Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

21 janvier 2019 *

« Référé – Produits phytopharmaceutiques – Substance active oxasulfuron – Non-renouvellement de l'approbation aux fins de mise sur le marché – Demande de sursis à exécution – Défaut d'urgence – Mise en balance des intérêts »

Dans l'affaire T-574/18 R,

Agrochem-Maks d.o.o., établie à Zagreb (Croatie), représentée par M^e^ S. Pappas, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. A. Lewis, I. Naglis et M^me^ G. Koleva, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur les articles 278 et 279 TFUE et tendant au sursis à l'exécution du règlement d'exécution (UE) 2018/1019 de la Commission, du 18 juillet 2018, concernant le non-renouvellement de l'approbation de la substance active oxasulfuron, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission (JO 2018, L 183, p. 14),

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

rend la présente

Ordonnance [1]

[*omissis*]

En droit

[*omissis*]

* Langue de procédure : l'anglais.

1 Ne sont reproduits que les points de la présente ordonnance dont le Tribunal estime la publication utile.

Sur l'urgence

[*omissis*]

Sur le caractère grave du préjudice

32 En premier lieu, en ce qui concerne la gravité du préjudice allégué du fait du risque d'atteinte négative à son chiffre d'affaires et à ses bénéfices, ainsi que du fait du risque de diminution de sa valeur totale d'entreprise, qu'il convient d'analyser ensemble, la requérante estime que, en raison du règlement attaqué, elle subira une perte importante de chiffre d'affaires et de bénéfices ainsi que de sa « valeur implicite d'entreprise ». À cet égard, il convient donc de relever que la nature du préjudice allégué est d'ordre purement financier.

33 Or, s'agissant de la gravité du préjudice financier invoqué, il est de jurisprudence bien établie que la mesure provisoire sollicitée ne se justifie que s'il apparaît que, en l'absence d'une telle mesure, la partie qui la sollicite se trouverait dans une situation susceptible de mettre en péril son existence avant l'intervention de la décision mettant fin à la procédure principale (voir ordonnance du 30 avril 2010, Xeda International et Pace International/Commission, T-71/10 R, non publiée, EU:T:2010:173, point 42 et jurisprudence citée).

34 À cet égard, il est de jurisprudence constante que l'analyse de la gravité d'un tel préjudice doit s'effectuer au regard, notamment, de la taille et du chiffre d'affaires de l'entreprise ainsi que des caractéristiques du groupe auquel elle appartient [voir ordonnance du 15 novembre 2011, Xeda International/Commission, T-269/11 R, non publiée, EU:T:2011:665, point 20 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, ordonnance du 15 avril 1998, Camar/Commission et Conseil, C-43/98 P(R), EU:C:1998:166, point 36 et jurisprudence citée].

35 De plus, il y a lieu de rappeler que, toujours selon une jurisprudence constante, il a été jugé que, d'une part, s'agissant d'une perte correspondant à une part inférieure à 10 % du chiffre d'affaires d'entreprises actives sur des marchés hautement réglementés, les difficultés financières que ces dernières risquaient de subir n'apparaissaient pas de nature à mettre en péril leur existence même [ordonnance du 15 novembre 2011, Xeda International/Commission, T-269/11 R, non publiée, EU:T:2011:665, point 21 ; voir également, en ce sens, ordonnance du 11 avril 2001, Commission/Bruno Farmaceutici e.a., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, point 106] et, d'autre part, s'agissant d'une perte représentant près des deux tiers du chiffre d'affaires de ces entreprises, tout en admettant que les difficultés financières causées à celles-ci aient pu être de nature à mettre en péril leur existence, il a néanmoins été souligné que, dans un secteur hautement réglementé qui requérait souvent des investissements importants et où les autorités compétentes pouvaient être conduites à intervenir lorsque des risques pour la santé publique apparaissaient, pour des raisons qui n'étaient pas toujours prévisibles par les entreprises concernées, il incombait à ces dernières, sauf à devoir supporter elles-mêmes le préjudice résultant d'une telle intervention, de se prémunir contre les conséquences de celle-ci par une politique appropriée [voir ordonnance du 16 juin 2016, ICA Laboratories e.a./Commission, C-170/16 P(R), non publiée, EU:C:2016:462, point 29 et jurisprudence citée].

36 En l'espèce, la requérante indique, pour l'année 2017, des recettes totales s'élevant à 114 751 316 euros, dont 15 216 941,17 euros tirés des ventes du produit Laguna, soit environ 13,26 % de son chiffre d'affaires total. En outre, les ventes de trois produits accessoires au produit Laguna lui ont, pour la même année, rapporté un total de 5 079 535,60 euros, soit environ 4,43 % de son chiffre d'affaires total. Elle indique, ensuite, que l'importation pour son compte de ces quatre produits représente, pour Kavran, 15 716 330,04 euros pour un chiffre d'affaires total de 56 996 563 euros, soit environ 27,57 % du chiffre d'affaires total de Kavran. Elle affirme, enfin, que le produit Laguna et ses produits accessoires représentent, ensemble, plus de 50 % de sa « valeur implicite d'entreprise » avec Kavran.

37 À titre liminaire, il convient de rappeler le principe du caractère nécessairement personnel du préjudice allégué dans le cadre de l'analyse relative à l'urgence, tel que souligné par une jurisprudence constante (voir ordonnance du 4 décembre 2007, Cheminova e.a./Commission, T-326/07 R, EU:T:2007:364, point 50 et jurisprudence citée). La requérante ne saurait ainsi, dans le cadre de la présente demande en référé, invoquer un préjudice causé à d'autres entreprises qui ne sont pas parties à la cause pour démontrer la gravité du préjudice allégué.

38 À cet égard, il doit être relevé que, si la requérante indique que les trois produits accessoires sont généralement achetés en même temps que le produit Laguna, elle n'apporte aucun élément de preuve visant à démontrer que ceux-ci ne peuvent être utilisés sans le produit Laguna, par exemple en les associant à un autre herbicide. Il ne saurait, dès lors, être tenu compte du chiffre d'affaires relatif aux trois produits accessoires dans l'analyse de la gravité du préjudice.

39 En tout état de cause, il doit être souligné qu'il a été admis, dans l'ordonnance du 28 avril 2009, United Phosphorus/Commission (T-95/09 R, non publiée, EU:T:2009:124, point 69), que, dans l'évaluation de la gravité du préjudice, le juge des référés ne saurait se borner à recourir, de manière mécanique et rigide, aux seuls chiffres d'affaires pertinents, mais qu'il lui appartenait également de tenir compte des circonstances propres à chaque espèce et de les mettre en rapport, au moment de l'adoption de sa décision, avec le préjudice causé en termes de chiffres d'affaires.

40 S'il est vrai que cette jurisprudence a, jusqu'à présent, été principalement invoquée pour permettre au juge d'évaluer si la gravité du préjudice allégué pouvait être établie en dépit du fait que le chiffre d'affaires ne dépassait pas le seuil indicatif des 10 % mentionné au point 35 ci-dessus, cette proscription d'une analyse mécanique et rigide ne saurait pour autant se limiter à cette seule lecture, mais doit également être comprise comme enjoignant au juge de vérifier si, compte tenu des circonstances propres à l'affaire, la gravité devait ne pas être établie malgré le dépassement de ce seuil.

41 Au titre de ces circonstances, il semble qu'il faille relever, premièrement, qu'il ressort des pièces du dossier que la requérante est, dans les faits, distributeur en Croatie de l'oxasulfuron fabriqué par un sous-traitant chinois selon une formule fournie par Syngenta et importé en Croatie par Kavran. Elle n'a, de ce fait, pas eu à supporter les importants investissements, frais généraux et coûts fixes que le développement d'une activité de producteur impliquait.

42 À cet égard, il importe de souligner, à titre liminaire, que, contrairement à ce qu'affirme la Commission, ce statut de distributeur n'implique pas, à première vue, qu'il soit aisé de remplacer un produit dont l'interdiction serait prononcée par un produit analogue. En effet, de nombreux obstacles peuvent, dans ce contexte, venir freiner ou empêcher le développement de nouvelles substances, a fortiori dans un marché hautement réglementé tel que celui en cause.

43 D'ailleurs, il ressort des observations de la requérante, ainsi que de la part de marché marginale que les herbicides de pré-levée occupent, que ces derniers, dont l'utilisation apparaît préconisée dans des climats humides, semblent de ce fait ne pas correspondre au marché croate et ne constituent pas, à ce titre et a priori, une solution de remplacement viable de l'oxasulfuron.

44 Cependant, force est de constater, tout d'abord, que, si elle affirme que le seul autre herbicide de post-levée présent sur le marché croate est l'imazamox, vendu par l'entreprise concurrente BASF, la requérante n'apporte aucune indication concernant d'éventuels produits de post-levée de remplacement qui seraient déjà présents sur le territoire de l'Union européenne et qui pourraient faire l'objet d'une distribution sur le marché croate. Or, conformément aux principes rappelés aux points 26 à 28 ci-dessus, il appartient à la partie sollicitant les mesures provisoires de fournir les éléments permettant au juge de statuer.

45 Ensuite, l'argument de la requérante selon lequel celle-ci ne pourrait trouver d'herbicide de remplacement à distribuer sur le marché croate dans la mesure où les concepteurs et fabricants des substances actives se chargent généralement eux-mêmes de leur distribution ne saurait, en l'état, emporter la conviction du juge des référés. En effet, d'une part, la requérante distribuait jusqu'à présent un produit mis au point par une autre entreprise, contredisant ainsi son affirmation, et, d'autre part, l'implantation de la requérante et le réseau de distribution qu'elle a développé sur le marché croate, couplés au créneau commercial que la disparition de l'oxasulfuron représenterait, semblent constituer des éléments que la requérante pourrait faire valoir auprès de nouveaux fabricants.

46 Deuxièmement, il doit être relevé que la requérante évolue sur un marché hautement réglementé. Or, comme il été rappelé au point 35 ci-dessus, il lui incombait, dès lors, d'adopter un comportement prenant en compte le risque accru d'une interdiction de la commercialisation de son produit, sous peine de devoir supporter elle-même le préjudice découlant d'une telle interdiction. Par conséquent, et contrairement à ce que la requérante soutient, le juge des référés se doit, dans le cadre de son analyse de la gravité du préjudice allégué, de prendre en compte la stratégie commerciale que celle-ci adopte.

47 En l'espèce, la part de chiffre d'affaires représentée par les ventes de son produit Laguna doit être appréciée comme le résultat d'une politique réfléchie dans le contexte d'un marché hautement réglementé. Néanmoins, sans autre élément relatif aux mesures éventuelles que la requérante aurait prises pour éviter de se retrouver dans une situation potentiellement risquée au regard de la nature du marché en question, le dépassement du seuil indicatif des 10 % ne peut, à lui seul, emporter la conviction du juge des référés quant à la gravité du préjudice allégué.

48 Dans ce contexte, il convient de souligner que la requérante ne saurait se prévaloir d'une quelconque confiance légitime qui découlerait du résultat auquel parvient l'État membre rapporteur. En effet, comme le rappelle à juste titre la Commission, ce rapport ne constitue qu'une étape intermédiaire d'une procédure bien connue et ne préjuge en rien du résultat final qui sera pris par la Commission. De plus, ainsi que le souligne une jurisprudence constante, le principe de protection de la confiance légitime ne peut être invoqué qu'à l'égard d'une situation susceptible de la créer qui aurait été engendrée par l'institution habilitée à prendre la décision finale (voir arrêt du 30 janvier 2018, Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej/ECHA, T-625/16, non publié, EU:T:2018:44, points 75 et 76 et jurisprudence citée). Il ne saurait dès lors découler, dans le cadre d'une procédure de renouvellement de l'approbation d'une substance phytopharmaceutique comme en l'espèce, un quelconque principe de protection de la confiance légitime à l'égard des résultats du rapport intermédiaire fourni par l'État membre rapporteur.

49 Force est donc de constater que les circonstances propres au cas d'espèce doivent conduire le juge des référés à relativiser l'importance du chiffre d'affaires pertinent et l'amener à conclure à l'absence de gravité du préjudice allégué du fait du risque d'atteinte négative à son chiffre d'affaires et à ses bénéfices ou de diminution de sa valeur totale d'entreprise.

[*omissis*]

Sur la mise en balance des intérêts

[*omissis*]

85 À titre liminaire, il convient de souligner que le non-renouvellement du produit en cause est fondé, d'une part, sur l'existence de deux aspects suscitant de sérieuses préoccupations et, d'autre part, sur l'existence de sept points n'ayant pas pu être finalisés. Or, si les deux premiers aspects concernent des risques avérés pour les vers de terre ainsi que pour les organismes aquatiques, il ne saurait être inféré

qu'un manque d'information, caractérisant des lacunes telles que celles résultant des sept points n'ayant pas pu être finalisés en l'espèce, puisse être interprété en ce sens qu'il en soit déduit une absence de risque pour la santé publique.

86 En premier lieu, en ce qui concerne l'argument tiré du fait de l'absence de danger pour la santé publique, la requérante souligne que la substance en cause et les produits à base de celle-ci ont été sur le marché pendant plus de 20 ans et qu'aucun incident touchant à la santé publique n'a été déploré à ce jour à la suite de leur commercialisation. En outre, elle affirme que, dans le cas contraire, l'extension de l'approbation initiale pour une durée de 6 ans, de 2013 à 2019, dans l'attente de l'examen de la substance, n'aurait pas été accordée par la Commission.

87 Cependant, il ressort des éléments du dossier que des risques pour la santé publique ne peuvent être exclus. À cet égard, il convient, tout d'abord, de relever que la requérante ne peut tirer d'argument convaincant en l'espèce du fait que la substance a été utilisée en toute sécurité dans l'Union depuis plus de 20 ans sans qu'aucun effet nocif pour la santé humaine ait jamais été rapporté. En effet, dans le secteur concerné par la présente affaire, les évolutions scientifiques ne sont pas rares et donnent ainsi l'occasion d'évaluer à nouveau les substances à l'aune de nouvelles connaissances et découvertes scientifiques. Tel est le fondement des procédures de renouvellement et la raison d'être des limites temporelles appliquées aux autorisations de commercialisation. Par conséquent, l'examen du juge des référés dans le cadre de la mise en balance des intérêts doit porter sur les risques désormais identifiés (voir, en ce sens, ordonnance du 22 juin 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Commission, T-476/17 R, EU:T:2018:407, point 105), d'une part, et ne pouvant être exclus, d'autre part.

88 Ensuite, la position de la requérante selon laquelle il n'existe pas de risque pour la santé publique se fonde principalement sur les arguments qu'elle soulève dans le cadre de sa démonstration quant à l'existence d'un fumus boni juris, à savoir que la décision d'adopter le règlement attaqué procède d'une violation, d'une part, de l'obligation de motivation de l'administration quant à son appréciation selon laquelle les lacunes identifiées justifieraient le non-renouvellement de l'approbation de l'oxasulfuron et, d'autre part, de l'obligation de motivation de l'administration concernant l'existence d'un risque élevé pour les organismes aquatiques et les vers de terre.

89 Or, ces aspects relèvent du contrôle de la légalité de la procédure et ne peuvent conduire, sans autres éléments et exception faite d'une éventuelle reconnaissance d'une erreur manifeste d'appréciation, le juge des référés, dans le cadre de la mise en balance des intérêts, à estimer que les conclusions présentées dans ces documents doivent primer sur les appréciations précédentes, qui, elles, sont le résultat en principe d'un examen minutieux et exhaustif. Il ne lui appartient pas en effet de procéder à une appréciation technique de données scientifiques qui dépasserait son office (voir, en ce sens, ordonnance du 22 juin 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Commission, T-476/17 R, EU:T:2018:407, point 108).

90 Cela est d'autant plus vrai en l'espèce, où le préjudice allégué ne résulte pas, concernant la santé publique, de données scientifiques récoltées, mais précisément de leur absence, constituant les lacunes relevées dans le règlement attaqué. Or, comme cela a été relevé au point 85 ci-dessus, ces lacunes ne permettent pas d'exclure des risques pour la santé publique, qui, tels qu'ils ont été soulevés dans le règlement attaqué, doivent dès lors être pris en considération au regard des autres intérêts en jeu.

91 À cet égard, la requérante ne mentionne pas d'autre intérêt que celui d'éviter la survenance du préjudice que le règlement attaqué lui causerait, préjudice dont il a en outre été établi qu'il ne présentait ni de caractère grave ni de caractère irréparable. Or, il est de jurisprudence constante que, en principe, les exigences liées à la protection de la santé publique doivent incontestablement se voir reconnaître un caractère prépondérant par rapport aux considérations économiques [voir ordonnance du 11 avril 2001, Commission/Bruno Farmaceutici e.a., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, point 112 et jurisprudence citée, et arrêt du 19 avril 2012, Artegodan/Commission, C-221/10 P, EU:C:2012:216, point 99 et jurisprudence citée].

92 Le préjudice allégué ne suffit dès lors pas à faire pencher la balance des intérêts en faveur de la requérante, dans la mesure où les risques pour la santé publique identifiés en ce qui concerne l'oxasulfuron doivent être considérés comme reconnus (voir point 87 ci-dessus).

93 Enfin, en tout état de cause, même si la requérante avait réussi à démontrer l'urgence liée aux caractéristiques de son préjudice, encore aurait-il fallu l'apprécier au regard du principe posé par une jurisprudence bien établie selon lequel la préséance des impératifs de la protection de la santé publique peut justifier des restrictions entraînant des conséquences négatives – mêmes considérables – pour certains opérateurs économiques (voir, en ce sens, arrêt du 1er juin 2010, Blanco Pérez et Chao Gómez, C-570/07 et C-571/07, EU:C:2010:300, point 90 et jurisprudence citée). Dans ce contexte, il a même été souligné qu'il importait de reconnaître le principe de précaution, selon lequel, lorsque des incertitudes subsistaient quant à l'existence de risques pour la santé humaine ou quant à l'ampleur de ces risques, les institutions de l'Union pouvaient adopter des mesures de sauvegarde sans avoir à attendre que les risques ou leur gravité aient été démontrés [voir, en ce sens, ordonnance du 19 décembre 2013, Commission/Allemagne, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, point 54 et jurisprudence citée].

94 Par conséquent, les arguments avancés par la requérante quant à l'innocuité de la substance en cause afin de démontrer que les considérations de santé publique ne sauraient avoir davantage de poids que celles relatives à son préjudice doivent être écartés.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

ordonne :

1) La demande en référé est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 21 janvier 2019.

Le greffier
E. Coulon

Le président
M. Jaeger