverse seulement, une information donnée au titre du règlement pourrait plutôt remplacer la notification prévue par la directive.

61. Enfin milite surtout en faveur d'une interprétation à ce point stricte desdites dispositions le fait que les mesures conservatoires unilatérales prises au titre de l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques perturbent le marché intérieur. Il est dès lors impératif d'éviter autant que possible des malentendus dans la mise en œuvre de clauses de sauvegarde. Ainsi que l'UIPP l'expose à juste titre, c'est la raison pour laquelle la Cour souligne régulièrement que les mesures de sauvegarde peuvent être invoquées sous réserve du respect de la procédure prévue à cet effet [22].

62. Ces considérations ne sont cependant pas convaincantes au bout du compte.

63. Dans l'interprétation du caractère officiel que doit revêtir l'information, on doit considérer au départ que ni l'article 71 ni les autres dispositions du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques ne comportent de règles spécifiques de procédure régissant l'information à donner à la Commission.

64. L'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques concrétise plutôt le principe de coopération loyale inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE dans la réalisation d'intérêts légitimes liés aux produits phytopharmaceutiques [23]. C'est la raison pour laquelle l'article 71 de ce règlement doit aussi être interprété au regard de ce principe.

65. L'article 4, paragraphe 3, première phrase, TUE dispose expressément que, en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent *mutuellement* dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Il est vrai que la Cour souligne souvent les obligations qui incombent aux États membres en vertu du principe de coopération loyale [24], mais il reste qu'elles valent également pour les institutions de l'Union [25].

22 Voir, notamment, arrêts du 25 mars 1999, Commission/Italie (C-112/97, EU:C:1999:168, point 62) ; du 22 octobre 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, point 60) ; du 10 mars 2005, Tempelman et van Schaijk (C-96/03 et C-97/03, EU:C:2005:145, point 50) ; du 17 avril 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, points 62 et 63) ; du 8 septembre 2011, Monsanto e.a. (C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, point 69), et du 13 septembre 2017, Fidenato e.a. (C-111/16, EU:C:2017:676, point 32).

23 Arrêt du 8 janvier 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, point 47).

24 Arrêts du 16 juin 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, point 42), et du 31 octobre 2019, Commission/Pays-Bas (C-395/17, EU:C:2019:918, point 102).

25 Arrêts du 22 octobre 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, point 93) ; du 21 octobre 2008, Marra (C-200/07 et C-201/07, EU:C:2008:579, point 41), et du 5 décembre 2017, Allemagne/Conseil (C-600/14, EU:C:2017:935, point 106). Ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, point 17).

66. D'une part, il incomberait aux États membres de coopérer loyalement avec la Commission lorsqu'ils recourent à cette procédure, mais d'autre part cela vaut aussi pour la Commission (et pour les autres États membres). Cela veut dire également que les conditions de forme requises de part et d'autre ne peuvent s'étendre qu'à ce qui est nécessaire à une coopération effective.

67. L'aspect que revêt la communication n'est donc pas décisif, sur le plan de la procédure, dans l'application de l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, mais ce qui compte, c'est de savoir si les parties peuvent considérer que leurs destinataires ont une juste compréhension de sa teneur.

68. Les dispositions de la directive notification doivent aussi s'interpréter en ce sens. D'après la finalité de cette directive, elles n'ont pas vocation à établir des conditions requises d'une information officielle donnée au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. L'article 7, paragraphe 1, sous c), de la directive notification signifie plutôt seulement qu'il n'y a pas d'*obligation* de donner, au titre de la directive, l'information visée à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Cependant, une communication au titre de la directive peut consister en une information donnée au titre du règlement. Et l'article 5, paragraphe 5, de la directive notification confirme cette interprétation au regard de l'obligation de coopérer loyalement. Cette règle doit montrer avant tout qu'il est superflu de multiplier les communications tant que toutes les parties sont conscientes des fonctions que revêt une communication.

69. En cas de doute, il appartient dans ce contexte à toutes les parties de le dissiper en clarifiant les choses ou en posant des questions.

70. La Commission et les autres États membres ne peuvent certes pas se retrancher derrière d'éventuels doutes qui subsisteraient, s'ils ne posent pas de questions à ce sujet.

71. En premier lieu, l'État membre qui invoque l'article 71, paragraphe 1, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques doit toutefois prendre les devants et préciser les choses lorsque des éléments montrent que les autres parties méconnaissent sa volonté d'agir et ses raisons d'agir. Ne pas les préciser, dans ce cas, revient à ne pas donner d'information officielle.

72. La communication d'une mesure au titre de l'article 5 de la directive notification doit ainsi être assimilée à l'information officielle visée à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques lorsque l'État membre peut considérer que la Commission l'a comprise en ce sens.

2. Les circonstances de la présente affaire

73. Pour permettre à la Cour de préciser plus avant ces critères au regard de la présente affaire, il eût été utile que le Conseil d'État ou, à tout le moins, la République française et la Commission donnent dans la présente procédure davantage d'indications sur leur communication. C'est ainsi qu'il serait tombé sous le sens de produire intégralement en particulier la communication faite par le gouvernement français le 2 février 2017 et la réponse de la Commission du 3 août 2017. Il eût également été intéressant de savoir si, dans les procédures d'adoption des réglementations de la Commission de l'année 2018, la République française a dénoncé l'insuffisance à ses yeux des restrictions prévues et annoncé dès lors qu'elle adopterait des restrictions plus radicales.

74. La Cour ne disposant pas de ces informations, il appartient au Conseil d'État d'instruire ces questions plus avant et de vérifier alors si la République française pouvait comprendre l'attitude de la Commission et en particulier sa réponse du 3 août 2017 en ce sens qu'elle avait perçu la communication du gouvernement français comme l'information officielle visée à l'article 71,

paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. S'il subsistait des doutes sur ce point, il aurait incombé à la République française de les dissiper à l'égard de la Commission avant de pouvoir adopter des mesures au titre de la disposition sur le fondement de sa communication.

75. Les informations dont dispose la Cour suscitent néanmoins les réflexions suivantes.

76. Dans la présentation que la demande de décision préjudicielle fait de la réponse de la Commission du 3 août 2017, on peut voir que celle-ci a parfaitement compris les préoccupations de la République française et les a rangées sous le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. La communication du projet d'un décret qui rendrait applicable une interdiction de néonicotinoïdes déjà inscrite dans une loi nationale devait lui faire comprendre que la République française avait effectivement la volonté d'adopter une réglementation de cette nature.

77. Rien n'indique cependant dans les informations disponibles que la Commission ait considéré qu'il s'agissait d'une application de l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. On n'aperçoit en particulier aucun examen des mesures françaises au titre de l'article 71, paragraphe 2, de ce règlement, alors que l'encodage dans la base de données du suivi de la directive notification montre que la Commission avait été avisée de l'interdiction après son adoption, mais probablement avant même son entrée en vigueur.

78. À cet égard, la position exposée par l'UIPP et la Commission peut signifier que la République française n'a pas clairement montré l'urgence des mesures. Si cela est exact, la Commission était plutôt loin de l'idée de percevoir la communication du gouvernement français comme une information de la nécessité de prendre des mesures d'urgence.

79. La Commission fait en outre grief à la République française d'avoir passé sous silence, dans sa communication, les restrictions en place, ou sur le point de l'être, à l'utilisation de trois néonicotinoïdes. Dès lors que, en vertu de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, il incombe à l'État membre d'informer la Commission de la *nécessité* de prendre des mesures d'urgence, on pourrait s'attendre à ce qu'il expose en quoi des mesures de cette nature prises par l'Union sont insuffisantes.

80. Il reste cependant qu'ici aussi les conditions auxquelles doit répondre l'information à donner doivent être adéquates. L'État membre devrait pouvoir se contenter d'exposer les éléments de ses préoccupations et les mesures conservatoires plus strictes auxquelles il aspire. Il n'y a pas lieu en revanche de commenter de manière circonstanciée les lacunes éventuelles de mesures en place.

81. Il n'est pas nécessaire en particulier de développer à ce stade une motivation exhaustive qui résisterait à un examen au titre de l'article 71, paragraphe 2, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. En effet, au moment où l'information officielle est donnée, les contours précis des mesures de l'État membre et leur examen restent à venir, en sorte qu'il a encore l'occasion de compléter les motifs lors de la procédure devant le comité compétent.

82. Il serait toutefois conforme à l'esprit de la coopération loyale que, le cas échéant, la Commission exprime ses doutes dès qu'elle réagit à l'information donnée par l'État membre. Pareille réaction devrait normalement ouvrir un dialogue sur la nécessité des mesures conservatoires souhaitées, qui n'est certes pas expressément prévu par l'article 71 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, mais qui ne peut que contribuer à une approche coordonnée.

3. La communication des mesures conservatoires françaises

83. On relèvera au reste que l'article 71, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques requiert de surcroît que l'État membre qui prend des mesures en informe immédiatement les autres États membres et la Commission. Cette communication est d'une importance capitale, car elle enclenche l'examen de la mesure au titre de l'article 71, paragraphe 2, de ce règlement. On doit dès lors considérer qu'elle conditionne l'application des mesures conservatoires nationales [26].

84. La demande de décision préjudicielle ne donnant aucune indication à ce sujet, il appartient au Conseil d'État d'examiner, le cas échéant, si la République française a informé la Commission et les États membres à suffisance, au titre de la directive notification, des mesures conservatoires prises [27].

4. Conclusion intermédiaire

85. Il convient en substance de répondre à la première question que la communication d'une mesure au titre de l'article 5 de la directive notification sera assimilée à l'information officielle visée à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques lorsque l'État membre peut considérer que la Commission l'a comprise en ce sens. Il appartient à la juridiction compétente de préciser si tel est le cas dans l'affaire au principal, en prenant pleinement en compte la communication entre l'État membre et la Commission.

C. Sur les mesures de la Commission

86. Les deuxième et troisième questions visent à savoir si les règlements d'exécution de la Commission relatifs aux différents néonicotinoïdes sont des mesures de l'Union au sens de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, qui excluent d'instaurer les mesures conservatoires nationales communiquées.

87. Il est vrai que ces questions n'ont été posées qu'au cas où l'on doit considérer que la Commission a été officiellement informée. Même si c'est au Conseil d'État qu'il appartient de le préciser encore, il paraît judicieux de les examiner par précaution.

88. Aux termes de cette disposition, l'État membre peut prendre des mesures conservatoires provisoires lorsque la Commission n'a pas agi conformément à l'article 69 ou à l'article 70 de ce règlement.

89. Il est constant que la Commission n'a pas pris de mesures au titre de l'article 69 ou de l'article 70 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Cependant, dans l'intervalle entre la communication française du 2 février 2017 et l'adoption du décret litigieux le 30 juillet 2018, elle a, au titre d'autres dispositions du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, sérieusement restreint l'utilisation de trois néonicotinoïdes, approuvé un néonicotinoïde pour quinze nouvelles années et renouvelé provisoirement pour un an l'approbation du néonicotinoïde restant [28].

26 Voir, en particulier, arrêt du 8 septembre 2011, Monsanto e.a. (C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, points 72 et 73) ; mais également arrêts du 8 janvier 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, points 45 à 47) ; du 22 octobre 2002, National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, point 60) ; du 10 mars 2005, Tempelman et van Schaijk (C-96/03 et C-97/03, EU:C:2005:145, point 50), et du 17 avril 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, points 62 et 63).

27 Voir point 29 des présentes conclusions.

28 Voir points 24 et suivants des présentes conclusions.

90. Si l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques devait être interprété strictement, ces mesures seraient sans incidence sur la compétence que la République française tire de cette disposition, car, aux termes de celle-ci, seules des mesures d'urgence visées aux articles 69 et 70 de ce règlement empêchent un État membre de prendre des mesures conservatoires.

91. Il reste cependant que, sur ce point aussi, l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques doit être interprété conformément au principe de coopération loyale. Il convient en plus de prendre en compte l'objectif d'harmonisation du règlement. Ce n'est dès lors pas la forme sous laquelle la Commission agit qui peut jouer, mais uniquement le fait qu'elle prenne des mesures répondant aux préoccupations de l'État membre. Il s'ensuit que des mesures à long terme de l'Union, ayant pour objet le risque en cause, empêchent a fortiori un État membre de prendre des mesures.

92. Sous cet angle, les restrictions à l'utilisation de l'imidaclopride, de la clothianidine et du thiaméthoxame doivent être qualifiées de mesures de la Commission au sens de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. En effet, d'après le considérant 11 de chacun des trois règlements d'exécution, les restrictions s'expliquent par des préoccupations quant à l'innocuité de ces substances actives.

93. Il s'ensuit que, même si elle devait être qualifiée d'information au sens de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, la communication du gouvernement français du 2 février 2017 ne pourrait pas justifier de déroger aux trois mesures susmentionnées que la Commission a adoptées après celle-ci.

94. Si la République française estime que ces restrictions restent insuffisantes, il incombe à cet État membre de déclencher par une nouvelle information officielle au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, la procédure prévue à sa suite. La Commission aurait ainsi l'occasion d'empêcher que le marché intérieur soit perturbé par des mesures unilatérales de la République française, soit en renforçant encore ses propres mesures, soit en s'opposant à la conception française.

95. On ne saurait opposer à cette exigence des raisons tirées de l'urgence des mesures françaises dès lors que ces mesures n'ont été prises qu'au mois de juillet 2018, soit deux mois après l'adoption des règlements de la Commission. Il eût été aisé d'informer officiellement la Commission dans ce laps de temps.

96. La prolongation définitive de l'approbation de l'acétamipride et la prolongation provisoire de l'approbation du thiaclopride montrent à l'inverse que la Commission n'a pas pris à l'égard de ces substances actives des mesures équivalant à des mesures visées aux articles 69 et 70 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques.

97. En ce qui concerne le thiaclopride, la prolongation provisoire de l'approbation ne contient aucune indication sur l'évaluation des risques liés à cette substance. C'est logique puisque la prolongation est intervenue sur la base de la procédure de renouvellement en cours dans le cadre de laquelle ces risques ont été étudiés.

98. Et le renouvellement de l'approbation de l'acétamipride se fonde, d'après le considérant 10 du règlement d'exécution 2018/113, sur le constat que les critères d'approbation énoncés à l'article 4 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques sont remplis. La Commission estime donc que cette substance n'a pas d'effet nocif sur la santé des êtres humains ni d'effet inacceptable sur l'environnement. En revanche, cette décision n'aborde pas de préoccupations de la République française.

99. Il convient dès lors de répondre aux deuxième et troisième questions que les mesures unilatérales prises par les États membres au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques ne sont admissibles que si, après une information officielle, la Commission ne prend pas de mesures répondant aux préoccupations de l'État membre. Si la communication du gouvernement français du 2 février 2017 doit être qualifiée d'information officielle, les restrictions à l'utilisation des substances actives imidaclopride, clothianidine et thiaméthoxame doivent être regardées comme étant des mesures de cet ordre. À l'inverse, le renouvellement de l'approbation de l'acétamipride et la prolongation provisoire de l'approbation du thiaclopride n'ont pas cet effet.

V. Conclusion

100. Nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit :

1) La communication d'une mesure au titre de l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, sera assimilée à l'information officielle visée à l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement (CE) nº 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, lorsque l'État membre peut considérer que la Commission européenne l'a comprise en ce sens. Il appartient à la juridiction compétente de préciser si tel est le cas dans l'affaire au principal, en prenant pleinement en compte la communication entre l'État membre et la Commission.

2) Les mesures unilatérales prises par les États membres au titre de l'article 71, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1107/2009 ne sont admissibles que si, après une information officielle, la Commission ne prend pas de mesures répondant aux préoccupations de l'État membre. Si la communication du gouvernement français du 2 février 2017 doit être qualifiée d'information officielle, les restrictions apportées à l'utilisation des substances actives imidaclopride, clothianidine et thiaméthoxame par le règlement d'exécution (UE) 2018/783 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « imidaclopride », le règlement d'exécution (UE) 2018/784 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine » et le règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame », doivent être regardées comme étant des mesures de cet ordre. À l'inverse, le renouvellement de l'approbation de l'acétamipride par le règlement d'exécution (UE) 2018/113 de la Commission, du 24 janvier 2018, renouvelant l'approbation de la substance active « acétamipride » 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 et la prolongation provisoire de l'approbation du thiaclopride par le règlement d'exécution (UE) 2018/524 de la Commission, du 28 mars 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) nº 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation des substances actives « Bacillus subtilis (Cohn 1872), souche QST 713, identique à la souche AQ 713 », « clodinafop », « clopyralid », « cyprodinil », « dichlorprop-P », « fosétyl », « mépanipyrim », « metconazole », « metrafenone », « pirimicarbe », « Pseudomonas chlororaphis – souche MA 342 », « pyriméthanile », « quinoxyfène », « rimsulfuron », « spinosad », « thiacloprid », « thiamethoxam », « thirame », « tolclofos-méthyl », « triclopyr », « trinexapac », « triticonazole » et « zirame », n'ont pas cet effet.