

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 244.702 du 5 juin 2019

A. 227.244/XIII-8644

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE,**
2. **l'Association sans but lucratif
NATURE ET PROGRÈS-BELGIQUE,**
3. **DUPRET Benoît,**
ayant tous élu domicile chez
M^e Antoine BAILLEUX, avocat,
avenue de Tervueren 412, bte 5
1150 Bruxelles,

contre :

**l'État belge, représenté par
le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants,
des P.M.E., de l'Agriculture et de l'Intégration sociale,
chargé des Grandes villes,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ, Grégoire RYELANDT et
Marie LAMBERT DE ROUVROY, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la Société anonyme SESVANDERHAVE,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe de JONG et
Julien GAÛL, avocats,
avenue du Port 86C, bte 414
1000 Bruxelles,
2. **l'Association sans but lucratif CONFÉDÉRATION
DES BETTERAVIERS BELGES,**
3. **l'Association sans but lucratif SOCIÉTÉ GÉNÉRALE
DES FABRICANTS DE SUCRE DE BELGIQUE,
en abrégé "SUBEL",**
4. **la Société anonyme ISERA & SCALDIS SUGAR,**
en abrégé "ISCAL SUGAR",
5. **la Société anonyme RAFFINERIE TIRLEMONTTOISE,**

ayant élu domicile chez
M^{es} Lieve SWARTENBROUX et
David MAILLEUX, avocats,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 janvier 2019, l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE, l'A.S.B.L. NATURE ET PROGRÈS-BELGIQUE et Benoît DUPRET demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de "six décisions autorisant l'utilisation d'insecticides à base de substances actives «néonicotinoïdes» interdites dans l'Union européenne, pour le traitement, la mise sur le marché et le semis de semences de betteraves sucrières, de laitue, d'endives, radicchio rosso et pain de sucre, et de carottes" et d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Par une requête introduite le 22 février 2019, la société anonyme (S.A.) SESVANDERHAVE demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Par des requêtes introduites le 28 février 2019, l'A.S.B.L. CONFÉDÉRATION DES BETTERAVIERS BELGES, l'A.S.B.L. GÉNÉRALE DES FABRICANTS DE SUCRE DE BELGIQUE (SUBEL), la S.A. ISERA & SCALDIS SUGAR (ISCAL SUGAR) et la S.A. RAFFINERIE TIRLEMONTTOISE demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Laurent JANS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 13 mai 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mai 2019 à 10 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Antoine BAILLEUX, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^{es} Sébastien DEPRÉ, Grégoire RYELANDT et Marie LAMBERT DE ROUVROY, avocats, comparaissant pour la partie adverse, M^{es} Philippe DE JONG et Julien GAUL, avocats, comparaissant pour la première partie requérante en intervention, et M^e Lieve SWARTENBROUX, avocat, comparaissant pour les 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} parties requérantes en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent JANS, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La clothianidine et le thiaméthoxame sont des substances actives rentrant dans la composition de produits phytopharmaceutiques, respectivement le Poncho Beta produit par BAYER et le Cruiser produit par SYNGENTA.

2. La mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques est réglementée depuis de nombreuses années au niveau européen.

3. Adoptée en 1991, la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques régissait la mise sur le marché de l'Union européenne de ces produits.

L'annexe 1 de la directive reprenait les substances actives dont l'incorporation est autorisée dans les produits phytopharmaceutiques. La clothianidine a été intégrée à cette annexe 1, le 1^{er} août 2006, par la directive 2006/41/CE de la Commission du 7 juillet 2006. Le thiaméthoxame a été intégré à l'annexe 1, le 1^{er} février 2007, par la directive 2007/6/CE de la Commission du 14 février 2007.

4. La directive 91/414/CEE a été remplacée en 2009 par le règlement n° 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.

Les substances actives clothianidine et thiaméthoxame sont reprises dans l'annexe, partie A, du règlement n° 540/2011 de la Commission européenne du

25 mai 2011 reprenant la liste des substances actives approuvées. Leur approbation est assortie de conditions spécifiques d'utilisation.

5. La Commission européenne adopte, le 29 mai 2018, des règlements d'exécution modifiant le règlement d'exécution n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de ces deux substances actives. Il s'agit notamment du règlement d'exécution 2018/784 portant sur la substance active "clothianidine" et du règlement d'exécution 2018/785 portant sur la substance active "thiaméthoxame".

Ces deux règlements modifient l'annexe du règlement n° 540/2011 pour n'autoriser l'utilisation de ces deux substances actives que "dans des serres permanentes ou pour le traitement de semences destinées à être utilisées uniquement dans des serres permanentes" et interdisent la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à ces substances, sauf dans les cas suivants :

- " a) les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et
- b) La culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie".

Les États membres sont tenus de modifier ou retirer les autorisations existantes des produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine et du thiaméthoxame pour le 19 septembre 2018. Toutefois, un délai peut être accordé jusqu'à la date ultime du 19 décembre 2018 pour l'utilisation des substances.

L'article 53 du règlement n° 1107/2009, précité, prévoit une dérogation aux interdictions de mises sur le marché de certains produits de la manière suivante :

- " Situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire

1. Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

2. La Commission peut solliciter l'avis de l'Autorité ou lui demander une assistance scientifique ou technique.

L'Autorité communique son avis ou les résultats de ses travaux à la Commission dans le mois suivant la date de la demande.

3. Si nécessaire, il est décidé, selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3, si et dans quelles conditions l'État membre :

- a) peut ou ne peut pas prolonger ou répéter la durée de la mesure; ou
- b) retire ou modifie la mesure prise.

4. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés ou composés de tels organismes, sauf si cette dissémination a été acceptée conformément à la directive 2001/18/CE".

6. Sur la base de cette disposition, les demandes de dérogation suivantes ont été introduites :

- Le 16 août 2018, le Kenniscentrum voor Duurzame Tuinbouw (KDT) introduit deux demandes d'autorisation d'urgence pour une durée de 120 jours, d'utilisation du thiaméthoxame (Cruiser 600 FS) pour le semis de semences de carottes, de laitues, endives, radicchio rosso et pain de sucre traitées au thiaméthoxame.
- Le 20 août 2018, l'Institut Royal belge pour l'amélioration de la betterave (IRBAB) introduit deux demandes d'autorisation d'urgence pour une durée de 120 jours afin "d'autoriser le semis de semences de betteraves traitées à la clothianidine (Poncho Beta) ou au thiaméthoxame (Cruiser)".
- Le 17 septembre 2018, la S.A. SESVANDERHAVE introduit deux demandes d'autorisation d'urgence pour une durée de 120 jours, d'utilisation des substances actives clothianidine (Poncho Beta) et thiaméthoxame (Cruiser 600 FS) pour le traitement de semences de betteraves.

7. Par un courrier du 19 octobre 2018, l'autorisation de mise sur le marché du Poncho Beta, en vue du traitement de semences de betteraves, est notifiée à Bayer Cropscience SA-NV50. La durée de validité de l'autorisation du traitement à la clothianidine court du 20 décembre 2018 au 18 avril 2019 inclus.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Par un courrier du 19 octobre 2018, l'autorisation de mise sur le marché du Cruiser 600 FS, en vue du traitement de semences de betteraves, est notifiée à Syngenta Crop Protection NV51. La durée de validité de l'autorisation du traitement au thiaméthoxame court du 20 décembre 2018 au 18 avril 2019 inclus.

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

Selon la partie adverse, ces deux décisions sont publiées sur le site phytoweb.be le 19 octobre 2018.

8. Par un courrier du 7 décembre 2018, l'autorisation de mise sur le marché du Poncho Beta, en vue du semis de semences de betteraves traitées, est notifiée à Bayer Cropscience SA-NV69. La durée de validité de l'autorisation de semis de semences de betteraves traitées à la clothianidine court du 15 février 2019 au 14 juin 2019 inclus.

Il s'agit du sixième acte attaqué.

Par un courrier du 7 décembre 2018, l'autorisation de mise sur le marché du Cruiser 600 FS, en vue du semis de semences de betteraves traitées, est notifiée à Syngenta Crop Protection NV70. La durée de validité de l'autorisation de semis de semences de betteraves traitées au thiaméthoxame court du 15 février 2019 au 14 juin 2019 inclus.

Il s'agit du cinquième acte attaqué.

Par un courrier du 7 décembre 2018, l'autorisation de mise sur le marché du Cruiser, en vue du semis de semences de carottes traitées, est notifiée à Syngenta Crop Protection NV71. La durée de validité de l'autorisation de semis de semences de carottes traitées au thiaméthoxame court du 15 mars 2019 au 12 juillet 2019 inclus.

Il s'agit du quatrième acte attaqué.

Par un courrier du 7 décembre 2018, l'autorisation de mise sur le marché du Cruiser, en vue du semis de semences de laitues traitées et de semences d'endives, de radicchio rosso et de pain de sucre traitées, est notifiée à Syngenta Crop Protection NV72. La durée de validité de l'autorisation de semis de semences de laitues et d'endives, radicchio rosso et pain de sucre traitées au thiaméthoxame court du 15 avril 2019 au 12 août 2019 inclus.

Il s'agit du troisième acte attaqué.

Ces quatre autorisations pour le semis de semences traitées de betteraves sucrières, de carottes, de laitues et d'endives font l'objet de communiqués de presse sur le site phytoweb.be le 3 décembre 2018.

Elles sont notifiées à la Commission européenne via le programme PPAMS. À la suite d'un problème technique, les notifications ne sont toutefois publiées sur le programme que le 29 janvier 2019.

IV. Interventions

IV.1. Exposés des parties requérantes en intervention

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième parties intervenantes exposent ce qui suit :

" Intérêt à agir des parties intervenantes

Les parties intervenantes sont des acteurs de la filière du sucre provenant de betteraves sucrières. Les deux premières parties intervenantes sont des associations sans but lucratif représentant respectivement les planteurs de betteraves sucrières belges et les fabricants de sucre belges. Les troisième et quatrième parties intervenantes sont les fabricants de sucre belges.

- l'ASBL Confédération des Betteraviers Belges (CBB)

La Confédération des Betteraviers Belges (CBB) est l'organisation professionnelle et officielle pour environ 8.200 planteurs de betteraves sucrières en Belgique. La CBB a été reconnue comme «groupement de producteurs» au sens de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime et comme «organisation des vendeurs de betteraves sucrières».

L'objet social de la CBB est décrit à l'article 3 de ses statuts comme suit :

« L'association a pour but la représentation et la défense des intérêts professionnels des planteurs de betteraves sucrières.

Elle a notamment pour but :

- a) La représentation des planteurs de betteraves au niveau national et international;
- b) La mise au point au niveau national de règles communes ou d'accords interprofessionnels, tels que visés entre autres à l'article 4bis de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture et à l'article 50 du Règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil, et de manière plus générale tous accords issus ou rendus nécessaires par les dispositions nationales ou communautaires dans les secteurs betteravier et sucrier;
- c) La coordination de l'action et de l'organisation des différentes instances régionales ou locales regroupant les intérêts des planteurs;
- d) Le maintien des contacts nécessaires avec les associations agricoles à buts généraux;
- e) La promotion des progrès techniques et la formation professionnelle dans le secteur de la betterave;
- f) La promotion et la défense des intérêts professionnels et des débouchés de la production betteravière en relation avec les entreprises transformatrices opérant en Belgique, éventuellement par la mise au point d'une participation betteravière au capital et au financement de ces entreprises.

(...)».

Dans les faits, la CBB plaide depuis plusieurs années pour une utilisation (aussi limitée que possible) des néonicotinoïdes et maintient que la coexistence de ces substances actives et des abeilles est possible.

En l'espèce, la suspension de l'exécution et l'annulation des actes attaqués impliquera que 15 % à 30 % des planteurs que représente la CBB ne pourront pas utiliser les semences enrobées de néonicotinoïdes. Il s'en suivra une perte de revenus importante comme démontré au point 45 de la présente requête. En outre, la suspension de l'exécution et l'annulation des actes attaqués pourrait conduire, à terme, à la fin (d'une partie) de la filière sucre en Belgique, en raison de la perte de rentabilité des sucreries dans un marché très concurrentiel (fermeture de sucreries et fin de la culture de la betterave dans la région concernée).

La CBB défend dès lors les intérêts collectifs des planteurs de betteraves sucrières. Son objet social, limité à une catégorie professionnelle de personnes bien déterminée, est distinct de la poursuite de l'intérêt général. La conséquence d'une éventuelle suspension ou annulation des actes attaqués se rapportant à la culture betteravière (à savoir, les deux premiers et deux derniers actes attaqués) aurait une répercussion défavorable sur la situation du groupe de personnes, considéré comme tel, dont la défense fait partie de l'objet social de la CBB. La CBB poursuit son intérêt collectif de manière effective et durable. De plus, elle a été agréée comme «groupement de producteurs» et comme «organisation des vendeurs de betteraves sucrières». La suspension de l'exécution et l'annulation des actes attaqués affectent indubitablement l'objet social de la CBB. Elle a donc un intérêt personnel et direct à intervenir dans la présente procédure pour défendre le maintien des actes attaqués se rapportant aux secteurs betteravier et sucrier.

- L'ASBL Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique (SUBEL)
SUBEL est une association sans but lucratif représentant les fabricants de sucre belges.

L'association est composée de deux membres : Raffinerie Tirlemontoise et Iscal Sugar. Le secteur emploie environ 1.000 personnes, mais est également responsable pour de nombreux emplois indirects (contractants, agriculteurs, transporteurs, fournisseurs, ...). SUBEL a été reconnue comme «groupement de producteurs» au sens de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime et comme «organisation de fabricants de sucre».

Son objet social est défini par l'article 3 de ses statuts :

« L'association a pour objet :

- Le progrès et la défense des intérêts de l'industrie sucrière en général et des associés en particulier;
- La promotion du sucre, de ses sous-produits et dérivés, fabriqués par les associés;
- L'assistance des associés relativement à leur situations et problèmes spécifiques notamment dans les domaines technique, économique, financier, fiscal, social et juridique;
- La représentation des associés, leurs filiales, associations et groupements auprès de toutes autorités ou instances internationales, européennes, nationales, régionales et locales ainsi qu'auprès de toutes administrations publiques ou privées».

À l'instar de la CBB, SUBEL s'est impliquée depuis plusieurs années afin de permettre le recours aux néonicotinoïdes dans l'enrobage de semences de betterave. L'interdiction de l'usage des semences traitées aux néonicotinoïdes a d'ailleurs été discutée à plusieurs reprises lors des conseils d'administration de SUBEL. Dans ce cadre, SUBEL a toujours adopté la position que l'absence de traitements de semences aux néonicotinoïdes et l'interdiction d'utiliser des semences traitées aux néonicotinoïdes auraient un impact négatif très important sur la culture de la betterave mais aussi au niveau de l'industrie transformatrice

qui ne bénéficierait plus des quantités de betteraves sucrières nécessaires afin d'assurer la rentabilité des usines belges.

En l'espèce, la suspension de l'exécution et l'annulation des actes attaqués entraînera à court terme une diminution de la quantité de betteraves sucrières disponible pour la transformation en sucre et donc une perte de rentabilité des sucreries. Si la production de betteraves sucrières diminue de 20 à 30%, l'exploitation des sucreries deviendra non rentable. Cela pourrait donc conduire à la fin (d'une partie) de la filière sucre en Belgique et en particulier pour les fabricants de sucre belges.

Il résulte de ce qui précède que SUBEL défend les intérêts collectifs des producteurs de sucre. Son objet social, limité à une catégorie professionnelle de personnes bien déterminée, est distinct de la poursuite de l'intérêt général. La conséquence d'une éventuelle suspension ou annulation des actes attaqués se rapportant à la culture betteravière et la production du sucre (à savoir, les deux premiers et deux derniers actes attaqués) aurait une répercussion défavorable sur la situation du groupe de personnes, considéré comme tel, dont la défense fait partie de l'objet social SUBEL. Cette dernière poursuit son intérêt collectif de manière effective et durable.

La suspension de l'exécution et l'annulation des actes attaqués affectent donc l'objet social de SUBEL. Elle a donc un intérêt personnel et direct à intervenir dans la présente procédure pour défendre le maintien des actes attaqués se rapportant aux secteurs betteravier et sucrier.

- Iscal Sugar et Raffinerie Tirlemontoise

Iscal Sugar et Raffinerie Tirlemontoise sont les deux entreprises actives dans la fabrication de sucre en Belgique. À ce titre, ils produisent et commercialisent du sucre ainsi que des spécialités de sucre pour le consommateur final, d'une part, et pour de nombreux clients industriels, d'autre part.

Iscal Sugar est active dans la région wallonne avec une sucrerie à Fontenoy (Antoing) tandis que Raffinerie Tirlemontoise possède une sucrerie à Tirlemont et une autre à Wanze (cette dernière reçoit du jus sucré de la râperie de Longchamps).

En ce qui concerne Raffinerie Tirlemontoise, son objet social est, entre autres, «la fabrication de sucre, d'inuline, d'édulcorants et de biocarburants, leur vente, l'utilisation et la valorisation des produits annexes, et l'exploitation agricole».

Iscal Sugar a pour objet social «toutes opérations généralement quelconques se rapportant directement ou indirectement à l'industrie et au commerce de sucres ou produits similaires ou dérivés, ainsi qu'à la production, la transformation et la mise en valeur de matières et produits qui proviennent de l'agriculture ou qui lui sont destinés».

En tant que fabricants de sucre provenant de betteraves sucrières belges, Iscal Sugar et Raffinerie Tirlemontoise ont un intérêt direct et personnel évident dans la présente affaire. En effet, la production de betteraves sucrière risque d'être durement atteinte en cas de suspension et/ou d'annulation des actes attaqués impactant de la sorte la rentabilité des trois usines de transformation des betteraves de ces parties intervenantes. [...]

La suspension de l'exécution et l'annulation des actes attaqués affecteraient directement et défavorablement la position de Iscal Sugar et Raffinerie Tirlemontoise. Elles ont un intérêt au maintien des actes attaqués (du moins des quatre actes attaqués qui sont en relation avec le secteur des betteraves et du sucre).

Recevabilité *ratione temporis*

[...]

Aucune notification n'ayant été faite aux parties intervenantes ni aucune publication n'ayant eu lieu au Moniteur belge, les parties intervenantes ne sont pas liées par un délai absolu pour l'introduction de leur demande en intervention. Toutefois, les parties intervenantes n'ont eu connaissance que très récemment de l'introduction de la demande en annulation et en suspension des actes attaqués dont elles ne sont pas le destinataire direct, et ont déposé la présente requête dès que possible".

La première partie requérante en intervention expose ce qui suit :

" [...]

En sa qualité de demandeur des dérogations, il fait peu de doute que la demanderesse en intervention dispose d'un intérêt à intervenir dans la procédure qui a justement pour objet de suspendre les effets desdites dérogations ainsi que les annuler.

De plus, en cas de suspension ou d'annulation des dérogations octroyées, la demanderesse en intervention ne serait plus en mesure de traiter les semences pour les pays (européens ou extracommunautaires) où l'utilisation des substances est toujours autorisée. En effet, la demanderesse en intervention ne peut utiliser en Belgique que des produits homologués sur le marché belge même si les semences sont destinées à l'exportation, ce qui n'est pas le cas pour ses concurrents étrangers qui disposent de ces dérogations.

De ce fait, si la demanderesse en intervention perd la possibilité de jouir des dérogations, elle perdra *ipso facto*, du jour au lendemain la possibilité de traiter des semences pour l'exportation, ce qui représente 95% des semences traitées par ses soins [...].

C'est donc la pérennité même des activités de la demanderesse en intervention qui est en jeu : il ne fait donc aucun doute qu'elle justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir dans la présente affaire.

Recevabilité *ratione temporis*

[...]

En l'espèce, s'agissant d'un acte à portée individuelle dont le recours n'a ni été publié au Moniteur belge ni notifié à la demanderesse en intervention (malgré sa qualité de demandeur des dérogations), il y a lieu de faire application de l'article 52 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui permet une intervention «pour autant qu'elle ne retarde pas la procédure».

La présente requête en intervention ne faisant que développer la position du bénéficiaire de deux dérogations, la requête ne peut être considérée comme retardant le traitement de l'affaire.

Ceci est d'autant plus vrai qu'il est peu probable que la requête en suspension, la note d'observations de la partie adverse et les éventuelles interventions des parties notifiées par le greffe aient déjà été analysées et le rapport de l'Auditorat déjà rédigé au moment du dépôt de la présente requête en intervention.

La requête en intervention est partant recevable d'un point de vue *ratione temporis*".

IV.2. Examen

Au vu de la qualité des parties requérantes en intervention, de leurs activités, celles-ci justifient à suffisance d'un intérêt à agir dans la procédure.

Par ailleurs, ces requêtes qui ont été introduites sur pied de l'article 52, § 1^{er}, alinéa 2, du règlement général de procédure, ne retardent pas la procédure en cours.

En conséquence, il y a lieu d'accueillir les requêtes en intervention.

V. Connexité

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Les parties requérantes exposent que "dans la mesure où les actes attaqués ont été mis en ligne le même jour, ont un fondement juridique identique, déploient des effets juridiques identiques, sont entachés de la même illégalité, et que le contrôle de leur légalité appelle un raisonnement commun, il convient de les considérer comme connexes".

B. La note d'observations

La partie adverse soutient que les conditions de la connexité ne sont pas réunies pour les motifs suivants :

" [...] Il convient, en effet, de s'entendre sur l'objet des actes attaqués.

Les deux premiers actes attaqués constituent des autorisations de traitement et de vente des semences de betteraves sucrières avec du Poncho Beta (Bayer) et du Cruiser 600 FS (Syngenta). Les quatre autres actes attaqués constituent des autorisations de semer les semences traitées avec l'une ou l'autre de ces substances. Elles concernent les betteraves sucrières, les carottes et la laitue et similaires, semences d'endives, de radicchio rosso et de pain de sucre.

Il y donc deux catégories d'actes distincts. Ceux qui relèvent de la première catégorie (les deux premiers actes attaqués) autorisent l'utilisation de deux produits phytopharmaceutiques aux fins de traitement et de vente de semences. Ceux qui relèvent de la seconde catégorie (les quatre autres actes attaqués) autorisent le semis de semences traitées avec ces mêmes produits.

En d'autres termes, la première catégorie d'actes ne suffit pas à permettre l'utilisation de semences traitées avec du Poncho Beta (Bayer) et du Cruiser 600 FS (Syngenta) par les agriculteurs. Ce d'autant plus que la première catégorie d'actes ne concerne que les betteraves sucrières. Pour permettre l'utilisation de semences par les agriculteurs, que ce soit pour les betteraves sucrières ou pour les deux autres cultures couvertes par la deuxième catégorie d'actes, une autorisation de semis est indispensable.

Les deux catégories d'actes ont donc un objet distinct, de sorte qu'il est inexact de soutenir qu'ils «déployaient des effets juridiques identiques». Il ne s'agit pas d'actes «entre lesquels il existe un lien tellement étroit qu'il ne se concevrait pas de traiter séparément les recours dirigés contre eux s'ils avaient été introduits séparément».

Il est tout aussi inexact de prétendre que les actes attaqués ont été mis en ligne le même jour. Comme expliqué lors de l'examen de la recevabilité *ratione temporis* du recours, les autorisations d'utilisation du Poncho Beta et du Cruiser 600 FS en vue d'enrober les semences de betteraves sucrières ont été mises en ligne le 19 octobre 2018. Les quatre autorisations de semis de semences traitées, elles, ont été mises en ligne le 3 décembre 2018. Cela s'explique du fait que les autorisations de traitement des semences ont été examinées le 25 septembre 2018 par le Comité d'agrément, bien avant les demandes d'autorisations de semis qui ont été examinées le 27 novembre 2018 par le Comité d'agrément. Les deux premiers actes attaqués ont donc été publiés sur le site Phytoweb le 19 octobre 2018. Les quatre autres ont été publiés sur le web le 3 décembre 2018. Tous les actes attaqués «ne sont [donc] pas le résultat d'une seule et même procédure». Les demandes d'autorisation ont d'ailleurs fait l'objet d'évaluations distinctes par le Comité d'agrément.

La partie adverse observe encore que les deux catégories d'actes attaqués ont une existence juridique distincte. Ainsi, il serait tout à fait envisageable, par exemple, que les quatre actes appartenant à la deuxième catégorie soient suspendus mais que les deux premiers actes attaqués, eux, ne soient pas suspendus. Les semences traitées ne pourraient alors pas être semées en Belgique mais, après exportation, pourraient être semées par exemple dans un autre pays de l'Union européenne où aurait été adoptée une autorisation de vente et de semis, ou dans un pays tiers.

Enfin, les moyens d'annulation ne sont pas les mêmes. En effet, la première branche du moyen unique ne concerne pas le traitement des semences (première catégorie d'actes attaqués). Il est donc inexact de soutenir que tous les actes attaqués sont «entachés de la même illégalité».

Au vu de ce qui précède, la partie adverse considère que les conditions de la connexité ne sont pas réunies. Sans préjudice des autres exceptions d'irrecevabilité, le recours est en tout cas irrecevable en ce qu'il est dirigé contre les 2^e, 3^e, 4^e, 5^e et 6^e actes attaqués.

La partie adverse rappelle toutefois que le recours est également irrecevable *ratione temporis* en ce qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué qui, en vertu de l'absence de connexité, est le seul acte faisant l'objet du présent recours".

C. Les requêtes en intervention

La première partie intervenante ne se prononce pas sur la question de la connexité, tandis que les autres parties intervenantes renvoient aux observations de la partie adverse.

V.2. *Examen prima facie*

Un requérant ne peut, en règle, donner plusieurs objets à sa requête que s'il existe une connexité entre les divers actes attaqués et que si, eu égard aux moyens invoqués ou à l'un d'eux, et sous réserve de l'examen de la recevabilité de chacun d'entre eux, il se justifie, en vue d'une bonne administration de la justice, de traiter conjointement les différents objets de la requête.

En l'espèce, les six actes attaqués reposent sur le même fondement légal, l'article 53 du Règlement n° 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. Ils contiennent chacun une dérogation fondée sur cette disposition, limitée à 120 jours. Le moyen unique d'annulation invoqué réside dans la critique de l'application dudit article 53 pour les six autorisations contestées.

Il en résulte qu'il apparaît être de bonne administration de traiter conjointement les six objets de la requête. La connexité ne requiert par ailleurs pas qu'une solution identique soit donnée pour chaque objet de la requête.

Partant, en ce qui concerne la pluralité d'objets, la requête apparaît, *prima facie*, recevable.

VI. *Recevabilité*

VI.1. *Thèses des parties*

A. *La requête*

Les parties requérantes exposent ce qui suit :

" 1. Sur l'intérêt à agir

Les parties requérantes, ont un intérêt à agir actuel, légitime, direct et certain à obtenir la suspension et l'annulation des décisions attaquées.

Les deux premières requérantes sont des associations sans but lucratif dont l'objet social est expressément lié à la promotion d'une agriculture sans pesticides.

S'agissant de PAN Europe, l'article 3 de ses statuts donne à l'association les buts suivants :

- « 1. La promotion d'activités destinées à réduire et éliminer les pesticides et autres produits chimiques dont les biocides et, d'une manière générale, la prévention de la prolifération de tous pesticides et de biocides dangereux;
2. Le monitoring, la conscientisation, l'éducation, la formation, l'étude, la recherche, les test, l'échange d'expertise en matière de pesticides et de biocides dans les enceintes mondiales, européennes, nationales, régionales et locales».

La même disposition précise qu'en vue d'atteindre ces objectifs, l'association «procédera notamment (...) c) au lobbying, à la recherche de toute proposition ou à l'opposition à tous changements législatifs et décisions politiques pris ou à prendre dans les enceintes mondiales, européennes, nationales, régionales et locales» ([...]).

PAN Europe s'est fortement impliquée en faveur de l'interdiction des néonicotinoïdes, notamment à travers une intervention en soutien de la Commission dans le recours en annulation du Règlement d'exécution 485/2013 précité et la création en 2018 d'une coalition de plus de 130 ONGs à travers l'Union européenne en vue d'obtenir une interdiction totale de ces substances (www.beecoalition.eu).

S'agissant de Nature et Progrès, ses statuts indiquent que cette association vise à «promouvoir :

- l'agriculture biologique
- le jardinage biologique
- le petit élevage biologique
- la consommation de produits biologiques» (art. 3.2.4), étant précisé que «par Biologique il faut toujours comprendre : "production obtenue dans le respect des lois naturelles, de la Terre, sans recours aux OGM et aux produits chimiques de synthèse"» (art. 3.2.4.1). Par ailleurs, les statuts ajoutent que cette association entend aussi «participer à la préservation de la biodiversité, sauvage ou cultivée tant sur le plan animal que végétal» (art. 3.2.6) ([...]).

Nature et Progrès s'est également fort impliquée en faveur de l'interdiction des néonicotinoïdes, notamment en organisant des campagnes web à ce sujet et en menant des actions de sensibilisation à une culture alternative à celle de la betterave sucrière. Nature et Progrès a également participé, le jeudi 2 février 2017, à une audition de la commission environnement du Parlement de Wallonie visant à définir une stratégie d'interdiction des pesticides aux néonicotinoïdes.

L'objet social des deux premières requérantes est ainsi intimement affecté par les décisions attaquées, lesquelles autorisent, sur le territoire belge, certaines utilisations de produits à base de néonicotinoïdes qui ont été formellement interdites par les Règlements d'exécution n° 2018/783, 2018/784 et 2018/785 précités.

Le troisième requérant est quant à lui apiculteur. Il possède une trentaine de ruches dans la région de Tilff et déplace à intervalles réguliers ses colonies dans le cadre de la transhumance. Pour ce faire, il doit pouvoir s'assurer que ses abeilles ne seront pas confrontées à un environnement contaminé par des pesticides neurotoxiques tels que les néonicotinoïdes. Ayant été plusieurs fois victime de mortalités hivernales importantes, à l'époque de l'utilisation des néonicotinoïdes sur des grandes cultures proches de ses ruchers, il a un intérêt évident à la cessation d'une telle utilisation.

2. Sur le respect du délai de recours

La requête en annulation et la demande de suspension sont introduites dans les délais. Les six décisions attaquées ont été mises en ligne le 3 décembre 2018 sur le site internet Phytoweb du SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement [...]. Le recours a été introduit dès que les requérants ont été mis en possession des documents pertinents, confirmant leurs doutes quant à la légalité de ces décisions".

B. La note d'observations

La partie adverse expose ce qui suit :

- " Les parties requérantes observent que les six actes attaqués ont été mis en ligne le 3 décembre 2018. C'est la date qu'elles retiennent pour calculer le délai de 60 jours. Il est exact que les 3^e, 4^e, 5^e et 6^e actes attaqués ont été publiés sur le site Phytoweb le 3 décembre 2018. En ce qui concerne ces quatre actes attaqués, la partie adverse ne conteste pas la recevabilité *ratione temporis* du recours.

En revanche, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les deux premiers actes attaqués, eux, ont été publiés le 19 octobre 2018 sur le site Phytoweb. Ces actes ont d'ailleurs été notifiés dès leur adoption, les 4 et 5 octobre 2018, à la Commission européenne via le PPPAMS. Ils ont ensuite été notifiés par deux courriers du 19 octobre 2018 à Bayer et Syngenta.

C'est donc dès la date du 19 octobre 2018 que les parties requérantes ont pu avoir connaissance des deux premiers actes attaqués. C'est à cette date que le délai de recours a commencé à courir en ce qui concerne les deux premiers actes attaqués.

S'agissant des deux premiers actes attaqués, le recours est irrecevable *ratione temporis*".

C. Les requêtes en intervention

La première partie intervenante conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre les deux premiers actes attaqués, lesquels ont, selon elle, été publiés sur le site phytoweb.be le 19 octobre 2018. Elle rappelle que les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes, au titre de leur intérêt à agir, qu'elles sont très attentives aux changements législatifs et réglementaires en matière de pesticides, en particulier en ce qui concerne les néonicotinoïdes. À son estime, "de ce fait, elles (se) doivent (de) consulter de manière régulière, voire quotidienne, le site www.phytoweb.be, qui est la référence belge en matière de produits phytopharmaceutiques". Elle observe que "les parties requérantes admettent elles-mêmes la consultation très régulière du site en question en ce qu'elles font partir le délai de 60 jours pour les autres dérogations attaquées le jour de leur publication sur Phytoweb, à savoir le 3 décembre 2018". Elle conclut que les parties requérantes ont donc eu connaissance des dérogations attaquées le 19 octobre 2018 "ou, à tout le moins, auraient dû en avoir connaissance dans les jours qui ont suivi".

Les autres parties intervenantes soutiennent que le recours est irrecevable *ratione temporis* en ce qui concerne les deux premiers actes attaqués. Elles observent que le recours contre ces deux actes attaqués a été introduit plus de 60 jours après la mise en ligne de ceux-ci sur le site internet Phytoweb, à savoir le 19 octobre 2018. Elles renvoient à cet égard aux développements de la note d'observations.

VI.2. Examen prima facie

Sur l'intérêt au recours

Au vu de l'objet statutaire des deux premières parties requérantes et des objets de la requête, celles-ci ont intérêt au présent recours. L'A.S.B.L. PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE a en effet notamment pour mission la promotion d'activités destinées à réduire et à éliminer les pesticides et, à ce titre, à s'opposer à toute décision (politique) prise dans une enceinte nationale. L'A.S.B.L. NATURE ET PROGRÈS-BELGIQUE a, quant à elle, notamment pour mission de participer à la préservation de la biodiversité, sauvage ou cultivée, tant sur le plan animal que végétal.

La troisième partie requérante, qui mentionne être apiculteur, a également intérêt au recours, les parties requérantes mentionnant à plusieurs reprises, sans être contredites par la partie adverse, les risques que présente pour les abeilles la mise sur le marché des produits dont les autorisations provisoires sont contestées.

Sur le délai pour agir devant le Conseil d'État

Il n'est pas établi par les parties adverse et intervenantes que les deux premiers actes attaqués auraient été publiés sur le site Internet Phytoweb le 19 octobre 2018. La capture d'écran produite dans le dossier de la partie adverse n'est, à cet égard, pas de nature à pouvoir certifier que les deux premiers actes attaqués pouvaient être consultés sur ledit site dès le 19 octobre 2018.

Il en découle que, à ce stade de la procédure, à défaut d'une autre date qui serait antérieure à celle du 3 décembre 2018, et à laquelle il pourrait être établi que les parties requérantes avaient la possibilité d'avoir connaissance des deux premiers actes attaqués, la date à prendre en considération est celle avancée par les parties requérantes, soit le 3 décembre 2018.

En conséquence, la requête, introduite le 24 décembre 2018, paraît recevable *ratione temporis* en ce qui concerne les six actes attaqués.

VII. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VIII. L'urgence

VIII.1. Thèses des parties

A. La requête

Sous le titre de "l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation", les parties requérantes exposent ce qui suit :

" [...]

Les autorisations accordées par les décisions attaquées ont une durée de validité limitée. Les autorisations de traitement et de mise sur le marché des semences de betteraves ont commencé à courir le 20 décembre 2018 et expireront le 18 avril 2019. Quant aux autorisations de semis, leur période de validité s'étale du 15 février 2019 au 12 août 2019. La vente de semences enrobées de produits phytosanitaires contenant des néonicotinoïdes se poursuit donc actuellement librement sur le marché belge, et le semis desdites semences commencera dans quelques semaines, causant aux intérêts des requérants un dommage non seulement grave (rappelons qu'il est question de substances interdites au niveau de l'Union européenne en raison de leur dangerosité pour les abeilles) mais en outre irréparable (les pesticides ainsi déversés dans les sols en raison des décisions attaquées ne peuvent pas être «récupérés» et contribuent au contraire à leur «bioaccumulation» dans les sols et nappes phréatiques).

Par conséquent, la célérité s'impose de sorte qu'à lui seul, un traitement de l'affaire en annulation ne permettrait pas à Votre Conseil d'intervenir en temps utile pour remédier au dommage causé aux intérêts des requérants par les décisions attaquées, lesquelles auraient entretemps déjà sorti leurs pleins et entiers effets".

Dans leur exposé des faits, les parties requérantes exposent également ce qui suit :

" Le thiaméthoxame et la clothianidine sont des molécules qui appartiennent à la catégorie des néonicotinoïdes. Les néonicotinoïdes sont des substances insecticides, utilisées notamment en agriculture pour protéger les cultures de parasites tels que les pucerons. Ces molécules ont pour particularité d'agir sur le

système nerveux central des insectes, dont elles provoquent la paralysie puis la mort en s'attaquant aux récepteurs nicotiniques de l'acétylcholine.

Les néonicotinoïdes sont d'un usage récent. Découverts à partir du milieu des années 1980, ils ont été mis sur le marché sous la forme d'insecticides à partir des années 1990. Ils sont aujourd'hui massivement utilisés dans l'agriculture conventionnelle et représenteraient un quart des insecticides vendus dans le monde. Ces insecticides sont utilisés de manière croissante via la technique de l'enrobage de semence : au lieu d'être pulvérisés sur la végétation attaquée, ils sont préventivement appliqués sur la semence avant le semis. En d'autres termes, les agriculteurs achètent des semences déjà traitées, qu'ils sèment ensuite dans leurs champs.

De nombreuses études scientifiques ont démontré que l'utilisation des néonicotinoïdes, et notamment du thiaméthoxame et de la clothianidine, comportait des risques importants pour certains animaux autres que les «ravageurs» visés. Des risques élevés ont en particulier été identifiés pour les abeilles, bourdons et autres insectes butineurs.

Une équipe de 29 chercheurs indépendants a ainsi évalué les risques posés par la clothianidine, le thiaméthoxame et l'imidaclopride sur la biodiversité. Ces chercheurs ont passé en revue plus d'un millier de publications scientifiques étudiant la toxicité de ces substances pour les oiseaux, poissons, insectes, amphibiens et même potentiellement pour l'homme. Ces travaux ont abouti à huit publications scientifiques. Leurs conclusions sont sans appel. De par leur caractère hydrosoluble, ces substances se diffusent très rapidement dans l'environnement; de par leur toxicité à très faible concentration, ces substances ont des effets néfastes sur l'ensemble des écosystèmes. Le nombre très important de publications scientifiques sur ces substances permet à ces chercheurs de conclure qu'il n'existe aucune utilisation sûre pour ces substances.

Dans le même sens, et sur la base de centaines de publications, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a elle aussi conclu, en 2018, qu'il n'existait aucune utilisation sûre de ces substances. Se fondant notamment sur les données de l'industrie des pesticides elle-même, l'EFSA a estimé en février 2018 que la clothianidine et le thiaméthoxame présentaient un risque élevé pour les abeilles".

B. La note d'observations

La partie adverse répond comme suit :

" [...]

La partie adverse considère que le recours à la procédure en référé ordinaire ne sera d'aucune utilité aux parties requérantes. Cette procédure ne permettra pas de prévenir le préjudice qu'ils décrivent et qu'ils souhaitent prévenir, à savoir la pollution des sols et des nappes phréatiques, ainsi que la menace pour les abeilles et autres insectes butineurs.

En effet, comme les parties requérantes le relèvent elles-mêmes, les actes attaqués ont déjà commencé à produire leurs effets ou vont bientôt commencer à les produire. C'est le cas des autorisations de traitement et de vente de semences de betteraves sucrières (les premier et deuxième actes attaqués) qui ne sont valides que jusqu'au 18 avril prochain, un moment où le Conseil d'État n'aura vraisemblablement pas encore prononcé son arrêt ou, si c'est le cas, à un moment où le traitement de semences aura déjà été entièrement réalisé et où la quasi-totalité des ventes auront déjà eu lieu. C'est aussi le cas des semis (les 3^e, 4^e, 5^e et

6^e actes attaqués), puisque la période de semis des betteraves a commencé le 15 février. Les autorisations pour le semis des autres cultures prennent cours tout prochainement, à savoir le 15 mars et le 15 avril, à un moment où le Conseil d'État n'aura vraisemblablement pas encore prononcé son arrêt.

On le voit, les actes attaqués auront déjà commencé à produire leurs effets au moment où le Conseil d'État prononcera le cas échéant leur suspension. Ils auront même déjà produit une grande partie de leurs effets. Un arrêt de suspension ne pourra donc pas empêcher leurs effets et ceux qui auront déjà été produits ne pourront pas être effacés. Pour reprendre les craintes des parties requérantes, les sols seront déjà infiltrés et les abeilles seront déjà touchées.

En réalité, les parties requérantes ont fait un mauvais choix procédural. Si elles souhaitent empêcher les actes attaqués de produire le moindre effet, elles auraient dû introduire une demande en suspension selon la procédure d'extrême urgence.

La partie adverse considère donc que l'urgence est démentie par l'attitude des parties requérantes elles-mêmes qui, en négligeant de prendre les mesures nécessaires pour empêcher les actes attaqués de produire le moindre effet, révèlent que les effets des actes attaqués ne sont pas à ce point graves qu'ils justifieraient le recours à la procédure en référé.

À cela s'ajoute que la description que les parties requérantes font de l'urgence est particulièrement sommaire. Elles évoquent les pesticides «déversés dans les sols», ainsi que leur «dangerosité pour les abeilles», mais sans fournir la moindre précision à ce sujet. Elles tiennent pour acquis, semble-t-il, que les produits incriminés seraient dangereux pour l'environnement et spécifiquement pour les abeilles mais sans fournir d'explication convaincante.

De manière plus générale, la partie adverse observe que l'utilisation de pesticides dans l'agriculture ne représente pas nécessairement et automatiquement un danger pour l'environnement. Cette utilisation est réglementée, ce qui signifie précisément qu'elle n'est pas en soi interdite.

En l'espèce, l'impact de l'utilisation des substances actives en cause a fait l'objet d'une analyse spécifique et détaillée par les experts du Comité d'agrément qui ont conclu à un avis positif aux autorisations demandées. La partie adverse renvoie à cet égard aux analyses des points portant sur les analyses des résidus, du comportement et du sort de la substance dans le sol, dans l'eau souterraine, dans l'eau de surface et dans l'air, ainsi que sur l'écotoxicologie évaluant les risques d'exposition des substances aux abeilles. Ces analyses ne sont pas contestées par les parties requérantes.

Les parties requérantes font référence «aux nombreuses études scientifiques» qui auraient démontré que l'utilisation des néonicotinoïdes comporte des «risques importants», notamment pour les abeilles, bourdons et autres butineurs. Les parties requérantes n'apportent toutefois aucun élément démontrant que les études évoquées reflètent des niveaux d'exposition pertinents pour les autorisations telles qu'octroyées en Belgique, ni que le risque constaté dépasse le niveau considéré comme étant acceptable par les principes uniformes d'évaluation et d'autorisation.

Les études auxquelles les parties requérantes font allusion ne comportent aucune évaluation de risque au sens du Règlement (UE) N° 546/2011, c'est-à-dire une évaluation qui tient compte de l'exposition telle qu'elle résulte des conditions d'utilisation autorisées. Les parties requérantes ne démontrent pas que ces études seraient pertinentes dans le contexte légal applicable en l'espèce.

Les parties requérantes oublient par ailleurs que les autorisations attaquées ont été prises par la partie adverse en exécution du Règlement 1107/2009 qui autorise expressément les États membres à prendre de telles décisions. Les parties requérantes invitent en réalité le Conseil d'État à émettre un jugement sur le contenu de ce Règlement européen, ce qu'il ne lui appartient pas de faire.

Force est encore de constater que les parties requérantes procèdent à une lecture très personnelle des documents auxquels ils se réfèrent. Ils écrivent ainsi que «l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a elle aussi conclu, en 2018, qu'il n'existait aucune utilisation sûre de ces substances». Ceci n'est pas exact. Dans ses conclusions sur la clothianidine, en 2018, on peut en effet lire que :

« For the exposure via residues from dust drift during the sowing/application of the treated seeds, a low risk to honeybees for the use to sugar and fodder beet was concluded, whereas for bumblebees and solitary bees a low risk was not demonstrated with a screening assessment. For all other outdoor uses, a high risk to honeybees and bumblebees was concluded. Again, for solitary bees a low risk was not demonstrated with a screening assessment.

For exposure via water consumption, a low risk to honeybees was concluded for all uses via residues in puddles. A low risk to honeybees was concluded for residues in guttation fluid for the uses to winter cereals, sugar beet and potatoes. A high risk was concluded for all other uses. A risk assessment for honeybees from exposure via surface water could not be performed.

A low risk to honeybees, bumblebees and solitary bees was concluded for the use to maize and sweet maize, which will be sown and maintained in permanent greenhouses».

Et dans les conclusions sur le thiaméthoxame, on peut lire que :

« For exposure via residues in pollen and nectar, a low risk was concluded for some bee groups/use/scenario combinations, while a high risk was concluded in other cases. In the majority of cases where a higher tier (tier 3) risk assessment could be performed, the available data did not allow a low risk to be demonstrated, despite not indicating a clear high risk.

For the exposure via residues from dust drift, a low risk was concluded for those uses that foresee planting in permanent greenhouses. For all other uses, either a high risk was concluded or the assessment could not be finalised.

For exposure via water consumption, a low risk to honeybees was concluded for all uses via residues in puddles. A low risk to honeybees was concluded for residues in guttation fluid for the uses to sugar beet. A high risk was concluded for all other uses. A risk assessment for honeybees from exposure via surface water could not be performed»

Comme le soulignent les experts du Comité d'agrément, les conclusions de l'EFSA sont donc beaucoup plus nuancées que les parties requérantes veulent bien le dire.

Enfin, la partie adverse souligne que les produits incriminés sont approuvés et utilisés depuis de nombreuses années. Ce n'est que depuis septembre 2018 que leur utilisation est restreinte à la culture en serres. Les parties requérantes ne fournissent aucun élément qui permettrait d'admettre qu'il faudrait aujourd'hui, brusquement et nécessairement, absolument empêcher l'utilisation de ces produits dans les conditions prévues par les autorisations. Les parties requérantes semblent volontairement ignorer les conditions d'utilisation imposées par la partie adverse qui permettent d'éviter que l'utilisation des substances pose un

risque inacceptable aux abeilles mellifères. Ces conditions d'utilisation imposent, de manière générale, d'éviter la culture de plantes attirant les abeilles dans les cinq ans suivant la récolte de la culture issue du semis de semences traitées aux substances critiquées. Ces dernières semences ne concernent d'ailleurs que des cultures qui sont récoltées avant la floraison, permettant ainsi d'éviter tout contact entre la plante et l'abeille.

Les parties requérantes ne démontrent pas que les effets produits par les actes attaqués pendant la procédure en annulation seraient irrémédiables pour l'environnement ou les abeilles.

Le cas échéant, un arrêt d'annulation pourra utilement empêcher l'utilisation de ces produits pour l'avenir.

Il découle de ce qui précède que la condition de l'urgence n'est pas établie".

C. Les requêtes en intervention

La première partie intervenante expose ce qui suit :

" [...]

Les parties requérantes justifient l'utilisation de la procédure en suspension ordinaire par le fait qu'une procédure en annulation ne «permettrait pas à Votre Conseil d'intervenir en temps utiles pour remédier au dommage causé aux intérêts des requérants par les décisions attaquées, lesquelles auraient entretemps déjà sorti leurs pleins et entiers effets».

Le dommage auquel elles font référence serait «non seulement grave» en ce qu'il serait question de «substances interdites au niveau de l'Union européenne en raison de leur dangerosité pour les abeilles» mais «en outre irréparable» du fait que «les pesticides ainsi déversés dans les sols en raison des décisions attaquées ne peuvent pas être "récupérés" et contribuent au contraire à leur "bioaccumulation" dans les sols et nappes phréatiques».

La demanderesse en intervention observe que l'existence du dommage en question n'est pas véritablement établie, la justification donnée étant très succincte, assez générale et non étayée par des documents objectifs.

À cet égard, la demanderesse en intervention se permet de se référer aux conditions imposées par la partie adverse dans les différentes dérogations octroyées [...], que ce soit pour les semences traitées (destinées uniquement à être utilisés dans des pays où les néonicotinoïdes sont autorisés) ou par les semis (avec un schéma de rotation de 5 ans permettant d'éviter une contamination par les résidus).

À supposer les dommages en question avérés, la demanderesse en intervention ne voit d'ailleurs pas en quoi ces dommages seraient en lien avec les Dérogations attribuées à la demanderesse en intervention, soit pour le traitement de semences pour des pays où les Produits sont encore autorisés. Soulignons encore que les Substances actives étaient toujours autorisées au moment où la partie adverse a octroyé les Dérogations.

Il convient de rappeler qu'une des conditions de recevabilité pour le référé administratif ordinaire est la démonstration que l'affaire est à ce point urgente qu'elle ne peut être traitée selon la procédure en annulation.

Une telle urgence existe dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable et que la procédure ordinaire serait impuissante à résoudre le différend voulu. Ajoutons encore qu'il n'est pas question de référé lorsque le demandeur a trop tardé à agir ou s'il a lui-même provoqué la situation d'urgence dont il se prévaut.

En l'espèce, les Dérogations accordées à la demanderesse en intervention sont par essence temporaires, étant valables depuis le 20 décembre 2018 jusqu'au 18 avril 2019 inclus.

Or, les parties requérantes ont connaissance de ces Dérogations depuis le 19 octobre 2018 ou, à tout le moins, auraient dû en avoir connaissance dans les jours qui ont suivi.

Toutefois, elles n'ont introduit leur requête en suspension ordinaire qu'en date du 21 janvier 2019, soit 94 jours après avoir pris connaissance des Dérogations.

De ce fait, les dommages allégués, à les supposer avérés, seraient déjà en train de se produire.

En effet, le traitement des semences belges par la demanderesse en intervention est en cours et se terminera au mois de mars 2019 alors qu'il se prolongera pour les autres pays jusqu'à la fin de la dérogation (18 avril 2019). Les semences belges doivent en effet être livrées pour la semaine du 4 mars 2019 aux sucreries qui ont commandé les semences afin de permettre à l'IRBAB (Institut belge de la betterave) d'effectuer des contrôles sur ces livraisons les 6 et 7 mars 2019. Ensuite, les semences peuvent être semées à partir de la mi-mars et les semis se terminent généralement à la mi-avril (en fonction de la météo et des années). Par ailleurs, les exportations de semences traitées avec les Produits ont déjà commencé en 2019. Ainsi, 74.000 unités ont déjà été exportées en Chine, un peu moins de 22.000 en Serbie et plus ou moins 13.000 seront bientôt livrées en République Tchèque.

De ce qui précède, il est clair que les parties requérantes auraient dû introduire une requête en extrême urgence dans les jours qui suivirent le 19 octobre 2018. À la place, elles ont attendu 94 jours pour introduire une requête en suspension ordinaire.

La procédure en suspension ordinaire tel qu'utilisée en l'espèce ne peut vraisemblablement rencontrer la condition de la prévention de la survenance d'un dommage urgent invoqué que la procédure en annulation serait incapable d'empêcher.

Le dommage en question serait en effet déjà largement «consommé» une fois que le Conseil d'État se prononcera sur la requête en suspension, soit probablement après la fin des Dérogations demandées par la demanderesse en intervention.

La requête en suspension ordinaire, introduite tardivement par les parties requérantes, est incapable de prévenir les dommages tels qu'allégués. De ce fait, la condition de l'urgence n'est pas rencontrée et la requête doit être rejetée sur cette base".

Les autres parties intervenantes ne s'expriment pas sur l'urgence mais demande la balance des intérêts.

VIII.2. Examen

La suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Une certaine durée est en effet inhérente à la procédure en annulation et à l'exercice concret et complet des droits des parties. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Dans ce contexte, lorsque le requérant invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond.

La charge de la preuve de l'urgence pèse sur le requérant et cette preuve doit être apportée dans ou avec la demande de suspension. En raison du respect des droits de la défense, les éléments développés ultérieurement ou à l'audience par le requérant concernant l'urgence, à supposer même qu'ils soient pertinents, ne peuvent être retenus, dès lors que ceux-ci auraient pu être exposés dans la requête. Les seuls éléments susceptibles d'étayer l'urgence tardivement sont ceux qui seraient apparus postérieurement au dépôt de la requête et qui n'auraient pas pu être connus par le requérant antérieurement.

En l'espèce, chacun des six actes attaqués produit ses effets pendant une durée de 120 jours.

Les deux premiers actes attaqués produisent leurs effets du 20 décembre 2018 au 18 avril 2019 inclus.

Le troisième acte attaqué produit ses effets du 15 avril au 12 août 2019 inclus.

Le quatrième acte attaqué produit ses effets du 15 mars au 12 juillet 2019 inclus.

Le cinquième et le sixième actes attaqués produisent leurs effets du 15 février au 14 juin 2019 inclus.

Il y a lieu de relever que, alors que les parties requérantes indiquent avoir eu connaissance des actes attaqués le 3 décembre 2018, et invoquent la prise d'effet des deux premiers d'entre eux le 20 décembre 2018, pour une période de 120 jours, elles ont attendu le 21 janvier 2019 pour introduire leur demande de suspension, soit une date à laquelle 32 jours de la période de 120 jours s'étaient déjà écoulés. Le choix de la procédure de référé ordinaire et le délai mis à agir au vu de la brève durée de validité des actes attaqués, dont les parties requérantes tirent pourtant argument pour justifier l'urgence à agir, tendent à démentir l'existence d'inconvénients d'une gravité suffisante se produisant durant la période de validité de 120 jours. Ce faisant, elles ont par leur propre comportement contribué à laisser se poursuivre les inconvénients qu'elles allèguent, en ne recourant pas à une procédure en référé d'extrême urgence.

Partant, l'urgence n'apparaît pas établie en ce qui concerne les deux premiers actes attaqués.

S'agissant des quatre derniers actes attaqués, si, dans l'exposé des faits de leur requête, les parties requérantes mentionnent à plusieurs reprises qu'aucune utilisation des substances litigieuses n'est sûre, elles ne démontrent pas pour autant de manière étayée un risque d'atteinte grave à leurs intérêts, inhérent à cette utilisation et qui découlerait de l'exécution des actes attaqués. Si elles font référence à des publications scientifiques pour appuyer leur argumentation, elles n'en produisent toutefois aucun extrait ou résumé. Or, il n'appartient pas au Conseil d'État de pallier le manque d'informations de la demande de suspension, et d'aller rechercher sur un site internet renseigné par les parties requérantes, comme celui de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), des éléments qui pourraient venir conforter leur argumentation. De tels éléments dont le choix relève de l'appréciation des parties requérantes doivent en effet figurer dans la demande de suspension même, et de préférence sous les éléments consacrés à l'urgence, également afin que la partie adverse soit en mesure de répondre à ceux-ci.

Les parties requérantes ont certes fait parvenir, à la suite de la notification du rapport du premier auditeur, lesdites études scientifiques. Toutefois, cette communication de documents, rédigés en outre en anglais, est tardive.

Quant aux décisions administratives (allemande et britannique) et juridictionnelle (suédoise) récentes, communiquées en même temps par les parties requérantes, postérieurement au rapport, il ne peut en être tirée aucune conséquence pertinente pour l'examen de la demande de suspension ici introduite, telle qu'elle est libellée concernant la justification de l'urgence.

Au reste, il convient d'observer que, jusqu'au 19 décembre 2018, les substances contestées étaient autorisées pour certaines cultures et ce depuis de nombreuses années, les actes attaqués ne faisant que prolonger, par le biais, critiqué en l'espèce, du système de la dérogation, prévu à l'article 53 du règlement n° 1107/2009 du 21 octobre 2009, de quelques mois, leurs mises sur le marché. Sur ce point, il y a lieu de constater que la crainte exprimée par les parties requérantes dans la troisième branche de leur moyen unique est en réalité liée à ce que les actes attaqués soient renouvelés pendant de nombreuses années, ce qui, mentionnent les parties requérantes, "justifie leur annulation, au-delà de leur seule suspension".

Enfin, la saisine tardive du Conseil d'État relevée à propos des deux premiers actes attaqués, dont les conséquences de l'exécution sont pourtant décrites de la même manière que pour les quatre autres actes, tend également à tempérer la gravité alléguée de l'exécution de chacun des actes attaqués.

À l'audience, les parties requérantes soutiennent qu'en raison du principe de précaution applicable en l'espèce, il ne leur appartiendrait pas d'apporter la preuve du risque de préjudice invoqué et font valoir que le règlement 2018/784 précité est précisément fondé sur le risque pour les abeilles.

Outre que cette argumentation est tardive, il y a lieu d'observer qu'il ressort dudit règlement que l'interdiction de la mise sur le marché et de l'utilisation de semences traitées avec des néonicotinoïdes résulte notamment de l'absence de communication d'informations supplémentaires demandées par la Commission qui a, dès lors, effectivement appliqué le principe de précaution (voir point 11 du préambule). Cela ne signifie pas que toute mise sur le marché ou toute utilisation des semences ainsi traitées entraînerait un risque grave pour la santé des abeilles. Or, en l'occurrence, les autorisations d'utilisation des semences traitées ont fait l'objet d'une évaluation par le comité d'agrément des pesticides à usage agricole et leur utilisation, limitée dans le temps, est entourée de conditions très strictes, dont celle relative aux rotations des cultures pendant cinq ans (point 5 - remarque).

Il découle de ce qui précède que l'urgence n'est pas établie.

IX. Conclusions

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les requêtes en intervention introduites par la S.A. SESVANDERHAVE, l'A.S.B.L. CONFÉDÉRATION DES BETTERAVIERS BELGES, l'A.S.B.L. SUBEL, la S.A. ISCAL SUGAR et la S.A. RAFFINERIE TIRLEMONTTOISE sont accueillies.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre siégeant en référé, le cinq juin deux mille dix-neuf par :

Simone GUFFENS,
Céline MOREL,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline MOREL

Simone GUFFENS