

NOTE D'OPPORTUNITÉ SUR LES RECOURS EN MATIÈRE D'AUTORISATION DE SUBSTANCES ACTIVES ET PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Au profit de l'Association Secrets Toxiques



DOCUMENT RÉALISÉ PAR :

Alix MAURICE, Claire FAVRY, Seynabou DIOKHANE, Mame Diara B. GAYE, Anaïs SMIRANI, Pablo CABANES, Agathe ROBERT

SOUS LA DIRECTION DE :

Eve TRUILHE, Directrice de recherche au CERIC

AVERTISSEMENT

Le présent document est un rapport réalisé par les étudiants du Master 2 Droit de la Transition environnementale et Master 2 Droit de l'Énergie, de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille Université, dans le cadre de la Clinique juridique de l'environnement.

La Clinique juridique de l'environnement a pour but d'offrir gratuitement à ses partenaires les compétences juridiques spécialisées des étudiants du Master 2 Droit de la Transition environnementale et du Master 2 Droit de l'Énergie. Ceux-ci peuvent ainsi confronter les connaissances acquises à l'Université aux problèmes qui se posent dans la pratique.

La mission de la Clinique est d'apporter un soutien juridique à titre gratuit et bénévole. La Clinique ne fait que donner à ses partenaires des éléments juridiques lui permettant de se déterminer, à l'exclusion de toute forme de consultation juridique.

La Clinique ne fournit pas de prestation juridique de nature à engager une quelconque responsabilité ni de sa part, ni de celle de la Faculté de droit et de science politique, ni de celle d'Aix-Marseille Université. Par ailleurs, elle ne fournit pas de prestation juridique assimilable à une consultation d'avocat ou d'un quelconque professionnel du droit. Elle n'est pas assimilable à un professionnel du droit.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE 1 – Les voies de recours au niveau international

- I- La Cour Pénale Internationale
- II- La Cour Internationale de Justice
- III- La Cour Européenne des Droits de l'Homme

PARTIE 2 – Les voies de recours au niveau de l'Union Européenne

- I- Le recours en annulation
- II- Le recours en carence
- III- Le recours en responsabilité extracontractuelle
- IV- Le médiateur européen

PARTIE 3 – Les voies de recours au niveau interne

- I- La saisine du Conseil de justice de la République
- II- La saisine du Conseil d'Etat
- III- La saisine du Conseil Constitutionnel

INTRODUCTION

Face à une urgence environnementale et humaine qui ne peut plus être ignorée, l'association Secrets toxiques, engagée dans la lutte contre les pesticides a sollicité la Clinique juridique de l'environnement pour explorer les possibilités d'action en justice. L'objectif est clair : agir contre l'inertie de la Commission de l'Union européenne, perçue comme incapable de prendre des mesures à la hauteur des enjeux pour protéger la santé publique et l'environnement. Les pesticides, symbole des débats autour des produits chimiques agricoles, incarnent aujourd'hui un véritable défi juridique, scientifique et éthique.

Devant l'ampleur de cette demande, la Clinique a entrepris des recherches approfondies, avec comme objectif d'identifier les voies de recours les plus pertinentes et réalisables. L'étude s'est orientée vers plusieurs juridictions internationales et européennes : la Cour pénale internationale (ci-après CPI), la Cour internationale de justice (ci-après CIJ), la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour EDH). Nous avons également exploré les mécanismes juridiques disponibles dans l'ordre juridique de l'Union Européenne (ci-après UE), parmi lesquels le recours en annulation, le recours en carence, la responsabilité extracontractuelle de l'UE et le médiateur européen.

Nos réflexions nous ont rapidement menés à un constat : la saisine de la CPI et de la CIJ, bien que porteuses d'une symbolique forte, ne constituent pas des voies opérationnelles en l'état actuel du droit. Ce choix, que nous justifierons dans le développement de notre analyse, nous a incité à concentrer nos efforts sur les recours devant la CJUE et la CEDH, qui semblent offrir des perspectives plus tangibles d'un point de vue juridictionnel. Toutefois, ces recours ne sont pas exempts de difficultés, tant sur le plan juridique que pratique. Chaque voie présente des limites, mais chacune représente aussi une opportunité d'interpeller les institutions et de susciter un changement. Nous avons également étudié les voies non juridictionnelles avec la saisine de la médiatrice européenne. Au regard des incertitudes entourant la saisine des juges européens, nous nous sommes aussi penchés sur des potentielles actions devant les juges internes.

Cette étude a ainsi pour ambition de dresser un panorama complet des actions envisageables, en présentant leurs forces et leurs fragilités. Nous souhaitons offrir à l'association une feuille de route claire, pragmatique et documentée qui lui permettra d'orienter ses démarches et d'avancer, avec résolution, dans un combat qui concerne chacun d'entre nous : la préservation de notre santé, de notre environnement et des générations à venir.

Quelles sont les voies de recours les plus pertinentes pour neutraliser le système d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques régi par le Règlement 1107/2009 ?

Selon l'ANSES les produits phytopharmaceutiques « communément appelés pesticides, sont des préparations destinées à protéger les végétaux et les produits de culture ». Y sont inclus les néonicotinoïdes ou bien encore le glyphosate.

En droit de l'UE, le règlement (CE) n° 1107/2009 régule l'autorisation, la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle des produits phytopharmaceutiques au sein de la communauté. Il vise

à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et se fonde à cet effet sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou produits ne portent atteinte à la santé humaine, animale ou à l'environnement¹.

L'article 4 paragraphe 3 relatif aux substances actives spécifie les conditions générales pour l'approbation des produits phytopharmaceutiques ; les substances doivent être « suffisamment efficace », ne pas avoir « d'effets nocifs immédiats ou différés sur la santé humaine ou d'autres effets indirects compte tenu des effets cumulés ou synergiques connus », n'avoir « aucun effet inacceptable sur les végétaux ou produits végétaux » et ne pas « provoquer ni souffrance ni douleur inutile chez les animaux vertébrés » et ne pas avoir « d'effet inacceptables sur l'environnement ».

En matière d'autorisation, la procédure se fait en deux étapes : les substances actives doivent être autorisées au niveau de l'UE par la Commission européenne conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 avant que les autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ne soient accordées par l'État rapporteur.

En effet, une évaluation scientifique est d'abord réalisée par un État membre rapporteur puis soumise à la Commission européenne avec copie à l'EFSA qui émet un rapport d'évaluation (cf. art. 7 à 13 du règlement (CE) n° 1107/2009). La décision finale est prise par la Commission européenne sur la base du rapport d'évaluation de l'EFSA. Enfin, une autorisation de le marché d'un produit phytopharmaceutique comprenant la substance active peut être délivré par l'État membre rapporteur. Autrement dit, une fois la substance approuvée au niveau européen, les Etats membres sont responsables de l'autorisation des produits contenant la substance approuvée sur le territoire (cf. art. 28 à 39 du règlement (CE) n° 1107/2009). Les autorisations délivrées par un Etat membre sont reconnues dans d'autres Etats membres selon le principe de reconnaissance mutuelle sous certaines conditions (cf. art. 40 à 42 du règlement (CE) n° 1107/2009).

Enfin, il existe des dérogations nationales. L'article 53 du règlement permet aux Etats membres de donner des autorisations temporaires (120 jours max) à des produits non autorisés au niveau de l'UE en cas de besoin urgent. Ces dérogations doivent être notifiées aux autres Etats membres ainsi qu'à la Commission. De même, conformément aux articles 44 à 46, si une autorisation nationale soulève des préoccupations ou semble incompatible avec les règles européennes, elle peut être réexaminée ou annulée.

Le constat a été fait que les produits phytopharmaceutiques bénéficiant d'autorisations de mise sur le marché ne répondent pas aux exigences posées par le règlement (CE) n° 1107/2009. Il est nécessaire d'étudier les voies de recours qui permettraient de mettre un terme à ces pratiques.

La présente étude analysera les voies de recours au niveau international (Partie 1), au niveau du droit de l'Union européenne (Partie 2) et au niveau du droit national français (Partie 3).

¹ Article 1 Règlement (CE) n° 1107/2009.

PARTIE 1 – LES VOIES DE RECOURS AU NIVEAU INTERNATIONAL

I- La Cour Pénale Internationale

A) L'incompétence de la CPI

a) Incompétence pour juger de la responsabilité pénale d'une institution

b) Incompétence pour juger de la responsabilité pénale de crimes environnementaux

B) Les modalités de saisine de la Cour

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *L'association Secrets Toxiques peut-elle tenter un recours pour crime contre l'humanité contre la Commission européenne, à cause de politiques environnementales menées ou encouragées par celle-ci, devant la Cour Pénale Internationale ?*

Un recours contre la Commission européenne devant la CPI pour crime contre l'humanité n'est pas recommandé. Un tel recours a peu de chance d'aboutir en raison de l'incompétence de la CPI (A) et des modalités de saisine de la CPI (B).

A) L'incompétence de la CPI

a) Incompétence pour juger de la responsabilité pénale d'une institution

Article 1 — La Cour

Il est créé une Cour pénale internationale (« la Cour ») en tant qu'institution permanente, qui peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale, au sens du présent Statut. Elle est complémentaire des juridictions pénales nationales. Sa compétence et son fonctionnement sont régis par les dispositions du présent Statut.

Article 4 — Régime et pouvoirs juridiques de la Cour

- 1. La Cour a la personnalité juridique internationale. Elle a aussi la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et accomplir sa mission.*
- 2. La Cour peut exercer ses fonctions et ses pouvoirs, comme prévu dans le présent Statut, sur le territoire de tout État Partie et, par une convention à cet effet, sur le territoire de tout autre État.*

Article 25 — Responsabilité pénale individuelle

- 1. La Cour est compétente à l'égard des personnes physiques en vertu du présent Statut.*

La CPI est une institution permanente dotée de la personnalité juridique internationale. En vertu du Statut de Rome (1998), elle exerce ses fonctions et ses pouvoirs sur le territoire de tout État Partie, en complémentarité des juridictions pénales nationales.

Entré en vigueur le 1er juillet 2002, le Statut de Rome a été ratifié par l'ensemble des pays de l'UE. La CPI peut, à cet effet, « exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale ».

L'article 25 précise que la **compétence** de la CPI s'exerce **uniquement à l'égard des personnes physiques**. La Commission européenne est une institution de l'UE, créée par le traité de Rome de 1957 (article 17, Traité sur l'Union européenne). Dès lors, la Commission n'est pas une personne physique et ne peut donc pas faire l'objet d'un recours devant la CPI.

Conclusion : la CPI n'a pas compétence pour juger la Commission européenne en tant qu'institution, elle n'a compétence que pour juger de la responsabilité pénale individuelle des personnes physiques.

b) Incompétence pour juger de la responsabilité pénale de crimes environnementaux

Dans l'éventualité où serait recherché la responsabilité pénale d'un individu, tel qu'un membre de la Commission, il faut s'intéresser à la qualification du crime recherché pour savoir s'il relève de la compétence de la CPI.

Article 5 — Crimes relevant de la compétence de la Cour

La compétence de la Cour est limitée aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. En vertu du présent Statut, la Cour a compétence à l'égard des crimes suivants :

- a) Le crime de génocide ;*
- b) Les crimes contre l'humanité ;*
- c) Les crimes de guerre ;*
- d) Le crime d'agression.*

Article 7 — Crimes contre l'humanité

1. Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :

- a) Meurtre ;*
- b) Extermination ;*
- c) Réduction en esclavage ;*
- d) Déportation ou transfert forcé de population ;*
- e) Emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international ;*
- f) Torture ;*
- g) Viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ;*
- h) Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou*

en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ;

i) Disparitions forcées de personnes ;

j) Crime d'apartheid ;

k) Autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.

Article 22 — Nullum crimen sine lege

1. Une personne n'est responsable pénalement en vertu du présent Statut que si son comportement constitue, au moment où il se produit, un crime relevant de la compétence de la Cour.

En vertu de l'**article 5** du Statut de Rome (1998), la CPI est compétente pour connaître des crimes les plus graves de portée internationale, à savoir : le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression. Actuellement, les atteintes à l'environnement ne constituent pas un crime autonome du droit international. Elles sont souvent appréhendées sous l'angle de crime de guerre et de crime contre l'humanité.

En vertu de l'**article 7** du Statut de Rome (1998), il apparaît que le crime environnemental ne relève pas du champ d'application du crime contre l'humanité défini comme une attaque généralisée ou systématique dirigée contre une population civile. La destruction environnementale n'est pas, en tant que telle, un crime contre l'humanité selon le Statut de Rome, sauf si elle est liée à des actions intentionnelles contre des populations civiles, comme pour priver des personnes de ressources essentielles.

En vertu de l'**article 22** du Statut de Rome (1998), une personne ne peut être tenue responsable pénalement que si son comportement constitue au moment des faits un crime relevant de la compétence de la Cour. Il apparaît que la responsabilité pénale pour un crime environnemental n'est à l'heure actuelle pas reconnue par le Statut de Rome. Si un tel crime venait à être reconnu comme relevant de la compétence de la CPI, il ne vaudrait que pour les agissements futurs.

Conclusion : Les atteintes portées à l'environnement ne rentrent pas dans une catégorie de crime reconnu par la CPI et ne constituent pas un crime en tant que tel. Tout recours intenté devant la CPI pour des faits qualifiés de crimes environnementaux est irrecevable en raison de l'incompétence de la Cour en la matière.

B) Les modalités de saisine de la Cour

Article 13 — Exercice de la compétence

La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut :

- a) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par un État Partie, comme prévu à l'article 14 ;*
- b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; ou*
- c) Si le Procureur a ouvert une enquête sur le crime en question en vertu de l'article 15.*

Article 14 — Renvoi d'une situation par un État Partie

- 1. Tout État Partie peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis, et prier le Procureur d'enquêter sur cette situation en vue de déterminer si une ou plusieurs personnes identifiées devraient être accusées de ces crimes.*
- 2. L'État qui procède au renvoi indique autant que possible les circonstances pertinentes de l'affaire et produit les pièces à l'appui dont il dispose.*

Article 15 — Le Procureur

- 1. Le Procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour.*

La CPI peut être saisie d'une requête par le Procureur, soit déférée par un État ; soit de sa propre initiative. La saisine de la CPI n'est pas ouverte aux personnes physiques et morales, comme les associations de protection de l'environnement ou les avocats. À ce titre, les personnes physiques et morales peuvent soumettre, au titre des renseignements, des informations ou plaintes au Procureur de la CPI. Ce dernier dispose de la faculté de décider si une enquête doit être ouverte ou non.

Conclusion : les personnes privées n'ont pas la qualité pour intenter un recours devant la CPI.

Conclusion / Chances de succès

Si une association de protection de l'environnement veut intenter un recours pour **crimes contre l'humanité** devant la CPI à cause de politiques environnementales menées ou encouragées par la Commission européenne, elle rencontrerait plusieurs obstacles :

1. La Commission européenne ne peut pas voir sa responsabilité engagée devant la CPI, qui n'exerce sa compétence qu'à l'égard des personnes physiques.

2. Le crime contre l'humanité n'inclut pas les crimes environnementaux car ils ne sont pas intégrés dans le Statut de Rome.

3. L'association ne peut pas directement saisir la CPI, mais pourrait soumettre des **informations ou plaintes** au bureau du Procureur, qui dispose de l'opportunité des poursuites.

Au regard de ces éléments, il est **très improbable qu'une association environnementale puisse réussir à engager une procédure contre la Commission européenne pour crime contre l'humanité** devant la CPI, et que ce recours aboutisse à une condamnation de la Commission.

En février 2024, le Bureau du Procureur a lancé une consultation publique sur un nouveau projet de politique générale visant à établir la responsabilité pénale pour les crimes environnementaux en vertu du Statut de Rome. Ce crime environnemental permettrait de lutter contre les crimes impliquants, ou entraînant, des dommages environnementaux. Toutefois, il n'en est rien en l'état actuel du droit positif.

II- La Cour Internationale de Justice

A) L'incompétence de la CIJ

B) Les modalités de saisine de la CIJ

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *Est-il possible pour l'association Secrets Toxiques d'intenter un recours contre la Commission européenne devant la Cour internationale de Justice ?*

Article 92 – Charte des Nations Unies.

La Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Elle fonctionne conformément à un Statut établi sur la base du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et annexé à la présente Charte dont il fait partie intégrante.

La CIJ est une juridiction internationale permanente, créée par la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (ci-après CNU) sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ci-après ONU). Cette organisation de portée universelle a pour but le maintien de la paix et de la sécurité internationale mais aussi la réalisation de la coopération internationale, notamment par le respect des droits humains (Article 2, CNU).

Au titre du Statut de la CIJ, cette juridiction dispose de deux fonctions : une fonction consultative (Chapitre IV "Avis consultatifs" : articles 65 à 68 du Statut de la CIJ ; article 96 de la CNU) et une fonction contentieuse (Chapitre II "Compétence de la Cour" : articles 34 à 38 du Statut de la CIJ).

S'agissant de la fonction contentieuse, dans notre cas, cette voie de droit n'apparaît pas opportune pour deux raisons : la Cour n'est pas compétente (1) et la saisine de la Cour n'est pas envisageable (2).

A) L'incompétence de la CIJ

Article 36§1 et §2 – Statut de la CIJ

1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités et conventions en vigueur.

2. Les Etats parties au présent Statut pourront, à n'importe quel moment, déclarer reconnaître comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, à l'égard de tout autre Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur tous les différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- l'interprétation d'un traité ;*
- tout point de droit international ;*
- la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international ;*
- la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.*

Article 93 – Charte des Nations Unies

1. *Tous les Membres des Nations Unies sont ipso facto parties au Statut de la Cour internationale de Justice.*
2. *Les conditions dans lesquelles les États qui ne sont pas Membres de l'Organisation peuvent devenir parties au Statut de la Cour internationale de Justice sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.*

En vertu des articles susmentionnés, la CIJ a **vocation à régler les litiges entre les Membres de l'ONU**. Cependant, les Membres de l'ONU sont des États. La Commission européenne, en tant qu'institution de l'UE, n'est pas un membre de l'ONU. L'UE, en tant qu'organisation régionale, n'est elle-même pas partie à cette organisation réservée aux États.

Conclusion : La CIJ n'a pas compétence pour traiter d'un litige relatif à la Commission européenne, en tant qu'institution d'une organisation régionale.

B) Les modalités de saisine de la Cour

Article 34§1 — Statut de la Cour internationale de Justice

Seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour.

Article 35§1 - Statut de la Cour internationale de Justice

La Cour est ouverte aux Etats parties au présent Statut.

En vertu de l'article 34 du Statut de la CIJ, **seuls les États ont qualité pour se présenter devant la CIJ**. Une association de protection de l'environnement ne peut pas porter un litige devant la CIJ.

Conclusion : L'association Secrets Toxiques n'a donc pas qualité à agir devant la CIJ.

Conclusion / chances de succès

D'une part, la CIJ statue uniquement sur les différends entre États souverains, elle n'a pas compétence pour traiter un litige relatif à une institution de l'Union européenne. D'autre part, le prétoire de la CIJ n'est ouvert qu'aux États, non aux associations. Un recours contre la Commission européenne devant la CIJ n'est pas opportun puisqu'un tel recours, porté par une association de protection de l'environnement, n'a aucune chance d'aboutir.

II-La Cour Européenne des droits de l'Homme : l'opportunité d'un recours contre la Commission et les Etats

A) La compétence de la Cour EDH

B) La procédure

a) Requête individuelle

b) Conditions de recevabilité des requêtes

1. Conditions de recevabilité communes

1-1. Épuisement des voies de recours interne

1-2. Respect du délai de saisine de quatre mois

2. Conditions de recevabilité spécifiques

2-1. Conditions de forme

2-2. Conditions de fond

3. Modalités propres à la qualité de requérant et de victime

3-1. Qualité de requérant

3-2. Qualité de victime

3-3. Qualité des associations

C) Les moyens

a) Article 2 CEDH : le droit à la vie

b) Article 8 CEDH : le droit au respect de sa vie privée et familiale

c) Article 1 du Protocole n°1 à la CEDH : Protection de la propriété

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *L'association Secrets Toxiques peut-elle tenter un recours contre la Commission et/ou les États membres de l'Union Européenne, devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour une violation de la Convention européenne des droits de l'homme ?*

Adoptée en 1950 sous l'égide du Conseil de l'Europe, la CEDH est entrée en vigueur en 1953. En vertu de son article 19, la Cour EDH est une juridiction internationale instituée pour veiller au respect des dispositions prévues par la Convention et ses Protocoles par les États parties.

Un recours devant cette institution paraît envisageable mais il convient d'en étudier les contours pour relever les limites. Il conviendra à cet effet d'analyser les contours de la compétence de la Cour EDH (1), de la procédure à suivre pour admettre la recevabilité de la requête (2), enfin d'examiner les moyens envisageables (3).

A) La compétence de la Cour EDH

Article 19 — Institution de la Cour

Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses protocoles, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour ». Elle fonctionne de façon permanente.

Article 32 — Compétence de la Cour

1. La compétence de la cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par l'article 33, 34, 46 et 47.

2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

En vertu de l'article 19 de la CEDH, la Cour EDH fonctionne de manière permanente. La ratification de la Convention implique la reconnaissance de sa compétence, celle de veiller au respect des dispositions prévues par la Convention et ses protocoles par les Hautes Parties contractantes. La CEDH a été ratifiée par l'ensemble des pays de l'UE. Cependant, l'UE n'est pas elle-même, en tant qu'organisation internationale, partie à la Convention.

Pour rappel, la CJUE² a émis un avis négatif au projet d'adhésion de l'Union à la CEDH au motif de l'exigence de l'autonomie du droit de l'Union³. Or, la violation alléguée de la Convention doit avoir été commise par un État contractant ou qu'elle lui soit imputable d'une façon ou d'une autre⁴.

Conclusion : puisque l'UE n'est pas partie contractante, la Cour EDH n'est pas compétente pour veiller au respect des engagements de la Convention et ses protocoles par l'UE ou l'une

² CJUE, Assemblée Plénière, 18 décembre 2014, Avis 2/13 relatif au Projet d'adhésion de l'Union à la CEDH.

³ CJCE, 15 juillet 1964, Flaminio Costa c. ENEL, affaire 6-64.

⁴ CEDH, 14 mai 2002, arrêt Gentilhomme, Schaff-Benhadj et Zerouki c. France, requêtes n°48205/99, 48207/99 et 49209/99, §20.

de ses institutions. En revanche, les États membres de l'UE, étant des Hautes Parties contractantes à la Convention, pourront faire l'objet d'un recours en cette qualité.

Pour rappel, le Règlement 1107/2009 est un acte de l'UE. Selon la présomption Bosphorus, les requêtes visant à contester les actions des organisations internationales sont traditionnellement déclarées irrecevables parce qu'incompatibles *ratione personae*, comme n'étant pas Partie de la Convention⁵. La protection des droits fondamentaux garantis par l'UE est alors présumée équivalente à celle garantie par la CEDH.

Cette présomption peut être réfutée dans deux hypothèses : 1) en l'absence d'un examen par la CJUE de la disposition pertinente sous l'aspect des droits fondamentaux ou ; 2) en cas d'insuffisance manifeste, aux regards des droits fondamentaux, par l'État membre dans l'exécution des règles de l'Union européenne ou dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Autrement dit, il est possible d'alléguer une violation des droits fondamentaux par un acte de l'Union européenne, si l'État membre possède une marge de main d'œuvre ou d'appréciation dans son application de cet acte communautaire.

En vertu de l'article 28 du Règlement (CE) 1107/2009 relatif à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, "un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément au présent règlement." Il en résulte que l'État dispose d'une marge de main d'œuvre dans les autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, puisqu'il veille dans le processus de l'autorisation à que les produits phytopharmaceutiques respectent les exigences fixées par l'article 4 du Règlement cité ci-dessus.

Conclusion : Il serait donc possible d'intenter un recours contre un État en raison d'un règlement adopté par l'UE, puisque l'État dispose d'une marge de main d'œuvre dans l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

En vertu du principe de la **juridiction territoriale d'un État**, la protection de la CEDH peut être invoquée par toute personne privée à l'encontre d'un État partie dès lors que la violation alléguée a lieu dans les limites de la juridiction de l'État **conformément à l'article 1er de la CEDH**⁶. La juridiction d'un État est présumée s'exercer sur l'ensemble de son territoire. Par exception, la juridiction extraterritoriale d'un État est reconnue dans des circonstances exceptionnelles dans lesquelles la Cour reconnaît l'exercice par l'État contractant de sa juridiction à l'extérieur de ses propres frontières, notamment dans le cadre d'action militaire, de zone occupée ou de contrôle effectif.

Les requêtes sont rejetées pour cause d'incompatibilité *ratione loci* lorsqu'elles reposent sur des faits produits sur un territoire extérieur à celui de l'État contractant et qu'il n'y a aucun lien entre ces faits et une autorité relevant de la juridiction de l'État contractant⁷.

⁵ CEDH, 30 juin 2005, arrêt Bosphorus Airways c. Irlande [GC], requête n°45036/98, §137.

⁶ CEDH, 13 juillet 1995, arrêt Van der Tang c. Espagne, requête n°19382/9, §53.

⁷ CEDH, 26 juin 1992, arrêt Drozd et Janousek c. France et Espagne, requête n°12747/87, §§84-90.

Dans l'affaire Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres du 9 avril 2024⁸, six jeunes portugais ont intenté un recours contre le Portugal et 32 autres États membres qui seraient responsables du changement climatique, dont les requérants se sentent menacés. Ils soutiennent que le risque auquel ils se trouvent exposés ne pourra qu'augmenter de manière significative au cours de leur vie. La requête est déclarée irrecevable pour deux motifs. D'une part, la condition d'épuisement de voies de recours internes n'a pas été remplie. D'autre part, la Cour EDH rejette l'argument de la juridiction extraterritoriale sur le fondement de l'article 35§3 et §4 de la CEDH. "La Cour conclut qu'il n'existe dans la Convention aucun fondement propre à justifier qu'elle étende, par voie d'interprétation judiciaire, la juridiction extraterritoriale des États défendeurs."

Conclusion : la juridiction extraterritoriale des États n'est pas reconnue par la Convention. Il en ressort qu'il n'est pas possible pour un requérant de viser dans une même requête tous les États membres de l'UE pour attaquer le système général des AMM relatif aux produits phytopharmaceutiques. Le requérant doit diriger son recours contre un État pour lequel il est possible d'établir la juridiction territoriale. Par exemple, il est possible de faire un recours contre l'État français puisque celui-ci délivre des AMM.

Enfin, les dispositions de la CEDH ne lient une Partie contractante ni en ce qui concerne un acte ou un fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de ladite Partie ni en ce qui concerne une situation qui avait cessé d'exister avant cette date⁹. En principe, la compétence de la Cour est celle de l'entrée en vigueur de la Convention et des Protocoles quant à la partie concernée.

Conclusion : la France a ratifié la CEDH en 1974 et a accepté le droit de recours individuel devant la CEDH en 1981. De même, la France délivre des autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques au titre du Règlement (CE) 1107/2009, ces autorisations ont des effets sur le territoire français. Il est donc envisageable d'intenter un recours contre la France, dans le cadre de ses autorisations de mise sur le marché, au titre que cela ne respecterait pas les droits garantis par la CEDH.

B) La procédure

a) Requête individuelle

Article 34 — Requêtes individuelles

La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.

⁸ CEDH, 9 avril 2024, Duarte Agostinho c. Portugal, requête n° 39371/20.

⁹ CEDH, 29 juin 2000, Kadikis contre Lettonie, requête n° 47634/99.

Article 47 (Règlement de la Cour) – Contenu d’une requête individuelle

1. Toute requête déposée en vertu de l’article 34 de la Convention est présentée sur le formulaire fourni par le greffe, sauf si la Cour en décide autrement. Elle doit contenir tous les renseignements demandés dans les parties pertinentes du formulaire de requête et indiquer :

a) les nom, date de naissance, nationalité et adresse du requérant et, lorsque le requérant est une personne morale, les nom complet, date de constitution ou d’enregistrement, numéro officiel d’enregistrement (le cas échéant) et adresse officielle de celle-ci ;

b) s’il y a lieu, les nom, adresse, numéros de téléphone et de télécopie et adresse électronique de son représentant ;

c) si le requérant a un représentant, la date et la signature originale du requérant dans l’encadré du formulaire de requête réservé au pouvoir ; la signature originale du représentant montrant qu’il a accepté d’agir au nom du requérant doit aussi figurer dans cet encadré ; la Cour peut accepter une copie des signatures ou d’autres attestations de pouvoir valides dans le droit interne des Parties contractantes si des motifs impérieux pour le non-respect de ces obligations sont présentés et si le formulaire de pouvoir fourni par la Cour, avec les signatures originales, est communiqué à la Cour dans un délai raisonnable ;

d) la ou les Parties contractantes contre lesquelles la requête est dirigée ;

e) un exposé concis et lisible des faits ;

f) un exposé concis et lisible de la ou des violations alléguées de la Convention et des arguments pertinents ; et

g) un exposé concis et lisible confirmant le respect par le requérant des critères de recevabilité énoncés à l’article 35 § 1 de la Convention.

2. a) Toutes les informations visées aux alinéas e) à g) du paragraphe 1 ci-dessus doivent être exposées dans la partie pertinente du formulaire de requête et être suffisantes pour permettre à la Cour de déterminer, sans avoir à consulter d’autres documents, la nature et l’objet de la requête.

b) Le requérant peut toutefois compléter ces informations en joignant au formulaire de requête un document d’une longueur maximale de 20 pages exposant en détail les faits, les violations alléguées de la Convention et les arguments pertinents.

3.1. Le formulaire de requête doit être signé par le requérant ou son représentant et être assorti:

a) des copies des documents afférents aux décisions ou mesures dénoncées, qu’elles soient de nature judiciaire ou autre ;

b) des copies des documents et décisions montrant que le requérant a épuisé les voies de recours internes et observé le délai exigé à l’article 35 § 1 de la Convention ;

c) le cas échéant, des copies des documents relatifs à toute autre procédure internationale d’enquête ou de règlement ;

1 Tel que la Cour l’a modifié les 17 juin et 8 juillet 2002, 11

décembre 2007, 22 septembre 2008, 6 mai 2013, 1er juin et 5 octobre 2015 et 18 janvier 2024.
Règlement de la Cour - Article 47 2/2

d) si le requérant est une personne morale, comme le paragraphe 1 a) du présent article le prévoit, du (des) document(s) montrant que l'individu qui introduit la requête a qualité pour représenter le requérant ou détient un pouvoir à cet effet.

3.2. Les documents soumis à l'appui de la requête doivent figurer sur une liste par ordre chronologique, porter des numéros qui se suivent et être clairement identifiés.

4. Le requérant qui ne désire pas que son identité soit révélée doit le préciser et fournir un exposé des raisons justifiant une dérogation à la règle normale de publicité de la procédure devant la Cour. Cette dernière peut autoriser l'anonymat ou décider de l'accorder d'office.

5.1. En cas de non-respect des obligations énumérées aux paragraphes 1 à 3 du présent article, la requête ne sera pas examinée par la Cour, sauf si :

a) le requérant a fourni une explication satisfaisante pour le non-respect en question ;

b) la requête concerne une demande de mesure provisoire ;

c) la Cour en décide autrement, d'office ou à la demande d'un requérant.

5.2. La Cour pourra toujours demander à un requérant de soumettre dans un délai déterminé toute information ou tout document utile sous la forme ou de la manière jugées appropriées.

6. a) Aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention, la requête est réputée introduite à la date à laquelle un formulaire de requête satisfaisant aux exigences posées par le présent article est envoyé à la Cour, le cachet de la poste faisant foi.

b) Si elle l'estime justifié, la Cour peut toutefois décider de retenir une autre date.

7. Le requérant doit informer la Cour de tout changement d'adresse et de tout fait pertinent pour l'examen de sa requête.

L'article 34 de la CEDH consacre le droit de recours individuel. La protection de la Convention peut être invoquée par toute personne privée à l'encontre d'un État partie dès lors que la violation alléguée a lieu dans les limites de la juridiction de l'État et cela conformément à l'article 1 de la CEDH¹⁰. La victime n'a pas à préciser quel article de la Convention a été violé¹¹.

Cet exercice est libre, le droit de saisine de la Cour est absolu dans les conditions définies par la CEDH. Les autorités nationales doivent s'abstenir de toute pression, sous forme de coercitions directes ou actes ou contacts indirects¹², visant à faire retirer ou modifier les griefs d'une requête.

L'article 47 du règlement de la Cour précise le contenu de la requête.

¹⁰ CEDH, 13 juillet 1995, arrêt Van der Tang contre Espagne, requête n°19382/9, § 53.

¹¹ CEDH, 6 novembre 1980, arrêt Guzzardi c. Italie, requête n°7367/76, § 61.

¹² CEDH, Grande Chambre, 4 février 2005, arrêt Mamatkoulou et Askarov c. Turquie, requêtes n°46827/99 et n°46951/99, §102.

Conclusion : Toute personne privée peut, dans les conditions définies par la CEDH, user de son droit de recours individuel pour intenter un recours à l'encontre d'un État dès lors que la violation alléguée a eu lieu dans les limites de sa juridiction. Il faut donc viser une personne évoluant dans la juridiction de l'État français.

b) Conditions de recevabilité des requêtes

Article 34 – Requêtes individuelles

La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.

Article 35 – Conditions de recevabilité

1 La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de quatre mois à partir de la date de la décision interne définitive.

2 La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque

a) elle est anonyme ; ou

b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

3 La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 3

4 lorsqu'elle estime:

a) que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou

b) que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.

4 La Cour rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application du présent article. Elle peut procéder ainsi à tout stade de la procédure.

1. Conditions de recevabilité communes

Article 35§1 — Conditions de recevabilité

La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes [...] et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.

1-1. Épuisement des voies de recours internes préalable

En vertu de l'article 13 de la CEDH, toute personne a le **droit à un recours effectif devant une juridiction nationale**. Cet article rappelle le caractère subsidiaire du système de sauvegarde assuré par la Convention par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme¹³.

Les requérants doivent **faire appel à tous les moyens de procédure** qui peuvent empêcher une violation de la Convention, ceux qui sont à la fois **relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats**¹⁴. La Cour apprécie le fait qu'une voie de recours particulière satisfait ou non la condition de disponibilité et d'adéquation en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire concernée¹⁵.

Le requérant doit **avoir fait un usage normal des recours internes vraisemblablement efficaces et suffisants**. De plus, la condition n'est pas remplie "lorsqu'un recours a été déclaré irrecevable en raison du non-respect des formalités prescrites par le droit interne"¹⁶.

Il n'est pas nécessaire que le droit consacré par la Convention soit explicitement invoqué dans la procédure interne ; il suffit que l'intéressé ait soulevé "au moins en substance, et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne", les griefs qu'il entend formuler devant la Cour EDH¹⁷.

En principe, **il incombe au requérant** qui se prévaut de la règle de l'épuisement des recours de recours internes **de le démontrer**, notamment en démontrant que la voie de recours effective et disponible a été épuisée¹⁸ ou si elle était pour une raison ou une autre inappropriée et ineffective en l'espèce¹⁹.

La condition est **appréciée à la date d'introduction de la requête devant la Cour**²⁰.

Conclusion : La saisine de la Cour EDH exige l'épuisement de voies de recours interne du droit français, au titre du caractère subsidiaire de la Cour EDH. Les requérants doivent avoir fait appel à tous les moyens de procédure qui peuvent empêcher la violation alléguée, et ce par un

¹³ CEDH, Assemblée plénière, 7 décembre 1976, arrêt Handyside c. Royaume-Uni, requête n°5493/72, §48.

¹⁴ CEDH, 1er mars 2005, arrêt Charzinsky c. Pologne, requête n°15212/03, §32.

¹⁵ CEDH, Grande Chambre, 26 octobre 2000, Kudla c. Pologne, requête n°30210/96, §152.

¹⁶ CEDH, 20 septembre 2011, arrêt Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique, requêtes n°3989/07 et n°38353/07, §80.

¹⁷ CEDH, 19 mars 1991, arrêt Cardot c. France, requête n°11069/84, §34.

¹⁸ CEDH, 16 septembre 2004, décision Grässer c. Allemagne, requête n°66491/01.

¹⁹ CEDH, Grande Chambre, 28 juillet 1999, arrêt Selmouni c. France, requête n°25803, §§77 à 81.

²⁰ CEDH, 12 janvier 2006, décision Icyer contre Turquie, requête n°18888/02, §72.

usage normal et dans le respect des formalités du droit interne. Il incombe au requérant de démontrer l'épuisement des voies de recours interne, condition qui est appréciée à la date d'introduction de la requête devant la Cour.

Lorsqu'une procédure interne a été conduite par une association, un individu qui n'était pas partie à ladite procédure peut se présenter en tant que requérant devant la Cour sans que cela n'implique que les voies de recours internes n'ont pas été dûment épuisées en ce qui le concerne. La Cour considère que, eu égard à l'exigence d'épuisement des voies de recours internes, c'est le ou les griefs tirés d'une violation de la Convention dont il entend saisir la Cour aient été préalablement présentés au juge interne. Elle tient compte du fait que, spécialement dans le domaine de l'environnement, les individus peuvent se trouver démunis face à des problèmes complexes et que le recours à des structures collectives est parfois le seul moyen à leur disposition pour défendre efficacement leur cause²¹.

Conclusion : selon les arguments, le contentieux porté devant le CE pourrait faire l'objet d'un recours devant la CEDH s'il est affilié à un requérant, remplissant les conditions de "victime" énoncées ci-dessous.

1-2. Respect du délai de saisine de quatre mois

Le cours dudit délai n'est **interrompu que le jour où il est exprimé pour la première fois devant la Cour**. Le point de départ du délai commence :

- Soit en présence de signification de la décision attaquée devant la Cour : lorsque la décision est signifiée au requérant, à partir de la date de signification de la copie de décision interne définitive ou lorsque la décision est signifiée à l'avocat, à partir de la date à laquelle l'avocat du requérant a eu connaissance de la décision concrétisant l'épuisement des recours internes.
- Soit en l'absence de signification de la décision attaquée devant la Cour : il doit être pris en considération la date à partir de laquelle les parties peuvent réellement prendre connaissance de la décision définitive les concernant et il est nécessaire dans ce cas de faire preuve de diligence.

Conclusion : le requérant doit saisir la Cour EDH dans un délai de quatre mois à partir de la signification de la décision attaquée pour que sa requête soit recevable.

2. Conditions de recevabilité spécifiques

Article 35 §§ 2 et 3

2) La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque

²¹ CEDH, 14 juin 2022, décision Thibaut c. France, requêtes n°41892/19 et 41893/19, §§ 26-31.

a) elle est anonyme; ou

b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

3) La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime:

a) que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou

b) que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.

2-1. Conditions de forme

Le requérant doit être identifié. A été déclarée irrecevable une requête en raison de la non-divulgateion de l'identité du requérant dans celle-ci devant la Cour²².

En principe, la recevabilité de la requête est admise uniquement si elle n'a pas déjà été examinée par la Cour ou soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement alors qu'elle ne contient pas de fait nouveaux (article 35§2 b)). Une requête est considérée comme étant "essentiellement la même" au sens de l'article 35 §2 b) de la Convention : 1) lorsque les faits, les parties et les griefs sont identiques et, 2) si elle ne contient pas de faits nouveaux.

Conclusion : si l'association saisit la CJUE d'un recours contre la France pour les mêmes motifs que ceux avancés devant la Cour EDH (voir ci-dessous), celle-ci ne sera pas compétente sans démonstration de faits nouveaux. Il serait donc stratégique de ne pas tenter de recours devant la CJUE contre la France pour les moyens invoqués ci-dessous, au regard de la position ambitieuse de la Cour EDH en matière d'environnement ces dernières années.

2-2. Conditions de fond

Les requêtes **ne doivent pas être incompatibles avec les dispositions de la Convention et de ses Protocoles, manifestement mal fondées ou abusives.**

La Cour EDH examine la compatibilité des requêtes et reste maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause.

- Sur la compatibilité ratione loci : voir « Compétence Cour EDH » ;

²² CEDH, 15 septembre 2009, décision Blondje c. Pays-Bas, requête n°7245/09.

- Sur la compatibilité *ratione personae* : voir « Compétence Cour EDH » ;
- Sur la compatibilité *ratione temporis* : voir « Compétence Cour EDH » ;
- Sur la compatibilité *ratione materiae* : voir « Moyens ».

S'agissant de l'**irrecevabilité d'une requête abusive**, a été jugé abusive le recours entraînant l'encombre des juridictions internes et l'usage disproportionné au regard du caractère dérisoire de la somme litigieuse²³ et de l'atteinte au principe de confidentialité²⁴.

S'agissant de l'**irrecevabilité des requêtes individuelles en l'absence de préjudice important**, la violation d'un droit doit atteindre un **seuil minimum de gravité** pour justifier un examen par une juridiction internationale²⁵. Il faut un seuil minimum de gravité de la violation alléguée et un impact environnemental et sanitaire de la situation dénoncée : "La Cour a rappelé qu'aux fins de cette disposition, il fallait vérifier si la violation alléguée atteignait le seuil minimum de gravité et, pour ce faire, prendre en compte notamment les éléments suivants : la nature du droit prétendument violé, la gravité de l'incidence de la violation alléguée dans l'exercice d'un droit et/ou les conséquences éventuelles de la violation sur la situation personnelle du requérant."²⁶

3. Modalités propres à la qualité de requérant et de victime

Article 34 – Requêtes individuelles

La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.

Article 35§3 – Conditions de recevabilité

3) La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime: a) que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou b) que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.

Deux conditions sont exigées : 1) entrer dans l'une des catégories des requérants et ; 2) pouvoir se prétendre victime d'une violation de la Convention.

²³ CEDH, Communiqué de presse sur la décision "Bock contre Allemagne", 16 février 2010, n°22051/07.

²⁴ CEDH, 13 décembre 2011, décision Mandil c. France, requête n°67037/09.

²⁵ CEDH, 1er juillet 2010, décision Korolev c. Russie, requête n°25551/05.

²⁶ CEDH, 24 juin 2019, arrêt Cordella et autres c. Italie, §§133-139.

3-1. Qualité de requérant

En vertu de l'article 34, les **personnes physiques et morales** peuvent avoir qualité de requérant. Une personne morale "qui se prétend victime d'une violation par l'une des hautes parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles peut se porter requérante devant la Cour"²⁷.

La qualité d'ONG est reconnue aux personnes morales de droit public n'exerçant aucune prérogative de puissance publique, ne poursuivant pas des objectifs d'administration publique et jouissant d'une autonomie complète à l'égard de l'État²⁸ et juridiquement et financièrement indépendante de l'État²⁹.

Les groupes de particuliers ont également la qualité de requérant³⁰.

3-2. Qualité de victime.

La qualité de victime est **une notion autonome des règles de droit interne** : elle n'est pas un intérêt ou une qualité à agir³¹. Cette qualité est **examinée tout au long de la procédure**.

La perte de qualité de victime est reconnue uniquement lorsque l'atténuation d'une peine ou l'adoption d'une mesure favorable au requérant est accompagnée d'une reconnaissance explicite ou en substance de la violation de la Convention par l'État partie, suivie d'une réparation effective de ladite violation³².

- Victime directe

Pour qu'un requérant puisse se prétendre victime d'une violation de la CEDH, il doit exister un **lien suffisamment direct entre le requérant et le préjudice qu'il estime avoir subi du fait de la violation alléguée**³³. Il faut en principe avoir personnellement "subi directement les effets" de la violation dénoncée³⁴.

Plusieurs critères sont pris en compte pour reconnaître la qualité de victime : **le seuil minimum de gravité du dommage en cause, la durée de ce dommage et l'existence d'un lien suffisant avec le ou les requérants**, notamment, dans certains cas, une proximité géographique entre l'intéressé et l'atteinte litigieuse à l'environnement³⁵.

²⁷ CEDH, 23 mars 2000, décision Société Faugyr Finance SA c. Luxembourg, requête n°38788/97.

²⁸ CEDH, 9 décembre 1994, arrêt Les saints monastères c. Grèce, requêtes n°13092/87 et 13984/88, §49.

²⁹ CEDH, 13 décembre 2007, arrêt Compagnie maritime de la République islamique d'Iran c. Turquie, requête n°40998/98, §§80-81.

³⁰ CEDH, 10 novembre 2004, arrêt Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne, requête n°62543/00, §§36 à 39.

³¹ Ibid.

³² CEDH, 15 juillet 1982, arrêt Eckle contre Allemagne, n°8130/78, §66.

³³ CEDH, 30 mars 1999, décision Comité des médecins à diplômes étrangers et autres c. France, requêtes n°39527/98 et n°39531/98 ; CEDH, 25 juin 1996, arrêt Amuur c. France, n°19776/92.

³⁴ CEDH, Grande Chambre, 5 juin 2015, arrêt Lambert et autres c. France, §89.

³⁵ CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, requête n°53600/20, §472.

Remarques : Les proches d'une personne décédée dans un contexte environnemental peuvent se dire victimes (indirectes) d'une violation de l'article 2³⁶. L'article 8 exige de déterminer l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement³⁷.

- Victimes potentielles

Les victimes potentielles peuvent être reconnues en cas d'exposition à un risque de dégradation environnementale. Cela est donc applicable aux allégations de violations de la Convention résultant d'atteintes à l'environnement³⁸. Cette hypothèse est reconnue au cas par cas par la Cour. Des suspicions ou conjectures sont insuffisantes pour obtenir la qualité de victimes potentielles.

Un requérant peut ainsi se dire victime s'il produit des preuves plausibles et convaincantes de la probabilité de survenance d'une violation dont il subirait personnellement les effets³⁹. Dans deux affaires⁴⁰, les requérants se plaignaient de ce que la réalisation d'un projet aurait pour conséquence une dégradation de l'environnement, affectant leur qualité de vie et les privant de la jouissance paisible de leur domicile de manière à nuire à leur droit au respect de la vie privée et familiale. La Cour a estimé que pour se « prétendre, de manière défendable et circonstanciée, que faute de précautions suffisantes prises par les autorités, le degré de probabilité de survenance d'un dommage est tel qu'il puisse être considéré comme constitutif d'une violation. »⁴¹ En l'espèce, elle n'a pas retenu que les conditions d'exploitations fixées par les autorités, notamment les normes de rejet des polluants atmosphérique, aient été insuffisantes au point de constituer une atteinte grave.

3-3. Qualité des associations

En principe, **une association ne peut se dire victime d'une violation de la Convention résultant de nuisances ou de troubles environnementaux qui ne peuvent être ressentis que par des personnes physiques**⁴². La requête d'une association "ne peut pas être assimilée à une actio popularis compte tenu de l'intérêt "général" défendu, compte tenu de la qualité de la requérante, et de ses fondateurs"⁴³.

³⁶ CEDH, 24 juillet 2014, arrêt Brincat et autres c. Malte, requêtes n°60908/11, n°62110/11, n°62129/11, n°62312/11 et n°62338/11, §87.

³⁷ CEDH, 10 janvier 2012, arrêt Di Sarno et autres c. Italie, requête n°30765/08, §80 ; CEDH, 24 janvier 2019, arrêt Cordella et autres c. Italie, requêtes n°54414/13 et n° 54264/15, §101.

³⁸ CEDH, 29 juin 2010, décision Caron et autres c. France, requête n°48629/08 ; CEDH, 24 janvier 2019, arrêt Cordella et autres c. Italie, requêtes n°54414/13 et n° 54264/15, §100

³⁹ Guide pratique sur la recevabilité, Conseil de l'Europe, décembre 2010, §§30-31, disponible à l'adresse URL : https://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/JANVIER2012/Guide_pratique_FRE.pdf

⁴⁰ CEDH, 29 juin 1999, décision Asselbourg et a. et association Greenpeace-Luxembourg c. Luxembourg, requête n°29121/95 ; CEDH, 29 juin 1999, décision Aly Bernard et a. et association Greenpeace-Luxembourg, c. Luxembourg, requête n°29197/95.

⁴¹ Ibid.

⁴² CEDH, 12 mai 2009, décision Greenpeace E.V. et autres c. Allemagne, requête n°18215/06.

⁴³ CEDH, 24 février 2009, arrêt L'érablière A.S.B. L c. Belgique, n°49230/07.

Une ONG de protection de l'environnement, partie à une procédure interne relative à une question environnementale, peut en principe se dire victime d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention qui se serait produite dans le cadre de cette procédure⁴⁴, même si cette procédure concernait la protection de l'intérêt de ses membres⁴⁵.

Dans le contexte du changement climatique⁴⁶, une association ne peut s'appuyer sur des considérations de santé ou sur des nuisances et problèmes liés au changement climatique que seules les personnes physiques peuvent ressentir pour revendiquer la qualité de victime. Cependant, les considérations particulières liées au changement climatique plaident pour que l'on reconnaisse aux associations la possibilité, sous certaines conditions, d'avoir qualité pour représenter devant elle les individus dont elles allèguent qu'ils ont été ou seront touchés dans leurs droits.

Pour introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention relative au manquement allégué d'un État contractant à prendre des mesures adéquates pour protéger les individus contre les effets néfastes du changement climatique sur la vie et la santé humaines, l'association en question doit :

- a) Avoir été légalement constituée dans le pays concerné ou avoir la qualité pour agir dans ce pays,
- b) Être en mesure de démontrer qu'elle poursuit un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné, en se limitant ou non à l'action collective pour la protection de ces droits contre les menaces liées au changement climatique, et
- c) Être en mesure de démontrer qu'elle peut être considérée comme véritablement représentative et habilitée à agir pour le compte d'adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné dont la vie, la santé ou le bien-être, tels que protégés par la Convention, se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique.

« La Cour a conclu que l'association requérante avait été légalement constituée, qu'elle avait démontré qu'elle poursuivait un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérentes et d'autres individus touchés contre les menaces liées au changement climatique au sein de l'État défendeur, et qu'elle était véritablement représentative et habilitée à agir pour le compte de personnes pouvant faire valoir de manière défendable que leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie tels que protégés par la Convention se trouvaient exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique. Elle en a déduit que les griefs soulevés par l'association requérante pour le compte de ses adhérentes relevaient de l'article 8, avec pour

⁴⁴ CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, requête n°53600/20, § 590.

⁴⁵ CEDH, 10 novembre 2004, arrêt Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne, requête n°62543/00, §36.

⁴⁶ CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, requête n°53600/20, § 796.

conséquence que l'association requérante avait la qualité pour agir devant elle et que l'article 8 trouvait à s'appliquer dans le cadre de son grief. »⁴⁷

Conclusion : les personnes physiques et les victimes directes sont en principe plus promptes à être recevable devant la Cour EDH **puisque les nuisances ou troubles environnementaux qui ne peuvent être ressenties que par des personnes physiques**. Il est conseillé de faire appel à une personne physique ayant un lien direct avec entre le préjudice allégué et l'atteinte litigieuse à l'environnement afin de pouvoir être reconnu victime d'une violation de la Convention. Elle serait ensuite représentée par l'association. Les représentants des victimes doivent démontrer qu'ils ont reçu des instructions spécifiques et explicites de ces dernières, et ce en produisant un acte écrit et signé faisant office de mandat devant la Cour EDH⁴⁸.

C) Les moyens

En vertu de l'article 34 de la CEDH, la Cour EDH a compétence pour connaître des requêtes relatives à la violation par l'une des hautes parties contractantes, des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. **En l'état actuel du droit positif, il n'existe pas dans la Convention, ni dans ses Protocoles, de droit à vivre dans un environnement sain.** Cependant, la protection de l'environnement, au sens large, compte parmi les objectifs considérés comme relevant de « l'intérêt général » au titre de la CEDH.

Même si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel, les pouvoirs publics ont la responsabilité, par leur intervention au moment opportun, de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre⁴⁹.

À cet effet, **la Cour EDH a développé une jurisprudence par laquelle elle interprète et applique des dispositions de la Convention en faveur de la protection de l'environnement.** Dans le contexte des pesticides, il convient d'examiner les dispositions suivantes qui paraissent les plus pertinentes :

- a) Article 2 relatif au droit à la vie ;
- b) Article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale ;
- c) Article 1 du Protocole n°1 relatif à la protection de la propriété.

⁴⁷ Environnement, Guide sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, mise à jour en août 2024, disponible à l'adresse URL : <https://ks.echr.coe.int/>

⁴⁸ CEDH, 2 février 2016, arrêt N. TS. et autres c. Géorgie, n°71776/12, §52.

⁴⁹ Avis consultatif relatif à la différence de traitement entre les associations de propriétaires « ayant une existence reconnue à la date de la création d'une association communale de chasse agréée » et les associations de propriétaires créées ultérieurement [GC], 2022, § 80.

a) Article 2 CEDH : droit à la vie

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal en cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :

a. pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;

b. pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;

c. pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

L'article 2 instaure une **obligation positive pour les Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes** relevant de leur juridiction. Cela vaut dans le contexte de toute activité, publique ou non, susceptible de mettre en jeu le droit à la vie⁵⁰.

Les activités à caractère industriel et catastrophes naturelles prévisibles

L'obligation positive de protection de la vie vaut a fortiori pour les activités à caractère industriel, qui sont dangereuses par nature⁵¹. Or, il a été jugé que constituaient des activités industrielles dangereuses, notamment :

- Des émissions toxiques issues d'une usine de fertilisants⁵² ;
- L'exposition à des substances toxiques telles que l'amiante sur un lieu de travail géré par une entreprise publique détenue et contrôlée par l'Etat⁵³.

Au regard de ces jurisprudences, on pourrait tenter de faire reconnaître l'usage des pesticides (pour l'agriculture) comme relevant d'une activité industrielle dangereuse.

Exposition d'une personne à un risque pour sa vie

De plus, l'article 2 s'applique lorsque des actions ou omissions de l'Etat ont conduit au décès d'une personne, mais aussi, en l'absence de décès, s'il est manifeste qu'une personne a été exposée à un risque pour sa vie⁵⁴. Toutefois, **il faut prouver que le risque à la vie est**

⁵⁰ CEDH, 30 novembre 2004, arrêt Öneriyildiz c. Turquie, requête n°48939/99, §71.

⁵¹ Ibid.

⁵² CEDH, 24 juillet 2014, arrêt Brincat et autres c. Malte, requêtes n°60908/11, n°62110/11, n°62129/11, n°62312/11 et n°62338/11, §80.

⁵³ Ibid. §81.

⁵⁴ CEDH, 28 février 2012, arrêt Kolyadenko et autres c. Russie, requêtes n°17423/05, n°20534/05, n°20678/05, n°23263/05, n°24283/05 et n°35673/05, §§ 151-155 et §191.

« **sérieux** »⁵⁵, « **réel et immédiat** »⁵⁶. Ainsi, cela implique de prouver que la menace pesant sur la vie de la personne est grave, véritable et suffisamment vérifiable (le caractère réel). **La menace devant être immédiate, cela implique un élément de proximité physique de la menace.**

La Cour vérifie si, au moment des faits, les autorités savaient ou auraient dû savoir que le requérant était exposé à un risque pour sa vie⁵⁷.

(A noter que dans le contexte de ces activités dangereuses, s'il n'est pas établi que le risque auquel la personne était exposée pouvait porter atteinte à sa vie, sa situation peut être examinée sous l'angle de l'article 8 lorsque sa vie privée et familiale se trouve affectée. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire de l'exposition à l'amiante pour les personnes exposées qui n'avaient pas un état de santé morbide ou qui n'avaient pas développé de pathologie⁵⁸).

Dans ce contexte, il faut trouver des personnes qui ont subi un préjudice du fait de l'usage des pesticides. Il faudra alors prouver qu'elles sont exposées à un risque sérieux, réel et immédiat pour leur vie ce qui peut s'avérer complexe.

Le contenu de l'obligation positive de protection de la vie ?

Cette obligation implique le **devoir de mettre en place un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie**, notamment au moyen du droit pénal⁵⁹.

Elle requiert également, lorsqu'un individu a subi des blessures potentiellement mortelles ou en cas de décès, que l'État mette en place un système judiciaire efficace permettant d'établir les faits, d'obliger les responsables à rendre des comptes et d'offrir à la victime un redressement approprié (ibid.).

On pourrait donc remettre en cause le système général d'autorisation d'utilisation des produits phytosanitaires qui ne permettrait pas une prévention efficace contre des atteintes à la vie et ne dissuaderait pas les industriels d'arrêter de mettre sur le marché, des pesticides pouvant mettre en péril le droit à la vie.

- Le volet substantiel : un cadre législatif et administratif préventif et dissuasif

La Cour vérifie si, dans les circonstances de la cause, l'Etat a pris toutes les mesures requises pour empêcher que la vie ne soit « inutilement mise en danger »⁶⁰.

⁵⁵ CEDH, 24 juillet 2014, arrêt Brincat et autres c. Malte, requêtes n°60908/11, n°62110/11, n°62129/11, n°62312/11 et n°62338/11, §82.

⁵⁶ CEDH, 9 juin 2005, arrêt Fadeïeva c. Russie, requête n°55723/00.

⁵⁷ CEDH, 30 novembre 2004, arrêt Öneriyildiz c. Turquie, requête n°48939/99, §101.

⁵⁸ CEDH, 24 juillet 2014, arrêt Brincat et autres c. Malte, requêtes n°60908/11, n°62110/11, n°62129/11, n°62312/11 et n°62338/11, § 84 et 85.

⁵⁹ CEDH, 29 septembre 2015, arrêt Istanbul et Ayden c. Turquie, requêtes n°20793/07 et n°29240/07, §32.

⁶⁰ CEDH, 9 juin 1998, arrêt L.C.B c. RU, requête n°23413/94, §36.

Dans les domaines spécifiques des activités dangereuses, une réglementation préventive doit être mise en place (régir l'autorisation, la mise en place, l'exploitation, la sécurité et le contrôle). Or, **la réglementation préventive doit en particulier assurer le droit du public à l'information** de manière qu'il puisse évaluer les risques auxquels il est exposé⁶¹. Ce droit à l'information est renforcé par l'obligation des Etats de fournir de leur propre chef les informations pertinentes aux personnes exposées à un risque pour leur vie⁶².

Il paraît pertinent de faire valoir l'argument sur la confidentialité des données et le secret industriel des rapports d'évaluation utilisés pour autoriser l'utilisation d'un pesticide.

Dans l'arrêt *Öneryildiz c/ Turquie*, les requérants avaient fait valoir le droit du public à l'information. La Cour a rappelé que dans l'affaire *Guerra et autres*, elle a décidé que l'Etat avait enfreint l'article 8 de la Convention pour ne pas avoir communiqué aux requérantes des informations « essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire de Manfredonia, une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de l'usine » (voir les §84 à 86). Le moyen du droit du public à l'information a donc fondé la recevabilité.

Règlement 1107/2009, article 7§3 : « Au moment de soumettre la demande, le demandeur peut demander, en application de l'article 63, que certaines informations, y compris certaines parties du dossier, qu'il sépare physiquement, soient traitées de façon confidentielle. Les États membres évaluent les demandes de confidentialité. Dans le cadre d'une demande d'accès aux informations, l'État membre rapporteur détermine quelles informations doivent rester confidentielles. » → il y a une marge d'appréciation des États.

La réglementation de protection de la vie doit non seulement exister et être adéquate, mais doit aussi **être dûment mise en œuvre par les autorités**⁶³.

Les Etats disposent d'une marge d'appréciation dans le choix des mesures concrètes à mettre en œuvre. De plus, **pour apprécier si l'État a satisfait à son obligation positive, la Cour doit tenir compte des circonstances particulières de l'espèce** telles que le processus décisionnel national qui comporte la réalisation d'enquêtes et d'études appropriées et la complexité de la question⁶⁴.

CEDH, *Brincat et autres c/ Malte*, 2014, §103 à 117 : la Cour a constaté qu'au moment des faits, les autorités savaient ou auraient dû savoir que l'exposition à l'amiante était dangereuse. Or, la législation était déficiente car elle ne réglementait pas adéquatement l'opération des activités liées à l'amiante ni ne prévoyait de mesures pratiques pour assurer la protection efficace des employés dont la vie aurait pu être mise en danger par le risque inhérent d'exposition à cette substance. Même la protection limitée prévue par la législation était restée inappliquée. De plus, la Cour a constaté que la seule mesure que l'Etat avait prise était la distribution de masques, qui s'étaient révélés inadéquats, et qu'aucune information permettant

⁶¹ CEDH, 30 novembre 2004, arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, requête n°48939/99, §90 et §108.

⁶² CEDH, 9 juin 1998, arrêt *L.C.B c. RU*, requête n°23413/94, §38 à 41.

⁶³ CEDH, 30 novembre 2004, arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, requête n°48939/99, § 97.

⁶⁴ CEDH, 20 mars 2008, arrêt *Boudaïeva et autres c. Russie*, requêtes n°15339/02, n°21166/02, n°20058/02, n°11673/02 et n°15343/02, §136.

aux requérants d'évaluer le risque pour la vie auquel ils étaient exposés ne leur avait été fournie ou rendue accessible durant leur carrière. Ainsi, la Cour a constaté que l'Etat a manqué à son obligation positive de l'article 2.

- Le volet procédural

Dans le contexte des activités dangereuses, **une enquête judiciaire officielle est obligatoire.**

Les juridictions nationales ne doivent en aucun cas s'avérer disposées à laisser impunies des atteintes à la vie. Cela est indispensable pour maintenir la confiance du public et assurer son adhésion à l'État de droit ainsi que pour prévenir toute apparence de tolérance d'actes illégaux, ou de collusion dans leur perpétration⁶⁵.

CEDH, Smaltini c/ Italie, 2015, §56 à 61 : dans cette affaire, la requérante résidait à Tarente où se trouve le plus important complexe industriel de traitement d'acier d'Europe. Estimant que la leucémie myéloïde aigüe qu'elle avait contractée avait été causée par les émissions polluantes de cette installation, la requérante avait déposé une plainte pénale contre un des dirigeants de ce complexe pour lésions corporelles dérivant de la violation des normes en matière de surveillance de la qualité de l'air, de la protection de la santé et de l'environnement. La demande avait été classée sans suite au motif que le lien de causalité entre la pollution et la maladie n'avait pas été établi. La Cour a vérifié si les juridictions nationales avaient procédé à l'examen scrupuleux que requiert l'article 2 (est-ce qu'elles disposaient d'éléments suffisants établissant un lien de causalité ou non). La Cour a constaté qu'elles s'étaient basées sur trois rapports relatifs à l'état de santé et les causes de décès de la population de la région des Pouilles et sur une étude épidémiologique, dont il ne ressortait pas qu'il y avait une incidence plus grande de la leucémie à Tarente par rapport au reste du pays. Elle a également noté que la requérante avait bénéficié d'une procédure contradictoire au cours de laquelle des investigations supplémentaires avaient été accomplies à sa demande. Compte tenu de ces circonstances, et sans préjudice des résultats des études scientifiques à venir, la Cour a constaté que la requérante n'avait pas prouvé qu'à la lumière des connaissances scientifiques disponibles à l'époque des faits de l'affaire, l'obligation imposée au Gouvernement de protéger sa vie, au sens de l'article 2 de la Convention, pris sous son volet procédural, avait été méconnue.

b) Article 8 CEDH : droit au respect de la vie privée et familiale

- 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*
- 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être*

⁶⁵ CEDH, 30 novembre 2004, arrêt Öneriyildiz c. Turquie, requête n°48939/99, § 96.

économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Exposition à des pollutions et nuisances ou à un danger environnemental

Depuis l'arrêt Lopez Ostra c/ Espagne, la jurisprudence environnementale s'est beaucoup développée sur la base du constat selon lequel **des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale**⁶⁶.

Ainsi, des atteintes immatérielles ou incorporelles, telles que les bruits, les émissions, les odeurs et autres ingérences, peuvent affecter le droit au respect de la vie privée et du domicile, conçu non seulement comme le droit à un simple espace physique mais aussi comme celui à la jouissance, en toute tranquillité, dudit espace⁶⁷.

Applicabilité de l'article 8

L'applicabilité de l'article 8 dépend, au regard de la jurisprudence de la Cour, de **la recevabilité ratione materiae**.

La distance par rapport à la source de la pollution dénoncée est un élément pertinent parmi d'autres à prendre en compte. Mais le fait qu'un requérant n'habite pas à proximité immédiate de celle-ci ne suffit pas pour exclure l'applicabilité de l'article 8⁶⁸.

Exposition à des pollutions et nuisances : nécessité d'une répercussion directe et grave sur la vie privée, la vie familiale ou le domicile

Pour que l'article 8 s'applique, le requérant doit démontrer qu'il y a eu une ingérence dans sa sphère privée et que celle-ci a atteint un **niveau minimum de gravité**⁶⁹.

S'agissant de la répercussion directe, il faut **établir un lien direct et immédiat entre l'atteinte alléguée à l'environnement et le domicile ou la vie privée ou familiale du requérant**⁷⁰. L'atteinte à l'environnement doit avoir une incidence directe ou des répercussions directes ou constituer une « véritable ingérence » sur le droit au respect du domicile, de la vie familiale ou de la vie privée du requérant⁷¹. Ainsi, une dégradation générale de l'environnement ne suffit pas.

CEDH, Ivan Atanasov c/ Bulgarie, 2010, §76 à 79 : le requérant dénonçait le plan de traitement d'un bassin contenant des résidus d'une ancienne mine de cuivre située à un kilomètre de son

⁶⁶ CEDH, 9 décembre 1994, arrêt Lopez Ostra c. Espagne, requête n°16798/90, §51.

⁶⁷ Exemple : CEDH, 16 novembre 2004, arrêt Moreno Gomez c. Espagne, requête n°4143/02.

⁶⁸ CEDH, 11 octobre 2022, arrêt Pavlov et autres c. Russie, requête n°31612/09, §63 à 66.

⁶⁹ CEDH, 22 novembre 2022, arrêt Çiçek et autres c. Turquie, requête n°48694/10, §29.

⁷⁰ CEDH, 2 décembre 2010, arrêt Ivan Atanasov c. Bulgarie, requête n°12853/03, §66.

⁷¹ CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, requête n°53600/20, §514 à 515.

domicile. La Cour a énoncé qu'elle n'était pas convaincue que la pollution eût suffisamment affecté la sphère privée du requérant. Tout d'abord, en raison de la distance considérable qu'il y avait entre le domicile du requérant et la source de pollution. Deuxièmement, parce que la pollution émanant du bassin n'était pas le résultat de processus de production actifs susceptibles de conduire au rejet soudain de grandes quantités de gaz ou de substances toxiques, de sorte aussi qu'il y avait moins de risque d'une détérioration soudaine de la situation. Troisièmement, parce que rien n'indiquait qu'il y avait eu dans le passé des incidents ayant entraînés des conséquences négatives sur la santé des personnes dans les environs.

S'agissant du **niveau minimum de gravité**, il s'agit d'établir que l'atteinte alléguée à l'environnement présente un niveau de gravité tel qu'elle a eu un **effet suffisamment dommageable** sur la jouissance par le requérant de son droit au respect de sa vie privée ou familiale ou de son domicile⁷².

Il faut aussi tenir compte de la situation générale de l'environnement car **il ne peut y avoir de grief lorsque le préjudice allégué est négligeable par rapport aux risques écologiques inhérents à la vie dans n'importe quelle ville moderne**⁷³. Il faudrait donc être atteint d'une manière particulière et individuelle.

Exposition à un danger environnemental

Le fait d'être seulement exposé à un danger environnemental, sans en ressentir directement les effets peut suffire pour que l'article 8 s'applique. Toutefois, il faut que le danger environnemental soit tel que la capacité de celui qui y est exposé à jouir de son domicile ou de sa vie privée ou familiale en soit significativement affectée⁷⁴. Ainsi, **le risque environnemental doit être grave.**

Ainsi, il est possible de faire valoir que l'exposition aux pesticides, même si les effets ne se ressentent pas directement, porte atteinte aux droits protégés par l'article 8. Il faut toutefois apporter la preuve que le risque est grave (études scientifiques prouvant ce risque).

L'article 8 s'applique lorsque les effets dangereux d'une activité auxquels des individus risquent d'être exposés ont été déterminés dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, de manière à établir un lien suffisamment étroit avec la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention⁷⁵, même lorsque l'activité dangereuse est encore à l'état de projet⁷⁶.

CEDH, Locascia et autres c/ Italie, 2023, §127 à 130 : cette affaire est relative à la crise de la gestion des déchets **e.n** Campanie. La Cour a jugé que, s'il n'était pas possible, étant donné le manque de preuve médicale, de dire que la pollution résultant des déchets avait nécessairement

⁷² CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, arrêt Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, requête n°53600/20, §514.

⁷³ CEDH, 9 juin 2005, arrêt Fadeïeva c. Russie, requête n°55723/00, §69.

⁷⁴ CEDH, 9 juin 1998, arrêt McGinley et Egan c. Royaume-Uni, requête n°21825/93 et n°23414/94, §96 à 97.

⁷⁵ CEDH, 10 novembre 2004, arrêt Taşkın et autres c. Turquie, requête n°46117/99, §112-113.

⁷⁶ CEDH, 14 juin 2022, décision Thibaut c. France, requêtes n°41892/19 et 41893/19, § 38.

causé des dommages à la santé des requérants, il était possible, au vu des rapports officiels et des preuves disponibles, de retenir qu'en vivant dans le secteur particulièrement exposé aux déchets en méconnaissance des normes de sécurité, les requérants avaient été rendus plus vulnérables à diverses maladies. La Cour s'est fondée sur plusieurs études relatives à la situation environnementale dans le secteur concerné qui montraient que le risque de mortalité lié à des tumeurs et autres problèmes de santé y était supérieur que dans le reste de la Campanie.

Exemples où la Cour a reconnu une exposition à un risque environnemental :

- Proximité d'une usine chimique classée haut risque Seveso, ayant libéré de grandes quantités de gaz inflammable et des substances nocives au cours de son cycle de fabrication et ayant connu un accident par le passé rendant nécessaire l'hospitalisation de 150 personnes⁷⁷ ;
- Proximité d'une usine de stockage et de traitement de déchets dangereux par l'utilisation de substances chimiques « de nature à entraîner des risques importants pour l'environnement et la santé »⁷⁸.

Ainsi, il serait possible d'établir une proximité entre un champ où seraient utilisés des pesticides avec des riverains.

L'administration de la preuve ?

Il revient au requérant de prouver qu'il y a eu une ingérence dans sa sphère privée du fait de la nuisance, pollution ou du risque environnemental qu'il dénonce⁷⁹.

La Cour applique généralement **le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable »**. Une telle preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précises et concordantes. La Cour autorise une **certaine flexibilité** en la matière et tient compte de la nature du droit matériel en cause ainsi que des éventuelles difficultés d'administration de la preuve. Il arrive que l'État défendeur soit seul à avoir accès aux informations susceptibles de confirmer ou de réfuter les allégations du requérant. En pareil cas, il est impossible d'appliquer rigoureusement le principe⁸⁰.

La Cour se base avant tout sur les conclusions des juridictions et des autres autorités internes compétentes. Toutefois, elle a précisé qu'elle ne pouvait se fier aveuglément aux décisions des autorités nationales, en particulier lorsqu'elles sont manifestement incohérentes ou se contredisent⁸¹. Ainsi, la Cour peut prendre en compte les normes **in.ternes** mais aussi internationales. Elle peut aussi prendre en compte des certificats médicaux, ainsi que des relevés, études et rapports d'expertise, y compris réalisés par des experts privés⁸².

⁷⁷ CEDH, 19 février 1998, arrêt Guerra et autres c. Italie, requête n°14967/89.

⁷⁸ CEDH, 2 novembre 2006, arrêt Giacomelli c. Italie, requête n°59909/00, §§ 85 et 89.

⁷⁹ CEDH, 2 décembre 2010, arrêt Ivan Atanasov c. Bulgarie, requête n°12853/03, §75.

⁸⁰ CEDH, 9 juin 2005, arrêt Fadeïeva c. Russie, requête n°55723/00, § 79.

⁸¹ CEDH, Lediaïeva et autres c. Russie, 2006, §90.

⁸² CEDH, 10 février 2011, arrêt Dubetska et autres c. Ukraine, requête n°30499/03, §107.

Ainsi, il est possible de faire valoir des études scientifiques qui n'ont pas été prises en compte par les autorités publiques dans le processus décisionnel.

CEDH, Tatar c/ Roumanie, 2009, §93 à 97 et §107 : la Cour s'est trouvée confrontée à **l'absence de décision interne ou autre document officiel indiquant de manière suffisamment claire, le degré de danger que l'activité dénoncée représentait pour la santé humaine et l'environnement**. Elle a pris en compte les rapports officiels établis par les Nations unies, l'Union européenne et le ministère roumain de l'environnement ainsi que des études d'impact réalisées par les autorités romaines après l'accident de janvier 2000. Or, elle a observé qu'il ressortait des rapports qu'au moins pendant un certain temps après l'accident, différents éléments polluants (cyanure, plomb, zinc, cadmium) dépassant les normes internes et internationales admises avaient été présents dans l'environnement, notamment à proximité de l'habitation des requérants, et que les études d'impact montraient l'existence d'un danger de pollution par des substances chimiques dangereuses pour la santé humaine.

CEDH, Fieroiu et autres c/ Roumanie, 2017, §22 à 23 : des personnes se plaignaient d'un centre de traitement et de stockage temporaire de déchets situé à quelques centaines de mètres de leurs habitations. La Cour a constaté que ces habitations étaient distantes de plus de 200 mètres de cette installation, qu'aucun rapport ni aucun élément de preuve établissait l'existence d'une pollution de l'environnement ou d'effets nocifs pour la santé humaine, et que les requérants n'avaient pas fourni de document médical attestant de l'impact de la pollution alléguée sur leur santé ou un quelconque risque sanitaire.

Ainsi, il faut apporter comme preuve des rapports qui établissent le recours à des pesticides mais également les effets nocifs pour la santé humaine de ces pesticides. Il faudrait également fournir des documents médicaux attestant de l'impact de la pollution alléguée sur leur santé.

Focus sur la preuve du lien de causalité entre une maladie et une source de pollution et nuisance - possibilité d'un raisonnement probabiliste

Lorsque des requérants soutiennent que des pollutions ou nuisances ont entraîné des conséquences néfastes sur leur santé, **la preuve** des affections dont ils souffrent et du lien de causalité entre celles-ci et les pollutions ou nuisances dénoncées se fait **en principe** par la **production de certificats ou expertises médicaux**⁸³.

Toutefois, dans l'affaire Tatar c/ Roumanie, **la Cour a dit qu'elle n'excluait pas un raisonnement probabiliste**. La Cour a constaté que le fait que le requérant souffrait de cette maladie était attesté par des certificats médicaux, qu'il était incontestable que le cyanure de sodium était une substance toxique pouvant, dans certaines conditions, mettre en danger la santé humaine, et qu'un degré élevé de pollution avait été décelé à proximité de l'habitation des requérants à la suite de l'accident environnemental de janvier 2000. Elle a toutefois retenu, au vu des études scientifiques versées au dossier, que l'on ne connaissait pas encore la dose de cyanure de sodium à partir de laquelle les affections des voies respiratoires, comme l'asthme,

⁸³ CEDH, 26 février 2008, décision Fägerskiöld c. Suède, requête n°37664/04.

pouvaient se trouver aggravées. Elle a indiqué ensuite qu'« en l'absence d'éléments de preuve à cet égard, [elle] pourrait éventuellement se livrer à un raisonnement probabiliste, les pathologies modernes se caractérisant par la pluralité de leurs causes. Cela serait possible dans le cas d'une incertitude scientifique accompagnée d'éléments statistiques suffisants et convaincants ».

Pour pouvoir engager la responsabilité de l'Etat au titre de l'article 8, la Cour doit aussi vérifier :

- Si la situation dénoncée résultait d'une tournure soudaine et inattendue des événements ou, au contraire, si elle durait depuis longtemps et était bien connue des autorités ;
- Si l'État savait ou aurait dû savoir que le danger ou la nuisance affectait la vie privée du requérant ;
- Dans quelle mesure le requérant a contribué à créer cette situation pour lui-même et était en mesure d'y remédier sans dépense prohibitive.

Les obligations positives et négatives des Etats

L'article 8 peut trouver à s'appliquer dans les affaires d'environnement, que la pollution soit directement causée par l'État ou que la responsabilité de ce dernier découle de l'absence de réglementation adéquate de « l'industrie privée » ou du « secteur privé »⁸⁴.

Dans les deux cas, il faut pouvoir **établir un juste équilibre entre les intérêts de l'individu au regard de sa vie privée et familiale et les intérêts de la société dans son ensemble** (des intérêts économiques peuvent être pris en compte...)

Par ailleurs, **l'Etat jouit d'une marge d'appréciation pour déterminer les mesures à prendre** afin d'assurer le respect de la Convention⁸⁵. Or, dans les affaires ayant trait à l'environnement, l'Etat jouit d'une marge d'appréciation étendue⁸⁶.

La Cour apprécie le contenu matériel de la décision en cause. Elle peut aussi se pencher sur le processus décisionnel, afin de vérifier si les intérêts de l'individu ont été dûment pris en compte.

Les Etats peuvent avancer le fait de la « nécessité » d'une ingérence. La Cour vérifie alors que les autorités nationales n'ont pas commis une erreur manifeste d'appréciation⁸⁷. C'est un contrôle très restreint.

S'agissant de la protection de la vie privée et familiale, les Etats doivent prendre les mesures nécessaires⁸⁸ ou encore les mesures raisonnables et adéquates⁸⁹.

⁸⁴ CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, arrêt Hatton et autres c. Royaume-Uni, requête n°36022/97, § 98 et 119.

⁸⁵ CEDH, 21 février 1990, arrêt Powell et Rayner c. Royaume-Uni, requête n°9310/81, §41.

⁸⁶ CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, arrêt Hatton et autres c. Royaume-Uni, requête n°36022/97, §100.

⁸⁷ CEDH, 21 février 1990, arrêt Maatschap Smits et autres c. Pays-Bas, requête n°9310/81.

⁸⁸ CEDH, 9 décembre 1994, arrêt Lopez Ostra c. Espagne, requête n°16798/90, §55.

⁸⁹ CEDH, 9 juin 2005, arrêt Fadeïeva c. Russie, requête n°55723/00, §89.

Si l'État doit prendre dûment en considération les intérêts particuliers, dont il est tenu d'assurer le respect en vertu de l'article 8, il doit en principe avoir le **choix entre les différentes manières et moyens de s'acquitter de cette obligation**. La fonction de contrôle de la Cour étant de nature subsidiaire, elle se limite à examiner si la solution particulière adoptée peut ou non être considérée comme assurant un juste équilibre⁹⁰ ou si la justification fournie par l'État quant aux mesures prises est pertinente et suffisante⁹¹.

Obligations spécifiques aux activités dangereuses : la prévention et l'information

Dans le contexte des activités dangereuses, l'obligation positive de l'article 8 est étendue.

Les autorités nationales doivent assurer la prévention efficace des dommages à l'environnement et à la santé humaine. Cela passe par la mise en place d'un cadre législatif et administratif visant à une prévention efficace⁹².

L'article 8 requiert également que **les personnes exposées à un risque sanitaire aient accès aux informations disponibles** permettant d'évaluer le risque, y compris en dehors d'un processus décisionnel⁹³. Pour évaluer le respect de ce droit, la Cour peut notamment prendre en compte la Convention d'Aarhus de 1998, en particulier l'article 5⁹⁴. Il faut ainsi **mettre en place une procédure effective et accessible** permettant aux individus de demander la communication de l'ensemble des informations pertinentes et appropriées⁹⁵.

CEDH, Guerra et autres c/ Italie, 1998, §60 : la Cour a jugé que l'État défendeur avait failli à son obligation de garantir le droit des intéressées au respect de leur vie privée et familiale parce qu'il les avait laissées dans l'attente d'informations essentielles, dont il disposait pourtant, qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire d'une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de l'usine.

La Cour a souligné l'importance particulière de l'accès du public à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé. Elle a rappelé que l'article 5 de la Convention d'Aarhus prévoit que chaque Partie fait en sorte « qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, imputable à des activités humaines ou due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées »⁹⁶.

Encore une fois, il est possible d'avancer l'argument sur la confidentialité des données et le secret industriel des rapports d'évaluation utilisés pour autoriser l'utilisation d'un pesticide.

⁹⁰ CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, arrêt Hatton et autres c. Royaume-Uni, requête n°36022/97, § 123 ; Zammit Maempel c. Malte, 2011, § 66.

⁹¹ CEDH, 3 avril 2012, arrêt Kotov et autres c. Russie, requête n°54522/00, § 128.

⁹² CEDH, 27 janvier 2009, arrêt Tatar c. Roumanie, requête n°67021/01, §88.

⁹³ CEDH, 19 février 1998, arrêt Guerra et autres c. Italie, requête n°14967/89, §60.

⁹⁴ CEDH, 10 janvier 2012, arrêt Di Sarno et autres c. Italie, requête n°30765/08, §107.

⁹⁵ CEDH, 9 juin 1998, arrêt McGinley et Egan c. Royaume-Uni, requête n°21825/93 et n°23414/94, §101.

⁹⁶ CEDH, 10 janvier 2012, arrêt Di Sarno et autres c. Italie, requête n°30765/08, §107 à 113.

Il faut que le processus décisionnel soit équitable et respecte les intérêts individuels protégés par l'article 8⁹⁷. La Cour a précisé que, lorsqu'il s'agit pour un État de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit :

- Comporter la réalisation d'enquêtes et études permettant de prévenir et évaluer ;
- Permettre l'accès du public aux conclusions de ces études ainsi qu'aux informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ;
- Permettre aux individus concernés de former un recours.

Les personnes concernées doivent être en mesure de participer de manière effective à la procédure en cause et de faire examiner les arguments pertinents, même si l'organisation du processus relève de la marge d'appréciation de l'Etat⁹⁸.

Le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu⁹⁹. En présence de risques liés à une activité potentiellement dangereuse, la Cour examine en particulier si les autorités ont mené des études suffisantes pour évaluer ces risques¹⁰⁰. Le public doit avoir accès aux conclusions de ces études¹⁰¹.

Focus sur l'arrêt CEDH, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse, 9 avril 2024.

Une association réunissant des femmes âgées, constituée pour promouvoir et mettre en œuvre des mesures effectives de protection du climat pour le compte de ses membres, dénonçait, sur le fondement notamment de l'article 8 de la Convention, l'insuffisance des mesures prises par les autorités suisses pour atténuer les effets du changement climatique.

L'association requérante est une association de droit suisse à but non lucratif, constituée pour promouvoir et mettre en œuvre pour le compte de ses membres, des mesures effectives de protection du climat. Elle défend non seulement les intérêts de ses adhérentes, mais aussi ceux de la population en général et des générations futures, dans le but de garantir une protection efficace du climat. **La Cour a estimé que l'association requérante avait été légalement constituée, qu'elle avait démontré qu'elle poursuivait un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérentes et d'autres individus touchés contre les menaces liées au changement climatique** au sein de l'État défendeur, et qu'elle était véritablement représentative et habilitée à agir pour le compte de personnes pouvant faire valoir de manière défendable que leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie tels que protégés par la Convention se trouvaient exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique.

⁹⁷ CEDH, 21 février 1990, arrêt *Maatschap Smits et autres c. Pays-Bas*, requête n°9310/81.

⁹⁸ CEDH, Grande Chambre, 9 avril 2024, arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, requête n°53600/20, §539.

⁹⁹ CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, requête n°36022/97, § 128.

¹⁰⁰ CEDH, 10 février 2011, arrêt *Dubetska et autres c. Ukraine*, requête n°30499/03, § 143.

¹⁰¹ CEDH, 10 novembre 2004, arrêt *Taşkın et autres c. Turquie*, requête n°46117/99, §119.

Appliquant les principes énoncés ci-dessus, la Cour juge que la Suisse n'a pas agi en temps utile et de manière appropriée et cohérente pour la conception, le développement et la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire pertinent, et qu'elle a en conséquence outrepassé les limites de sa marge d'appréciation et manqué aux obligations positives qui lui incombaient en la matière, violant ainsi l'article 8. Ainsi, l'article 8 englobe un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie.

La Cour a relevé, d'une part, que le processus de mise en place par les autorités suisses du cadre réglementaire interne pertinent comportait de graves lacunes. D'autre part, elle relève que la Suisse n'avait pas atteint ses objectifs passés de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

S'agissant de la marge d'appréciation, la Cour relève que compte tenu de la nature et de la gravité de la menace, ainsi que du consensus général quant aux enjeux liés à la réalisation de l'objectif primordial que constitue une protection effective du climat par la fixation d'objectifs globaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre conformément aux engagements pris par les Etats en matière de neutralité carbone, ces derniers ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite en ce qui concerne leur engagement, ainsi que la fixation des buts et objectifs requis. Ils ont en revanche une large marge d'appréciation quant au choix des moyens propres à atteindre ces objectifs.

Par ailleurs, **la Cour rappelle que les informations détenues par les autorités publiques qui sont importantes pour l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation et des mesures appropriées pour faire face au changement climatique doivent être mises à la disposition du public**, en particulier des personnes susceptibles d'être touchées par cette réglementation et ces mesures, ou par leur absence.

Cet arrêt est intéressant car l'Etat a été condamné pour son système général de lutte contre les effets néfastes graves du changement climatique. Il semble alors envisageable d'attaquer un système national d'autorisation de l'utilisation d'un produit phytosanitaire. Toutefois, il convient de souligner que dans le cadre du changement climatique, la Cour s'est fondée sur le consensus général qui existe quant aux enjeux liés à la réalisation de l'objectif primordial que constitue une protection effective du climat en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Or, s'agissant du danger pour l'environnement et la santé humaine que pourraient causer certains produits phytosanitaires, il n'existe pas de consensus général et le système général, même si largement mis en place par les États membres, a pour origine un règlement communautaire, ce qui ne relève pas de la compétence de la CEDH.

c) Article 1 du Protocole n°1 à la CEDH : Protection de la propriété

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

En principe, le droit de propriété est plutôt limité au regard de la protection de l'environnement. En effet, une ingérence dans le droit de propriété peut être justifiée par la poursuite d'un but légitime relevant de l'intérêt général ou de l'utilité publique. Or, la protection de l'environnement au sens large ou de la santé publique relève de l'intérêt général et de l'utilité publique.

Toutefois, à l'inverse, **il peut y avoir des atteintes au droit de propriété en raison de dégradations environnementales.**

Si l'article 1 du Protocole n°1 ne garantit pas, en principe, le droit au maintien des biens dans un environnement agréable¹⁰² ou particulier¹⁰³, des accidents industriels, des catastrophes naturelles et plus largement, la dégradation de l'environnement, peuvent avoir pour conséquences la destruction, la dégradation ou la dépréciation des biens.

A cet égard, **la responsabilité directe de l'Etat peut être engagée lorsqu'un bien est détruit, endommagé ou déprécié en raison d'un accident environnemental** ou d'une dégradation de l'environnement imputable à un organe, une institution ou une entreprise de droit public.

CEDH, Dimitar Yordanov c/ Bulgarie, 2018 : le requérant se plaignait de ce que l'exploitation par une entreprise publique d'une mine de charbon à ciel ouvert à l'aide notamment d'explosifs avait endommagé sa maison qui était située à 160-180 mètres, l'obligeant à la quitter. La Cour a constaté qu'il y avait eu, en l'espèce, ingérence de l'État dans l'exercice du droit de propriété. Examinant l'affaire sous l'angle de la première phrase de l'article 1 du Protocole n°1, elle a conclu à la violation de cette disposition au motif que cette ingérence n'était pas légale, constatant à cet égard que la mine était exploitée à l'intérieur de la zone tampon prévue par le droit interne et que la cour d'appel avait jugé que procéder à des détonations à si grande proximité des habitations était incontestablement contraire au droit interne.

Ainsi, l'Etat est soumis à une **obligation positive de protection du droit au respect des biens**¹⁰⁴. L'exercice réel et efficace du droit au respect des biens peut exiger des mesures positives de protection, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens. A noter que les carences de l'Etat dans son obligation positive de protection des biens sont examinées à la lumière du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n°1 (norme générale énonçant le droit au respect des biens)¹⁰⁵.

¹⁰² CEDH, Ünver c. Turquie, 2000.

¹⁰³ CEDH, Cokaric et autres c. Croatie, 2006.

¹⁰⁴ CEDH, 30 novembre 2004, arrêt Öneriyildiz c. Turquie, requête n°48939/99, §134 et 135.

¹⁰⁵ Ibid, §133.

L'Etat est tenu de réglementer l'industrie privée de manière à maîtriser les pollutions ou nuisances qui en émanent. Ainsi, sa responsabilité directe peut être engagée en cas d'absence de réglementation adéquate de l'industrie privée¹⁰⁶.

CEDH, Öneriyildiz c/ Turquie, 2004, §134 à 136 : contexte d'une catastrophe environnementale de type industriel. La Cour a jugé que les agents et autorités de l'État n'avaient pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour sauvegarder les intérêts patrimoniaux du requérant. Elle a retenu que l'obligation positive au titre de l'article 1 du Protocole n°1 imposait en l'espèce que les autorités nationales prennent les mêmes précautions pratiques pour empêcher la destruction de l'habitation du requérant que celles qu'impose l'obligation positive résultant de l'article 2 de la Convention (droit à la vie).

A cet égard, on pourrait imaginer engager la responsabilité de l'Etat pour sa réglementation d'autorisation de l'utilisation des produits phytosanitaires qui porterait atteinte au droit au respect des biens. On pourrait faire valoir qu'une habitation située à proximité de champs où sont déversés des pesticides perdrait de sa valeur. Elle serait moins attractive à la vente en raison de la crainte des potentiels acheteurs de tomber malade du fait de l'usage des pesticides à proximité.

Toutefois, il semble qu'une telle action n'a jamais été tentée. Se pose la question des chances de succès d'une telle action en l'absence de consensus sur le danger réel pour la santé que font courir certains pesticides (Exemple : glyphosate).

¹⁰⁶ CEDH, 30 novembre 2010, décision Zapletal c. République Tchèque, requête n°12720/06.

Conclusion / Chances de succès

Envisager un recours devant la CourEDH est intéressant, notamment depuis l'arrêt du 9 avril 2024 où une association de protection de l'environnement a été jugée recevable.

Le droit à la vie, le droit au respect de sa vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection de la propriété pourraient tous les trois être invoqués à l'appui du recours. La jurisprudence existante est positive au regard de la protection de l'environnement par le biais de ces droits.

Même si ce n'est pas la Commission qui serait atraite devant la CourEDH mais seulement un Etat, c'est une piste qu'il ne faut pas négliger, surtout si les recours devant le juge de l'Union Européenne n'aboutissent pas. De plus, les arrêts de la CourEDH ont un retentissement médiatique important.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Un recours porté par l'association Secrets Toxiques contre la Commission européenne à l'encontre de sa politique relative au système d'autorisation de produits phytopharmaceutiques a peu de chance de succès devant les juridictions internationales.

S'agissant de la CPI, la juridiction n'exerce sa compétence qu'à l'égard des personnes physiques. Elle n'a compétence ni pour juger de la responsabilité d'une personne morale, ni pour juger de crimes en matière environnementale. Il n'y a donc aucune chance de succès via cette voie de droit.

S'agissant de la CIJ, la juridiction ne traite que des litiges entre États et n'ouvre son prétoire qu'à ses derniers en matière contentieuse. Il n'y a donc aucune chance de succès via cette voie de droit.

S'agissant de la Cour EDH, la juridiction présente l'opportunité des poursuites la plus élevée. Le prétoire de la Cour est ouvert aux associations. En revanche, le litige devra être porté à l'encontre d'un État Partie, et non la Commission en elle-même. De plus, le litige devra être axé sur la violation, par cet État, d'un des droits promus par la CEDH.

En droit international, il est donc recommandé de former un recours uniquement devant la Cour EDH selon la procédure et les moyens énoncés précédemment.

PARTIE 2 – LES VOIES DE RECOURS AU NIVEAU DE L’UNION EUROPÉENNE

I- Le recours en annulation

A) Base juridique

B) Les conditions de recevabilité

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *Est-il opportun pour l'association Secret Toxique d'intenter un recours en annulation devant la CJUE afin d'attaquer l'ensemble du système d'autorisation des produits phytopharmaceutiques ?*

Il s'agit ici de déterminer si un recours en annulation intenté par l'association Secrets toxiques contre la décision de la Commission européenne autorisant la mise sur le marché du glyphosate a des chances de succès, au regard de la conformité de cette décision au principe de précaution, de la suffisance et de l'impartialité des évaluations scientifiques utilisées, ainsi que de la prise en compte des effets cumulatifs et à long terme sur les écosystèmes.

A) Base juridique

Article 263 — TFUE

(ex-article 230 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

B) Les conditions de recevabilité ¹⁰⁷

- ❖ **Le recours en annulation** permet de contester la légalité d'un acte pris par une institution, un organe ou un organisme de l'UE, conformément à l'article 263 du TFUE.

L'article 263 TFUE précise quels sont les actes contestables pouvant faire l'objet d'un recours en annulation devant la CJUE. Ce sont les règlements, directives, décisions, ou tout autre acte juridiquement contraignant pris par une institution de l'UE (comme la Commission européenne, le Parlement européen ou le Conseil de l'UE). Cependant, s'attaquer aux actes pris par les institutions de l'UE peut se heurter à des obstacles tels que le démontre la jurisprudence de la CJUE (CJUE, 2020, **Mellifera contre la Commission européenne (C-784/18 P)**).

Dans l'affaire *Mellifera contre la Commission européenne (C-784/18 P)*, litige porté par l'Organisation non gouvernementale Mellifera, spécialisée dans la protection des abeilles, l'ONG avait demandé à la Commission européenne de réexaminer sa décision d'étendre la période d'approbation du glyphosate, arguant que cela représentait un risque environnemental, notamment pour les abeilles. La Commission a rejeté la demande, affirmant que la mesure en question de portée générale ne constituait pas un "acte administratif" révisable en vertu du Règlement Aarhus sur l'accès à la justice environnementale. Mellifera a porté l'affaire devant le Tribunal de l'Union Européenne, qui a confirmé la position de la Commission. Finalement, la CJUE a rejeté l'appel de Mellifera en 2020. La CJUE a jugé que la décision de la Commission était de portée générale, car elle concernait tous les États membres et non une autorisation individuelle, ce qui empêchait l'Organisation non gouvernementale (ONG) d'exercer un contrôle judiciaire direct sur cette mesure.

Cette affaire illustre les barrières d'accès à la justice pour les ONG environnementales dans l'UE. Cette décision a renforcé la difficulté pour les ONG de contester des actes de l'UE, notamment lorsqu'ils sont considérés comme de portée générale plutôt qu'individuelle. Cette situation a été critiquée pour restreindre l'accès à la justice environnementale, en particulier en ce qui concerne des substances aussi controversées que le glyphosate, classé comme "probablement cancérigène" par certaines institutions internationales. En conclusion, cette affaire souligne les défis que rencontrent les ONG pour faire entendre leur voix dans les décisions réglementaires à l'échelle de l'UE.

- ❖ Sur la condition relative à la qualité du requérant qui introduit le recours, l'article 263 TFUE mentionne les **trois types de requérants** qui peuvent former un recours en annulation devant la CJUE. Il s'agit :
 - **Des requérants privilégiés** : les États membres de l'UE, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil européen peuvent former un recours en annulation dans le seul intérêt de la légalité, sans devoir démontrer d'un intérêt à agir ;

¹⁰⁷ C. Boutayeb, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 7e édition, LGDJ, 2022 p.654-656

- **Des requérants semi-privilégiés** : la Banque centrale européenne, la Cour des comptes européenne et le Comité européen des régions peuvent former un recours en annulation uniquement pour sauvegarder leurs propres prérogatives ;
- **Des requérants non-privilégiés** : les personnes physiques ou morales doivent, pour être recevable, démontrer un intérêt à agir direct et individuel.

Le requérant non-privilégié doit prouver que l'acte attaqué lui est adressé, ou à défaut, qu'il la concerne directement et individuellement. La Cour est venue interpréter l'alinéa 4 de l'article 263 TFUE d'après lequel « Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premiers et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement »¹⁰⁸. Cet impératif a été réaffirmé dans l'arrêt CJCE, 25 juillet 2002, *Union de Pequenos Agricultores (UPA)*, (C-50/00 P).

Pour cela, il convient de distinguer deux notions¹⁰⁹ :

- **Le critère de l'affectation directe** : cela signifie que l'acte doit avoir un impact immédiat sur les droits ou les intérêts de l'association sans qu'il soit nécessaire que d'autres mesures soient prises pour appliquer cet acte.
- **Le critère de l'affectation individuelle** : c'est prouver que l'acte atteint le requérant « en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui le caractérise par rapport à tout autre personne et de ce fait l'individualise de manière analogue à celle d'un destinataire. ». Cela vise l'hypothèse que sous couvert d'un acte général, il faut prouver que cet acte est en réalité une décision individuelle.

Aussi, **la capacité à agir et l'intérêt à agir sont deux notions fondamentales en droit procédural**, qui déterminent si une personne (physique ou morale) peut valablement saisir un tribunal.

- ❖ Sur le délai de prescription, le recours en annulation doit être introduit dans un **délai de deux mois à partir de la publication de l'acte, ou à partir de la date où la partie requérante en a pris connaissance**. Or, il est difficile pour le requérant de prouver qu'il n'avait pas connaissance de l'acte au moment où celui-ci a été publié au journal officiel de l'Union européenne (ci-après JOUE). Toute association qui souhaite contester un règlement européen doit surveiller attentivement le JOUE pour ne pas laisser passer le délai de deux mois.

Ce délai est prévu par l'article 263§6 du TFUE. Le point de départ du délai de deux mois peut varier en fonction de la situation :

- **La publication de l'acte** : le délai commence à courir à partir du quatorzième jour suivant la publication de l'acte au JOUE pour les décisions et les décisions-cadres ;

¹⁰⁸ CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann & Co. contre Commission de la Communauté économique européenne*, Affaire 25-62.

¹⁰⁹ C. Boutayeb, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 7e édition, LGDJ, 2022, p.658-664.

- **La notification de l'acte** : si l'acte est notifié directement au requérant, le délai commence à partir de la date de notification¹¹⁰.
- **La prise de connaissance de l'acte** : si ni la publication ni la notification ne sont applicables, le délai commence à partir du jour où le requérant a eu connaissance de l'acte.

Le délai de deux mois est prolongé de dix jours pour tenir compte des délais de distance selon l'article **51 du Statut de la CJUE**.

Il existe des exceptions où le délai peut être prolongé ou suspendu :

- **La force majeure¹¹¹** : des circonstances exceptionnelles et imprévisibles peuvent justifier une prolongation du délai ;
- **L'inexistence de l'acte¹¹²** : si l'acte est entaché d'une illégalité si grave qu'il peut être considéré comme inexistant, le délai peut ne pas s'appliquer.

Remarque : il n'est pas porté à notre connaissance que l'association Secrets Toxiques puisse justifier son retard au regard du délai sur la base d'une de ces exceptions.

Le respect du délai est crucial car il est d'ordre public (article 263§ 6, TFUE). Cela signifie que la CJUE peut rejeter un recours comme irrecevable si le délai n'est pas respecté, même si les autres conditions de recevabilité sont remplies. La CJUE peut soulever d'office l'irrecevabilité d'un recours introduit hors délai, même si aucune des parties ne l'a invoqué.

Dans l'affaire T-12/90, rendue le 18 septembre 1992, la société Bayer AG a introduit un recours en annulation contre une décision de la Commission européenne. Le Tribunal a examiné d'office la question du respect du délai de recours et a conclu que celui-ci n'avait pas été respecté, déclarant ainsi le recours irrecevable. Le Tribunal a souligné l'importance du respect strict des délais de recours, considérant que le non-respect de ces délais entraîne l'irrecevabilité du recours, même si les autres conditions de recevabilité sont remplies. Dans cet arrêt, le Tribunal a notamment déclaré que : « **il appartient au juge communautaire de vérifier d'office si les conditions de recevabilité du recours sont réunies, y compris le respect des délais de recours, qui sont d'ordre public** ». (§16)¹¹³

L'arrêt CJCE, 5 février 1986, *Piraiki-Patraiki*, (C-11/82) est aussi une illustration de l'importance que la cour accorde au respect du délai de 2 mois prévu au §6 de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Le juge européen précise qu'« **il appartient aux requérants de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des délais d'introduction de leur recours** » (§25)¹¹⁴. Dans cet arrêt, on notera que le juge n'a pas soumis la vérification du respect du délai au juge communautaire comme il l'a fait

¹¹⁰ CJCE, 5 février 1986, *Piraiki-Patraiki*, §10, (C-11/82).

¹¹¹ Art.45§2, Statut de la CJUE.

¹¹² CJCE, 1962, *Commission c. Luxembourg et Belgique*.

¹¹³ [Le recours en annulation | EUR-Lex](#)

¹¹⁴ Ibid.

dans l'arrêt précédemment cité (Bayer AG), mais il requiert cette vérification de la part du requérant qui introduit le recours (en annulation).

En ce sens, il appartiendra à l'association Secrets Toxiques de s'assurer, avant introduction de tout recours en annulation, du respect du délai de 2 mois requis par le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), à l'article 263§6.

En l'espèce,

La capacité à agir d'une association devant la CJUE dépend de sa situation par rapport à l'acte attaqué (en l'espèce un règlement européen). L'article 263§4 du TFUE distingue deux cas, évoqués ci-dessus, à savoir l'affectation individuelle et directe concerné par le règlement et l'affectation directe pour les actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution.

L'association doit être affectée par l'acte en raison de « certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire ». Ce critère, issu de l'arrêt Plaumann (1963), est très restrictif. Il est difficile pour une association de démontrer qu'elle est individuellement concernée par un acte de portée générale, tel qu'un acte législatif. Il faut que l'acte vise une situation spécifique qui distingue l'association de toutes les autres. L'acte doit produire directement des effets juridiques sur l'association, sans nécessiter de mesures d'exécution nationales. Il ne doit laisser aucune marge d'appréciation aux autorités nationales.

Même si une association parvient à démontrer qu'elle est individuellement et directement concernée (ce qui, comme vu précédemment, est très difficile pour un règlement), elle doit encore prouver qu'elle a un intérêt à agir. L'intérêt à agir signifie que l'association doit avoir un intérêt direct et actuel à l'annulation du règlement attaqué. Or, il est difficile, voire impossible, de prouver que l'association subit un préjudice direct et actuel, qui la concerne spécifiquement, notamment lorsqu'un règlement est attaqué dans son ensemble.

Malgré les critiques faites par les requérants de la base textuelle du critère Plaumann, dans l'arrêt Sabo, la Cour a réaffirmé que le critère de l'affectation individuelle, telle qu'interprété en 1963, était conforme à l'article 263§ 4 du TFUE. Pourtant, les enjeux climatiques sont devenus une priorité politique majeure de l'Union Européenne. Or, l'accès difficile à la CJUE pour les particuliers et les associations en matière environnementale entrave le contrôle juridictionnel des accès de l'Union dans ce domaine. Alors que les juridictions nationales se montrent de plus en plus ouvertes aux litiges environnementaux (Conseil d'État, Chambres réunies, Décision n° 456108 du 23 octobre 2024, Requête n°24-539 ; l'affaire Grande-Synthe (Conseil d'État, 1er juillet 2021, n° 427301) ; l'affaire "Commune de Grenoble" (Conseil d'État, 10 mai 2023, n° 461598)), la CJUE maintient une position restrictive, créant une incohérence entre les différents niveaux de juridiction.

Conclusion / chances de succès

La condition d'affectation individuelle, telle qu'interprétée par la jurisprudence Plaumann, semble être aujourd'hui encore un obstacle majeur pour former un recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le délai de deux mois, prévu à l'article 263§6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) semble d'ores et déjà dépassé, à moins que des circonstances exceptionnelles justifiant une suspension ou une prolongation puissent être invoquées.

Dans notre cas, il semble peu probable que ces conditions soient remplies. Une analyse plus détaillée des caractéristiques de l'acte visé permettra de préciser si le délai peut être suspendu ou prolongé, et si la demande de l'association entre dans les exceptions prévues par la jurisprudence européenne.

II- Le recours en carence

A) Base juridique

B) Les conditions de recevabilité

a) Les requérants

b) La procédure précontentieuse

C) La décision / les moyens

a) Le constat de l'existence d'une carence

b) Les effets de la décision

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *Est-il possible pour l'association Secret Toxique d'intenter un recours en carence devant la CJUE afin d'attaquer l'ensemble du système d'autorisation des produits phytopharmaceutiques ?*

A) Base juridique

Article 265 TFUE

Dans le cas où, en violation des traités, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de l'Union peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne en vue de faire constater cette violation. Le présent article s'applique, dans les mêmes conditions, aux organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer.

Ce recours n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution, l'organe ou l'organisme n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis.

Article 266 TFUE

L'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 340, deuxième alinéa.

Le carence se définit par l'abstention illégale de statuer ou de prendre position. Le recours en carence est donc ouvert contre une abstention d'agir, une absence d'acte. Attention, il ne concerne pas les décisions de refus, implicites ou non (recours en annulation).

Depuis le traité de Lisbonne, les auteurs potentiels d'une carence peuvent être : la Commission, le Conseil, le Parlement, la Banque Centrale Européenne (BCE), le Médiateur, le Conseil européen ainsi que les organes et organismes de l'Union.

Le Tribunal est compétent en première instance pour connaître des recours en carence, à l'exception de ceux qui sont de la compétence réservée de la Cour de justice (recours formés par un Etat membre ou une institution contre le Parlement ou le Conseil ou contre la Commission en matière de coopérations renforcées ; les recours formés par une institution contre la Banque Centrale Européenne).

Cette abstention d'agir est restrictivement admise. **Le juge européen a développé une conception exigeante de la carence** : il faut pouvoir identifier une obligation d'agir. Ainsi, **la phase précontentieuse est destinée à susciter une prise de position de l'institution** (comme

dans le recours administratif de plein contentieux où il faut faire préalablement naître une décision de l'Administration pour ensuite l'attaquer). En revanche, **si cette prise de position est adoptée par l'institution, il n'y aura plus de carence**. Il faudra se tourner vers le recours en annulation.

Comme le recours en annulation, le recours en carence permet d'accéder au juge de la légalité. Même si le recours en carence est autonome, ses conditions sont similaires au recours en annulation.

B) Les conditions de recevabilité

a) Les requérants

Il faut distinguer les requérants privilégiés des requérants ordinaires.

❖ Les requérants privilégiés

Au fur et à mesure, le nombre de requérants privilégiés s'est élargi. Aujourd'hui, on compte les Etats membres, le Parlement européen, la Cour des comptes, la Banque Centrale Européenne, le Conseil européen. Plus largement, le recours en carence contre le Conseil et la Commission est ouvert aux « autres institutions de la Communauté » (ancien article 175 CEE).

Dans le cadre du contentieux inter-institutionnel, le juge admet que les recours soient assez largement ouverts, quel que soit le type d'acte en cause (y compris certains actes préparatoires).

❖ Les requérants ordinaires

Ce sont les **personnes physiques ou morales**. Comme pour le recours en annulation, les conditions sont très strictes. La nature de l'acte que l'institution s'est abstenue de prendre est essentielle à la recevabilité du recours en carence.

Les conditions de recevabilité du recours en annulation s'appliquent au recours en carence¹¹⁵.

En premier lieu, s'agissant de la nature de l'acte, les personnes physiques ou morales ne peuvent exercer un recours en carence que contre l'abstention d'une institution, un organe ou un organisme de l'Union d'adopter un acte autre qu'une recommandation ou un avis (l'adoption d'un acte faisant grief). Ainsi, deux conditions doivent être remplies :

- Le requérant doit **établir l'existence d'une obligation d'agir** dans le chef de l'institution concernée (l'abstention alléguée serait donc constitutive d'une violation du traité) ;

¹¹⁵ CJCE, 10 juin 1982 Lord Bethell c. Commission, aff. 246/8.

- L'omission doit concerner **un acte qui, s'il avait été adopté, aurait produit des effets juridiques obligatoires**, de nature à affecter les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci.

Il est arrivé que le juge européen admette un recours en carence contre l'abstention d'adopter un acte préparatoire si ce dernier était le préalable nécessaire au déroulement d'une procédure débouchant sur l'adoption d'un acte produisant des effets juridiques obligatoires.

En second lieu, **s'agissant des effets de l'acte sur la situation du requérant, ce dernier aurait dû être « destinataire de l'acte** (que l'institution aurait omis d'adopter) **ou, à tout le moins, directement ou individuellement concerné par lui** »¹¹⁶. On retrouve les critères posés par la jurisprudence Plaumann¹¹⁷. Or, ce sont des conditions qui sont très difficiles à prouver, en particulier pour apporter la preuve qu'on est individuellement concerné.

« Il apparaît des dispositions citées que, pour être recevable en son recours, le requérant doit être en mesure d'établir soit qu'il est destinataire d'un acte de la Commission ayant à son égard des effets juridiques déterminés, susceptible comme tel d'annulation, soit que la Commission, dûment mise en demeure conformément à l'article 175, alinéa 2, a manqué de prendre à son égard un acte auquel il pouvait légalement prétendre en vertu des règles du droit communautaire. »¹¹⁸.

En l'espèce

Pour l'association, on retrouve le même problème que le recours en annulation. Il faut respecter les conditions de la jurisprudence Plaumann et celles-ci sont très difficiles à prouver... Il est peu probable d'être jugé recevable.

En revanche, **un Etat est un requérant privilégié dans le cadre du recours en carence**. Il n'a pas à prouver d'intérêt à agir. Il serait alors intéressant de se rapprocher d'un Etat qui serait d'accord pour faire un recours en carence. Il s'agit d'identifier les Etats membres qui votent contre les ré-autorisations d'utilisation de tel ou tel pesticide. Dans le cadre de la ré-autorisation du glyphosate, trois pays avaient explicitement voté contre (et ne s'étaient pas simplement contentés de s'abstenir) : le Luxembourg, la Hongrie et l'Autriche.

Ainsi, même s'il apparaît difficile que le recours en carence aboutisse, il y a un intérêt politique à le tenter. C'est un moyen de pression supplémentaire. D'autant plus si c'est un Etat qui agit.

b) La procédure précontentieuse

❖ L'invitation à agir de l'institution

Le recours en carence n'est recevable que si l'institution en cause a préalablement été invitée à agir. L'invitation à agir doit prendre la forme d'une **mise en demeure**. Elle doit **être**

¹¹⁶ CJCE, 16 février 1993, ENU c. Commission, aff. C-107/91.

¹¹⁷ CJCE, 15 juillet 1963, Plaumann & co c. Commission, aff. 25/62.

¹¹⁸ CJCE, 10 juin 1982, Lord Bethell, affaire 246/81, point 13.

suffisamment explicite et précise pour permettre à l'institution de connaître de manière concrète le contenu de la décision qu'on lui demande d'adopter.

Aucun délai n'encadre l'invitation à agir. Toutefois, pour des raisons de sécurité juridique et de continuité de l'action normative, il faut respecter un certain délai raisonnable. C'est apprécié au cas par cas au regard des circonstances particulières.

Enfin, **la mise en demeure délimite le cadre de l'instance** : la requête présentée au juge ne peut pas aller plus loin que ce qui a été formulé dans la demande précontentieuse.

❖ La prise de position de l'institution

Si l'institution prend position dans le délai de 2 mois, le recours en carence n'est plus recevable. C'est un recours en annulation qui devra être formé contre cette prise de position. Le principe est donc qu'une décision explicite de refus est une prise de position mettant fin à la carence.

La prise de position s'apprécie de manière autonome. Même si les prétentions du requérant ne sont pas satisfaites, cela n'a aucune incidence sur la recevabilité.

Par ailleurs, **la prise de position doit respecter un standard minimum de formalisme.** D'une part, la réponse ne doit pas être trop vague. Elle doit répondre à la carence alléguée par le requérant, en la contestant ou en la confirmant. D'autre part, l'institution ne peut pas former une prise de position implicite. Ainsi, le silence de l'institution n'est pas constitutif d'une décision implicite de refus. Il y a deux exceptions à cela :

- Le silence de l'institution fait naître une décision de rejet si c'est prévu par un texte (exemple : en matière d'accès aux documents = article 8 du règlement 1049/2001) ;
- Le silence peut être exceptionnellement considéré comme une décision implicite de refus en raison de « certaines circonstances spécifiques »¹¹⁹.

La prise de position doit être portée à la connaissance de l'auteur de l'invitation à agir afin que la carence prenne fin.

La mise en demeure constitue le point de départ du délai de 2 mois dans lequel l'institution est tenue de prendre position. Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai de 2 mois que le recours en carence peut être formé si l'institution n'a pas pris position. De nouveau, le recours doit être formé dans un délai de 2 mois.

Pour échapper à la forclusion (si introduction du recours après le délai de 2 mois), un requérant peut également invoquer le principe de confiance légitime. Il doit prouver que l'institution a adopté un comportement de nature à lui faire croire qu'elle allait agir pour pallier la carence

¹¹⁹ CJCE, 9 décembre 2004, Commission c. Greencore, aff. C-123/03 P.

reprochée. Cette confusion est appréciée en se référant à un justiciable de bonne foi, faisant preuve de toute la diligence requise d'un opérateur normalement averti¹²⁰.

C) La décision / les moyens

Il sera fait état des pouvoirs du juge dans le cadre du recours en carence.

❖ Le constat de l'existence d'une carence

La carence se caractérise par son immatérialité : elle est un vide. Pour que la carence soit reconnue, le requérant doit prouver que l'abstention de statuer de l'institution est intervenue en violation du traité. **Le traité doit prévoir l'obligation, pour l'institution, de statuer.** Il faut donc apporter la preuve d'une violation du traité mais surtout, la violation d'une obligation légale d'agir ce qui peut s'avérer difficile.

Toute omission n'est pas constitutive d'une carence. Ainsi, **le juge doit identifier une obligation préexistante d'agir, pesant sur l'institution en vertu du droit de l'Union** (une obligation d'agir prévue par les traités). L'existence d'une telle obligation est appréciée de manière objective. Ainsi, le juge vérifie seulement que cette obligation existe. Il ne tient pas compte de la difficulté de mise en œuvre de cette obligation pour l'institution.

Pour pouvoir établir l'obligation d'agir de l'institution, il faut établir sa compétence. Si l'institution n'est pas compétente, aucune carence ne peut lui être imputée¹²¹. **De plus, l'obligation d'agir et la carence dépendent de la nature de la compétence de l'institution en cause.** Si l'institution a un **pouvoir discrétionnaire**, elle n'a **pas d'obligation d'agir mais opportunité pour agir**. C'est elle qui décide si elle veut agir. Exemple : Il n'est pas possible d'exercer un recours contre la Commission pour son abstention d'engager un recours en manquement car elle seule décide si elle veut engager ou non une procédure. A contrario, si l'institution agit dans le cadre d'une **compétence liée**, la carence est plus facilement identifiable : l'institution a **obligation d'agir dans un sens déterminé**.

De plus, **l'intensité de l'obligation d'agir pesant sur l'institution peut varier** : le contenu de l'acte à adopter peut être déterminé à l'avance ou l'institution peut être libre d'en déterminer le contenu. Ainsi, ce n'est pas parce que l'institution possède un pouvoir d'appréciation qu'elle n'a pas d'obligation à agir. Il peut exister une obligation d'adopter certains actes, malgré le pouvoir d'appréciation. Ce dernier ne peut porter que sur la détermination du contenu de l'acte.

L'obligation d'agir et la carence dépendent de la nature et de l'objet des mesures qu'il est reproché à l'institution de ne pas avoir adopté. Le requérant doit identifier les mesures devant être adoptées avec précision. Cela doit permettre au juge de rendre un arrêt susceptible d'être exécuté par l'institution. Ainsi, un devoir général incombant à une institution ne constitue pas une base suffisamment précise pour fonder une obligation d'agir. Exemple : Les devoirs de la Commission au titre de l'article 17 TUE sont trop généraux (« La Commission promeut

¹²⁰ CJCE, ord. 13 décembre 2000, Sodima c. Commission, aff. C-44/OO P.

¹²¹ CJCE, 4 mars 1982, H.P. Gauff Ingenieure GmbH & Co. KG c/ Commission, aff. 182/80.

l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. [...] »). Ainsi, **l'obligation doit être claire et précise.**

Enfin, l'obligation d'agir et la carence dépendent d'un facteur temporel. L'abstention devient illégale si l'institution n'adopte pas l'acte dans un délai raisonnable. **Le requérant devra donc prouver que l'obligation existe au moment de la mise en demeure de l'institution.** Si le traité énonce un délai dans lequel l'institution a obligation d'agir, le moment à partir duquel cette obligation existe est clair. En revanche, si le traité n'énonce pas de délai, les juges se réfèrent aux standards juridiques, c'est à dire, à un délai raisonnable. Pour déterminer ce délai raisonnable, le juge va tenir compte des circonstances propres à chaque espèce, à savoir : le contexte, les différentes étapes procédurales que la Commission doit suivre, la conduite des parties au cours de la procédure, la complexité de l'affaire, l'enjeu de l'affaire.

En l'espèce

La difficulté du recours en carence pour notre sujet tient principalement dans l'identification de la carence qui pourrait être reprochée à la Commission. Quel acte la Commission pourrait être tenue d'adopter ?

On pourrait lui reprocher de ne pas avoir pris un acte interdisant l'utilisation d'un produit chimique. Sauf qu'en pratique, ces actes existent. Ce qui est plutôt reproché aujourd'hui est d'avoir autorisé l'utilisation de tel produit chimique.

On pourrait aussi lui reprocher de ne pas suffisamment encadrer l'utilisation de tel produit. Mais on reprochera alors l'insuffisance du contenu de l'acte adopté et non pas l'abstention d'adoption d'un acte...

De plus, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Elle n'est jamais tenue d'adopter un texte interdisant l'utilisation d'un pesticide. La carence est alors plus difficilement identifiable.

L'exemple de la ré-autorisation du glyphosate illustre bien ces difficultés. La Commission a respecté son obligation d'agir. Elle a adopté un acte. C'est vers le recours en annulation qu'il faut alors se tourner. On conteste le contenu de l'acte et non son existence.

S'agissant de la contestation du système européen d'homologation dans son ensemble, on se trouve dans la même problématique que la ré-autorisation du glyphosate. Ce système existe (règlement 1107/2009) mais c'est la façon dont fonctionne le système qui est critiquée. Ainsi, là-aussi, le recours en carence ne paraît pas adapté.

La carence serait constituée par le fait que ce système européen d'autorisation des pesticides est insuffisant pour protéger l'environnement et la santé des personnes humaines ? Le règlement 1107/2009 a pour objectif principal d'assurer un haut niveau de protection de la santé humaine, animale et de l'environnement tout en harmonisant les règles pour la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques dans l'UE (article 1). Ainsi, la Commission a une obligation

d'agir pour atteindre cet objectif. Mais encore une fois, en pratique, elle agit en application de ce règlement (en autorisant ou non l'utilisation d'un produit chimique). C'est sa façon d'agir qui ne respecte pas le règlement et non son abstention d'agir.

Exemples de jurisprudences existantes en la matière

Tribunal de l'UE, 3ème chambre, 16 décembre 2015, Royaume de Suède c. Commission, aff. T-521/14

En juillet 2014, le Tribunal avait été saisi par la Suède d'un recours en carence contre la Commission. L'exposition des populations aux perturbateurs endocriniens était suspectée d'être en cause dans l'augmentation de certains troubles et maladies. Or, en vertu du règlement européen 528/2012 sur les biocides, la Commission était tenue de publier, au plus tard le 13 décembre 2013, les critères scientifiques permettant de réglementer les molécules de synthèse agissant sur le système hormonal et présentes dans une variété de produits courants (pesticides, bisphénols, etc.). La Commission n'ayant pas adopté ces actes définissant les perturbateurs endocriniens, la Suède l'a attaquée en carence devant le Tribunal.

Le Tribunal a constaté la carence de la Commission dans l'adoption de ces actes en dépit « d'une obligation claire, précise et inconditionnelle de les adopter » précisée par le règlement. C'était la première fois que la Commission était condamnée pour omission d'agir.

L'arrêt du Tribunal lui imposait de remédier à son inaction dans un délai raisonnable.

La Commission a pris du retard dans l'adoption de l'acte en question. Elle avançait la nécessité de conduire une étude d'impact afin de définir les critères permettant d'identifier les perturbateurs endocriniens, notamment pour évaluer le coût économique d'une telle réglementation pour les entreprises... Le Tribunal a rejeté l'argument en constatant qu'aucune disposition du règlement n'exigeait une telle analyse d'impact.

Il a fallu attendre le 13 décembre 2017 avant qu'une définition des perturbateurs endocriniens ne soit adoptée...

Certes ici, le Tribunal a condamné la Commission dans le cadre d'un recours en carence. Toutefois, la situation est différente de la nôtre. La Commission avait l'obligation d'adopter un acte en vertu du règlement européen 528/2012 et elle ne l'a pas fait dans le délai imparti.

Dans notre espèce, la Commission a agi puisqu'un acte a été adopté pour réglementer le système de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (règlement 1007/2009). En application de ce règlement, elle vient autoriser ou non la mise sur le marché de tel ou tel produit phytopharmaceutique.

Tribunal de l'UE, 26 septembre 2013, Pioneer Hi-Bred International c/ Commission, aff. T164/10

- Le contexte et l'objet du recours

Il s'agissait de l'autorisation de la mise sur le marché du maïs 1507 de la société Pioneer, OGM conçu pour résister à certains insectes. Conformément à l'article 14 de la directive 2001/18, la société avait notifié à l'Espagne une demande de mise sur le marché du maïs 1507. L'Espagne avait établi un rapport d'évaluation favorable sur cette demande et l'avait transmis à la Commission. Certains Etats membres avaient formulé des objections à la mise sur le marché de cet OGM et aucun accord n'avait pu être trouvé dans le délai prévu par la directive. En pareil cas, l'article 18 de la directive prévoyait qu'une décision devait être adoptée dans un délai de 120 jours. Or, la Commission a, pendant presque 6 ans, demandé des avis scientifiques complémentaires sans jamais agir.

Finalement, le 25 février 2009, la Commission européenne a soumis une proposition de décision au comité de réglementation, conformément à la procédure fixée par l'article 5 de la décision du Conseil du 28 juin 1991, auquel se réfère l'article 18 de la directive 2001/18. Aucune majorité qualifiée pour ou contre la décision d'autorisation ne s'étant dégagée lors de la réunion du comité, la Commission aurait dû, toujours en application de l'article 5 de la décision du 28 juin 1999, soumettre « sans tarder » au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Elle ne l'a pas fait, alors que Pioneer l'y avait invitée par une lettre de mise en demeure en date du 15 décembre 2009.

Pioneer a alors déposé un recours en carence auprès du Tribunal afin qu'il reconnaisse que la Commission avait violé l'article 18 de la directive 2001/18 en s'abstenant de soumettre au Conseil la proposition de décision concernant la mise sur le marché du maïs 1507.

- Sur la recevabilité

Il convient de souligner qu'ici, **la Commission était dans une situation de compétence liée** quant à la poursuite du processus d'autorisation d'une étape à l'autre. Ainsi, **sa marge d'appréciation était faible** ce qui facilitait l'identification de la carence.

De plus, la Commission soutenait que le recours était irrecevable au motif que l'acte qu'elle aurait omis d'adopter n'aurait pas produit d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la requérante puisque c'était un acte purement préparatoire. Or, le Tribunal, en vertu **d'une jurisprudence constante**, répond qu'un « acte qui n'est pas susceptible de recours en annulation peut constituer une prise de position mettant fin à la carence, s'il constitue le préalable nécessaire au déroulement d'une procédure devant déboucher sur un acte juridique lui-même susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation ».

Le Tribunal constate que la proposition relative aux mesures à prendre qui doit être transmise au Conseil constitue un préalable nécessaire à l'adoption de la décision finale concernant la mise sur le marché du maïs 1507. Elle doit être considérée, en application de la jurisprudence citée, comme une prise de position mettant fin à la carence.

Point 35 : « En outre, il y a lieu de relever que, si le recours était déclaré irrecevable au motif que la proposition de décision concernant la mise sur le marché du maïs 1507 que la Commission doit transmettre au Conseil est un acte préparatoire, il serait possible pour la Commission de bloquer indéfiniment l'adoption de la décision finale faisant grief à la requérante sans qu'aucun recours soit possible. »

La société requérante était recevable à agir car l'abstention reprochée à la Commission la concernait directement puisque concernait la mise sur le marché de son produit génétiquement modifié, le maïs 1507.

- Sur le fond

Il fallait tout d'abord vérifier que la Commission avait une obligation d'agir. Il fallait examiner si, le 29 décembre 2009, la Commission avait l'obligation de soumettre au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre concernant la demande de mise sur le marché du maïs 1507 (point 40). Le tribunal conclut « qu'il y a lieu de considérer, à la lumière de ce qui précède, que, à la date de la réception de l'invitation à agir, le 29 décembre 2009, le délai de 120 jours prévu par l'article 18 de la directive 2001/18 pour l'adoption d'une décision concernant la demande de mise sur le marché du maïs 1507 avait expiré. La soumission par la Commission d'une proposition relative aux mesures à prendre constituant un préalable nécessaire à l'adoption de cette décision, il y a lieu de considérer que, à la date de l'invitation à agir, il pesait sur la Commission une obligation d'agir. »

De plus, les justifications apportées par la Commission sont rejetées (besoin d'études scientifiques complémentaires). Au point 71, le Tribunal observe que « les OGM constituent un domaine de recherche en permanente évolution et il ne fait pas de doute que de nouvelles informations scientifiques sont susceptibles d'apparaître à l'avenir. Toutefois, la Commission ne saurait, de manière dilatoire, multiplier les demandes d'avis à l'EFSA dans l'attente de nouvelles données scientifiques et justifier ainsi son défaut de transmettre la proposition au Conseil ».

Cet arrêt est intéressant puisque le Tribunal fait droit à un recours en carence exercé par un requérant ordinaire (personne physique ou morale) contre la Commission.

Toutefois, ici, il était facile d'identifier le fait que le requérant était directement concerné par l'abstention de la Commission. En effet, il s'agissait d'une carence fautive de la Commission dans le processus de mise sur le marché d'un OGM (le maïs 1507) dont la société requérante était la créatrice et à l'origine de la demande de mise sur le marché.

De plus, la Commission se trouvait dans une situation de compétence liée. Elle n'avait pas beaucoup de marge de manœuvre ce qui facilitait l'identification de la carence fautive par le Tribunal. S'agissant du domaine des pesticides, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Enfin, Il était reproché à la Commission de ne pas avoir respecté son obligation d'agir en vertu de l'article 18 du règlement 2001/18 en ne soumettant pas, « sans tarder » au Conseil, une proposition relative aux mesures à prendre. La situation est différente de la nôtre encore une fois.

❖ Les effets de la décision

Les effets de l'arrêt constatant la carence sont limités. **Le juge ne peut que constater l'absence d'action de l'institution et déclarer cette abstention illégale.** L'arrêt n'a qu'une portée

déclaratoire. Le juge s'estime incompétent pour adresser des injonctions ; il refuse de se substituer à l'institution en adoptant les dispositions qu'elle aurait dû adopter.

En revanche, **le juge accepte de prendre, à la demande des requérants, des mesures provisoires** au sens de l'article 279 TFUE (« dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de justice de l'UE peut prescrire les mesures provisoires nécessaires »).

En principe, le juge ne peut pas non plus prédéterminer le contenu de l'acte devant être adopté. Mais parfois, quand le juge constate que l'institution devait agir dans un sens déterminé (car dans le cadre d'une compétence liée), il se prononce implicitement sur le contenu de l'acte.

L'arrêt en carence conserve quand même une certaine efficacité. **L'institution reste tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt** (article 266 TFUE). Ainsi, pour respecter l'arrêt en carence, l'institution doit mettre fin à la carence en adoptant l'acte qu'elle était tenue d'adopter dans le cadre de son obligation d'agir. Si l'institution ne prend pas les mesures d'exécution, le requérant peut intenter un recours en carence sur carence.

Par ailleurs, le constat d'une carence peut fonder un recours en responsabilité extracontractuelle si un préjudice résulte directement de cette illégalité (omission d'agir). Même s'il convient de préciser que le recours en carence n'est pas un préalable obligatoire : même en son absence, le juge européen peut engager la responsabilité de l'Union pour la méconnaissance, par une institution, de son obligation d'agir.

Conclusion / chances de succès

Pour conclure, le recours en carence ne paraît pas être adapté à la situation.

Il ne s'agit pas de contester une omission d'agir de la part de la Commission mais plutôt de contester une façon d'agir, de la part de la Commission, qui est contraire à la protection de l'environnement et à la santé des personnes.

III- Le recours en responsabilité extracontractuelle

A) Base juridique

B) Les conditions de recevabilité

a) Les conditions de forme de la recevabilité

1. Le délai de prescription

2. Les requérants

b) Les conditions de fond de la recevabilité

1. La violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers

2. Un dommage réel et certain

3. Un lien de causalité direct

C) Les moyens

1. Jurisprudences sur la responsabilité des institutions de l'Union

2. Jurisprudences sur la responsabilité des Etats membres

Conclusion/ chances de succès

Prévu à l'**article 340 du TFUE**, le recours en responsabilité extracontractuelle permet de demander réparation pour des dommages causés par les institutions de l'UE ou ses agents dans l'exercice de leur fonction.

Cette section s'attache à explorer les conditions, les enjeux et les possibilités d'action offertes par la responsabilité extracontractuelle dans la lutte contre les pesticides. Il met en lumière les obstacles procéduraux auxquels font face les associations, tout en analysant les jurisprudences pertinentes et les outils juridiques disponibles. L'objectif est de fournir un cadre stratégique pour mobiliser cette voie de recours, dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la santé publique au nom de l'association Secrets Toxiques.

A) Base juridique

Article 340 — TFUE

La responsabilité contractuelle de l'Union est régie par la loi applicable au contrat en cause.

En matière de responsabilité non contractuelle, l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Par dérogation au deuxième alinéa, la Banque centrale européenne doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par elle-même ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

La responsabilité personnelle des agents envers l'Union est réglée dans les dispositions fixant leur statut ou le régime qui leur est applicable.

Le recours en responsabilité extracontractuelle peut être formé par des particuliers (personne physique ou morale) ou les États membres de l'UE afin d'obtenir réparation du dommage qu'ils ont subi du fait de l'action des institutions de l'UE ou de leurs agents.

Il convient de préciser que c'est une responsabilité pour faute. L'hypothèse d'une responsabilité sans faute a été envisagée mais a finalement été écartée¹²².

Le Tribunal de l'UE est compétent en première instance pour connaître des recours formés par les particuliers. En revanche, la Cour de justice est compétente pour connaître des recours formés par les États membres. Elle peut aussi être saisie des pourvois formés contre les arrêts rendus par le Tribunal.

Par ailleurs, il faut bien distinguer l'origine du fait générateur. Lorsqu'il y a **faute dans l'exécution nationale d'un acte européen licite, c'est la responsabilité de l'Etat qui est invoquée du fait de la violation du droit de l'Union**¹²³. En revanche, si l'acte européen est illicite et que l'Etat l'a correctement appliqué, seule la responsabilité de l'Union peut être

¹²² CJCE, 9 septembre 2008, FIAMM.

¹²³ CJCE, 13 fév. 1979, Granaria, aff. 101/ 78.

engagée. Si l'acte européen est illicite et que l'État l'a mal appliqué, il y aura un cumul de responsabilité possible.

Conclusion : il est possible de rechercher la responsabilité extracontractuelle de la Commission européenne en raison de son système général d'autorisation des produits phytopharmaceutiques dans l'Union pour obtenir réparation des dommages que ce système cause aux particuliers.

C'est un recours pertinent et intéressant mais il convient d'étudier les conditions de recevabilité qui sont strictes.

B) Les conditions de recevabilité

a) Les conditions de forme de la recevabilité

1. Le délai de prescription

Le délai de recours est de 5 ans à compter de la survenance du fait générateur du dommage. La jurisprudence considère néanmoins que le délai commence à courir à compter de la date de la concrétisation du dommage.

2. Les requérants

Le recours est ouvert à toute personne victime du dommage subi. Cela peut être un Etat membre ou un particulier (personne physique ou morale).

Par ailleurs, le recours est autonome. Le requérant n'a pas besoin d'avoir exercé au préalable un recours en annulation de l'acte ou un recours en carence contre l'omission illicite. Toutefois, le recours en annulation au préalable est requis que si, par cette voie, le requérant aurait pu obtenir exactement la même satisfaction que s'il avait engagé la responsabilité de l'Union : c'est l'exception de recours parallèle.

La question de l'intérêt à agir pour les associations / ONG est cruciale pour déterminer si elles peuvent agir en justice contre les institutions de l'UE. Selon la jurisprudence, les conditions d'admission des associations / ONG font l'objet d'une interprétation stricte et rigoureuse, limitant très fermement l'accès : **un lien direct avec l'objet de leur recours et l'établissement d'un préjudice spécifique doit être démontré.**

Ainsi, elles **ne peuvent pas saisir la Cour sur la base d'un intérêt général lié à la protection de l'environnement sans démontrer de manière suffisante qu'elles sont directement affectées par l'acte contesté**¹²⁴. Cette décision renforce ainsi l'idée de démonstration d'un lien direct avec la décision contestée.

¹²⁴ CJUE, Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe c. Commission, 2008, aff. C-332/07.

Aujourd'hui, l'interprétation stricte des conditions par la Cour ne facilite pas l'accès des associations. Pour autant, les associations jouent un rôle essentiel dans la préservation des intérêts communs tel que la protection de l'environnement.

Conclusion : Pour invoquer cette responsabilité, Secrets Toxiques doit démontrer qu'elle est directement concernée par le préjudice pour légitimement prétendre à ce recours. Cela inclut le fait d'être affectée en tant qu'entité par les dommages environnementaux. Il est nécessaire pour Secrets Toxiques de démontrer un intérêt juridique propre en lien avec son activité. Cette dernière constitue souvent un obstacle eu égard de la jurisprudence stricte de la Cour de justice de l'Union européenne.

Si ces conditions strictes à la validation de la demande sont respectées et que l'intérêt juridique propre de Secrets Toxiques est déterminé de manière suffisante, établissant un lien entre son affectation en tant qu'association par l'inaction ou la décision adoptée, il y a des chances que sa demande aboutisse.

b) Les conditions de fonds de la recevabilité

Trois conditions doivent être réunies pour que le recours en responsabilité extracontractuelle soit recevable : 1) une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers ; 2) le requérant a subi un dommage réel et certain ; 3) un lien de causalité direct entre la violation suffisamment caractérisée et le dommage subi.

1. Une violation suffisamment caractérisée

La responsabilité peut être engagée aussi bien du fait d'un acte matériel (action d'un organe ou un agent dans l'exercice de ses fonctions) ou d'un acte juridique de droit dérivé, pas nécessairement obligatoire mais qui a induit en erreur ou a conduit à un dommage.

C'est une responsabilité pour faute : le fait générateur doit être fautif. Il faut que l'organe ou l'agent ait violé l'une de ses obligations. En revanche, toute violation ne suffit pas pour permettre l'engagement de la responsabilité. Il faut une violation suffisamment caractérisée : la jurisprudence apprécie très strictement cette condition.

Dans un premier temps, la jurisprudence a considéré que s'agissant d'un acte normatif impliquant des choix de politiques économiques, la responsabilité d'une Communauté ne saurait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers¹²⁵.

Ensuite, la jurisprudence a précisé les conditions. Notamment, l'arrêt Bergadem du 4 juillet 2000¹²⁶ est considérée comme fondant les conditions actuelles du recours en responsabilité extracontractuelle. Tout d'abord, **s'agissant de la violation d'une règle supérieure de droit, la Cour de justice explique que ça peut être une règle issue du droit primaire de l'UE (les**

¹²⁵ CJCE, 2 décembre 1971, Aktien, aff. 5/71.

¹²⁶ CJCE, 4 juillet 2000, Bergadem c. Commission, aff. C352/98P.

traités) ou du droit dérivé. De plus, si la jurisprudence de 1971 parlait d'un fait générateur relatif à un acte normatif ce qui semblait exigerait que les conditions n'étaient requises qu'à propos d'un acte de portée générale, la jurisprudence Bergadem a abandonné la notion d'acte normatif. Ensuite, **s'agissant de la violation suffisamment caractérisée, la caractérisation doit être proportionnelle au pouvoir de celui ayant adopté l'acte.**

Depuis cet arrêt, **le juge européen apprécie le critère de la violation suffisamment caractérisée par rapport au pouvoir d'appréciation dont disposait l'auteur de l'acte.** Cela tend à protéger la marge de manœuvre et la liberté d'appréciation dont bénéficient les institutions afin de ne pas paralyser leur action. Ainsi, une violation suffisamment caractérisée est constituée si le juge identifie une méconnaissance manifeste et grave, par une institution européenne, des limites de son pouvoir d'appréciation/discretionnaire¹²⁷. La simple erreur ou irrégularité dans la prise de décision ne suffit pas. Il faut une faute grave ou flagrante.

Lorsque l'institution ne dispose que d'un pouvoir d'appréciation réduit, voire inexistant, une simple infraction au droit de l'Union peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit. Dans le cadre de l'application du règlement 1107/2009, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation, largement protégé.

En vertu d'une jurisprudence constante, le juge de l'Union apprécie cette condition en prenant en considération les éléments suivants : **le degré de clarté et de précision de la règle violée ou mal appliquée, l'étendue de la marge d'appréciation que cette règle laisse à l'autorité de l'Union ainsi que le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit ou d'appréciation**¹²⁸.

2. Un dommage réel et certain

Le requérant doit démontrer l'existence d'un dommage réel et certain¹²⁹. Ce dommage peut être matériel ou moral mais il doit être né et actuel au moment de l'introduction du recours. Une simple éventualité du préjudice ne donne pas droit à réparation. Il faut donc démontrer précisément le préjudice subi.

Toutefois, cette condition n'est pas totalement stricte. Un recours peut être introduit si le dommage est imminent et prévisible avec une certitude suffisante. Afin d'éviter une aggravation du dommage, il peut paraître nécessaire de saisir le juge dès que la cause du préjudice est certaine, même si le préjudice ne peut pas encore être chiffré avec précision.

C'est au requérant de prouver l'existence et l'ampleur du préjudice. Il doit apporter la preuve d'éléments permettant d'identifier le préjudice subi ainsi que d'évaluer son étendue. Il faut donc être très précis au risque de se confronter à une irrecevabilité pouvant être soulevée d'office, à tout stade de la procédure.

¹²⁷ CJUE, 4^{ème} chambre, 16 juin 2022, SGL Carbon SE e.a contre Commission européenne, affaires jointes C-65/21 P, C-73/21 P à C-75/21P.

¹²⁸ CJCE, 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, affaires jointes C-46/93 et C-48/93.

¹²⁹ CJCE, 27 janvier 1982, aff. jointes 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 et 5/81.

3. Un lien de causalité direct

Le dommage allégué doit découler de façon suffisamment directe de la violation reprochée à l'institution, ce dernier devant constituer la cause déterminante du préjudice¹³⁰. La preuve doit être apportée par le requérant¹³¹.

L'appréciation du lien de causalité par le juge européen se rattache à la théorie de la causalité adéquate (théorie selon laquelle seule la cause prépondérante doit être retenue comme fait générateur de responsabilité).

Le lien de causalité peut être rompu dans deux hypothèses. D'une part, il peut être rompu en cas de comportement négligent de la personne lésée¹³² même s'il a été reconnu que le fait pour la victime de commettre des imprudences peut conduire à un partage de responsabilité entre celle-ci et l'Union, plutôt qu'à une exonération totale de l'Union¹³³. D'autre part, il peut être rompu lorsque le dommage trouve sa source dans le comportement d'un tiers, telles que les autorités nationales d'un État membre.

Conclusion : L'association doit apporter la preuve du lien direct entre le dommage subi et la violation commise par la Commission européenne. De même, il faut que la victime démontre que son dommage ne résulte pas de son imprudence. Par exemple, dans le cas d'un agriculteur, il devra démontrer un usage conforme des produits phytopharmaceutiques. La faute du requérant peut être une cause d'exonération totale ou partielle de la responsabilité de l'institution. Il faut également démontrer que le dommage résulte de la violation suffisamment caractérisée de la Commission de son autorisation des produits phytopharmaceutiques et non de l'autorisation de mise sur le marché par les États membres.

Dans la pratique, des ONG ont tenté d'invoquer la responsabilité de l'UE pour l'autorisation de substances nuisibles et ont été freinées par le rappel de leur obligation de prouver un lien direct entre la faute alléguée et le préjudice subi¹³⁴.

C) Les moyens

Il s'agit de s'intéresser aux moyens qu'ils seraient possibles de mobiliser dans le cadre d'un recours en responsabilité extracontractuelle contre la Commission européenne pour son système d'autorisation des pesticides dans l'Union.

Le Règlement (CE) n°1107/2009 bénéficie d'un effet direct, c'est-à-dire que ces dispositions produisent directement des droits et obligations à l'égard des particuliers qui peuvent s'en

¹³⁰ CJCE 30 janvier 1992, Finsider e.a. c. Commission, aff. jointes C-363/88 et C-364/88.

¹³¹ TPI, 24 avril 2002, EVO c. Conseil et Commission, aff. T-220/96.

¹³² CJUE, 18 mars 2010, affaire C-419/08.

¹³³ CJCE, 7 novembre 1985, Adams c. Commission, affaire 145/83 ; CJCE, 27 mars 1990, Grifoni c. Commission, aff. C-308/87.

¹³⁴ CJUE, 21 novembre 2018, Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe, affaire C-565/19 P.

prévaloir¹³⁵. À noter que les dispositions doivent être claires, précises et inconditionnelles pour être susceptible de produire des effets¹³⁶.

Les justiciables peuvent invoquer les dispositions du règlement, et notamment une “violation suffisamment caractérisée” des dispositions de cette dernière, pour demander réparation d’un dommage subi du fait du comportement d’un agent ou d’une institution de l’Union européenne.

L’article 1§3 du Règlement dispose qu’il “vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l’environnement”. À la lumière de cette disposition, il est nécessaire d’analyser plusieurs articles pour déterminer s’il serait possible d’en démontrer une violation suffisamment caractérisée.

S’agissant de la violation des critères d’approbation d’une substance active par la Commission européenne, en vertu de l’article 4 relatif aux critères d’approbation des substances actives, une substance active doit remplir les critères d’approbation énoncés aux points 3.6.2 à 3.6.4 et 3.7 de l’annexe II. Il faut donc une évaluation de **tests de génotoxicité**, une évaluation de **tests de carcinogénicité**, une évaluation de **tests de toxicité** ; ces dernières étant effectuées conformément aux exigences en matière de données pour les substances actives et d’une analyse de la documentation scientifique par l’EFSA.

En vertu de l’article 13 du Règlement (CE) n°1107/2009, la Commission présente un rapport et un projet de règlement en tenant compte du projet de rapport d’évaluation établi par l’État membre rapporteur et des conclusions adoptées par l’EFSA, dite l’Autorité. Le projet de règlement vise à approuver ou non une substance active, ou bien encore à modifier les critères de l’approbation. **D’une part, cela signifie qu’un recours à l’encontre de la Commission ne peut viser que l’autorisation d’une substance active, et non d’un produit phytopharmaceutique dont l’autorisation de mise sur le marché est délivrée par l’État membre rapporteur. D’autre part, la Commission doit tenir compte dans son choix d’approbation des conclusions adoptées par l’EFSA. À noter que tenir compte ne signifie pas se conformer.** Cependant, la médiatrice a déjà eu l’occasion de relever que la Commission avait approuvé des substances fondées sur des utilisations n’ayant pas été évaluées par l’EFSA¹³⁷.

Pour rappel, la violation suffisamment caractérisée doit être proportionnelle au pouvoir de celui ayant adopté l’acte. Il faut à cet égard une méconnaissance manifeste et grave des limites du pouvoir discrétionnaire dont dispose l’auteur de l’acte. La Commission, en tant que gestionnaire des risques, délivre à sa seule appréciation l’approbation d’une substance active. Elle dispose donc d’un large pouvoir d’appréciation mais doit néanmoins tenir compte des rapports publiés par l’EFSA. Il peut s’agir d’une violation manifeste et grave des limites de son pouvoir

¹³⁵ CJCE, 5 février 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise, affaire 26-62.

¹³⁶ CJCE, 1er mars 1966, Alfons Lütticke GmbH contre Commission de la CEE, affaire 48-65.

¹³⁷ Décision dans les affaires communes 1570/2018/JF-JN et 1973/2018/JF-JN sur la manière dont la Commission européenne approuve les substances utilisées dans les produits phytopharmaceutiques (pesticides) du 30 novembre 2020, §28.

discrétionnaire en la matière d'une règle supérieure de droit prévue au sein du Règlement 1107/2009.

Conclusion : Il est dès lors possible d'argumenter une violation suffisamment caractérisée du fait d'une approbation d'une substance active par la Commission, eu égard aux conditions d'approbation, puisque la Commission n'est pas tenue aux conclusions apportées par l'EFSA.

S'agissant de la violation du principe de précaution, l'article 1§4 dispose que les dispositions se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement.

Il semble possible de se fonder sur un arrêt récent du Tribunal de l'Union pour appuyer un argument fondé sur la violation du principe de précaution par la Commission. Dans cet arrêt, le Tribunal a rejeté le recours de deux fabricants de pesticides qui contestaient la décision de non-renouvellement de l'approbation d'une substance active de la Commission. Ces sociétés estimaient que le principe de précaution ne s'appliquait pas pendant la phase d'évaluation des risques de la substance active. Le Tribunal énonce que "lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. **Une application correcte du principe de précaution présuppose, notamment, une évaluation complète du risque pour la santé fondée sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche. Lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé humaine persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives**". Ainsi, le principe de précaution s'applique pendant la phase d'évaluation des risques de la substance active. Autrement dit, **la Commission se doit de respecter le principe de précaution au cours de la procédure d'approbation d'une substance active.**

L'autorisation des pesticides sans évaluation rigoureuse des risques constitue une violation directe du principe de précaution¹³⁸ protégé par le droit de l'Union. Cela peut donc constituer une violation d'une règle supérieure du droit de l'Union, à savoir de l'article 1§4 du Règlement 1107/2009.

La violation suffisamment caractérisée doit être proportionnelle au pouvoir de celui ayant adopté l'acte ; il faut une méconnaissance manifeste et grave des limites du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'auteur de l'acte. La Commission, en tant que gestionnaire des

¹³⁸ CJUE, 9 avril 2002, Bayer CropScience c. Commission, C-324/99 ; CJUE, 25 février 2010, Commission c. Belgique, C-171/09 ; CJUE, 6 septembre 2005, Monsanto et autres c. Commission C-236/01 ; CJUE, 7 février 2012, Commission c. France, C-358/10 ; CJUE, 25 avril 2024, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ; CJUE, 14 janvier 2010, Commission c. Irlande, C-403/08.

risques, délivre à sa seule appréciation l'approbation d'une substance active. Elle dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation. Or, sa décision a de grandes conséquences sur le système général d'autorisation de produits phytopharmaceutiques puisqu'elle permet ensuite la délivrance d'AMM de produits phytopharmaceutiques.

Conclusion : Il en résulte que la violation du principe de précaution dans le processus d'autorisation des produits phytopharmaceutiques peut être constitutif d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure du droit de l'Union eu égard à la jurisprudence de la CJUE.

Enfin, il y a quelques exemples de jurisprudences sur la responsabilité extracontractuelle en matière environnementale qui sont intéressants. A la lumière de ces précédents jurisprudentiels, on peut identifier des arguments pertinents ou des difficultés à introduire le recours en responsabilité extracontractuelle.

a) Jurisprudences sur la responsabilité des institutions de l'Union européenne

Sur l'inscription de certaines substances actives dans la liste des produits autorisés, la CJUE rappelle que les ONG peuvent invoquer la responsabilité des institutions européennes si elles prouvent un lien direct entre l'autorisation et le dommage environnemental¹³⁹. La Cour a jugé que la Commission pouvait être tenue responsable pour son manquement à la supervision de projets d'infrastructures ayant un impact environnemental¹⁴⁰. Cette affaire montre que les ONG peuvent jouer un rôle actif dans la protection de l'environnement contre des décisions institutionnelles.

La Cour a également refusé une demande de compensation d'une entreprise car elle estimait que le dommage ne résultait pas directement d'une faute de l'Union européenne¹⁴¹. Cela souligne l'importance de démontrer un lien de causalité direct entre l'acte institutionnel et le dommage.

Dans d'autres cas, la Cour a reconnu que des mesures de protection environnementale pouvaient bien engendrer l'annulation de projet de construction pour des raisons environnementales et entraîner des recours en responsabilité à condition de prouver une faute institutionnelle¹⁴².

Elle a renforcé la régulation des produits chimiques en Europe et a indirectement lié la responsabilité extracontractuelle de l'Union pour la gestion des risques environnementaux liés à ces produits¹⁴³.

¹³⁹ Greenpeace France et PAN Europe (C-14-02).

¹⁴⁰ Bruxelles-Capitale c. Commission, C-275/09.

¹⁴¹ FIAMM Technologies c. Conseil et Commission (C-120/06 P et C-121/06 P).

¹⁴² Dorsch Consult c. Conseil et Commission (C-237/98).

¹⁴³ Bayer CropScience c. Commission (CJUE, 12 juillet 2018, C-528/16).

Par leurs pourvois¹⁴⁴, SGL Carbon SE, Química del Nalón SA, anciennement Industrial Química del Nalón SA, Deza a.s. et Bilbaína de Alquitranes SA demandent l'annulation des arrêts du Tribunal de l'Union européenne du 16 décembre 2020, par lesquels celui-ci a rejeté leurs recours tendant à obtenir réparation du préjudice qu'elles auraient subi en raison de l'adoption du règlement (UE) no 944/2013 de la Commission, du 2 octobre 2013, modifiant, aux fins de son adaptation au progrès technique et scientifique, le règlement (CE) no 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, qui a classé le brai de goudron de houille à haute température parmi les substances de toxicité aquatique aiguë de catégorie 1 (H400) et de toxicité aquatique chronique de catégorie 1 (H410).

Dans le point 102, la Cour confirme l'arrêt du Tribunal qui a retenu que **l'erreur commise par la Commission n'était pas de nature à engager la responsabilité non contractuelle de l'Union principalement au regard de la complexité de l'opération de classification d'une substance et de la difficulté d'interpréter la règle de la méthode de la somme** (méthode de classification des mélanges dangereux pour le milieu aquatique qui consiste à calculer la somme des concentrations des constituants relevant des catégories de toxicité aiguë ou chronique, pondérées, chacune, du facteur M correspondant à leur profil de toxicité). L'erreur de la Commission était qu'elle avait commis une erreur manifeste d'appréciation lors de l'application de la méthode de la somme pour calculer la toxicité aquatique du BGHHT mais elle n'avait pas violé cette méthode.

Comme il a été dit précédemment, Parmi les éléments que le juge de l'Union peut être amené à prendre en considération pour apprécier s'il y a une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers, figurent notamment, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, le degré de clarté et de précision de la règle violée ou mal appliquée, l'étendue de la marge d'appréciation que cette règle laisse à l'autorité de l'Union ainsi que le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit ou d'appréciation.

Cet arrêt est très intéressant car il montre la difficulté qu'il y aura à démontrer une violation suffisamment caractérisée de la Commission européenne au regard de son système d'autorisation des pesticides dans l'Union. En effet, la Commission pourra s'appuyer sur la complexité de classification d'une substance, notamment en cas d'incertitudes scientifiques, pour justifier le caractère excusable de sa mauvaise application du règlement 1107/2009.

b) Jurisprudences sur la responsabilité des Etats membres

La Cour de justice a condamné des Etats pour non-respect d'une directive sur l'utilisation des pesticides entraînant des dommages environnementaux en soulignant que **l'absence de mise en œuvre des obligations européennes** concernant la pollution de l'eau engageait la

¹⁴⁴ CJUE, 4ème chambre, 16 juin 2022, SGL Carbon SE e.a. contre Commission européenne, Affaires jointes C-65/21 P, C-73/21 P à C-75/21 P.

responsabilité extracontractuelle de l'État membre pour les préjudices environnementaux causés¹⁴⁵. Les États membres sont ainsi tenus responsables en cas de manquements aux législations de l'Union constituant une violation de leurs obligations et en raison des risques environnementaux causés par l'absence de cette évaluation stratégique¹⁴⁶. La Cour a également reconnu la possibilité d'engager la responsabilité des entreprises en cas de pollution accidentelle impliquant des produits phytopharmaceutiques¹⁴⁷.

Dans le cadre du renforcement du principe de précaution par l'évaluation adéquate des pesticides sur leurs risques à l'environnement, **la Cour a souligné que la mise sur le marché de produits dangereux sans évaluation rigoureuse engageait la responsabilité extracontractuelle de l'État**¹⁴⁸. Cette décision est un précédent important pour la protection de l'environnement par l'illustration de la nécessité d'un cadre rigoureux pour la gestion des produits phytopharmaceutiques.

La Commission européenne a intenté une action en manquement contre la France pour ne pas avoir appliqué une directive sur la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. La Cour a jugé que la France avait violé le droit de l'Union en omettant d'établir une liste de produits phytopharmaceutiques autorisés, comme l'exige la directive¹⁴⁹. Cet arrêt renforce l'obligation pour les États membres de suivre les directives communautaires en matière de protection de l'environnement et de la santé publique.

De même, l'action intentée suite à la responsabilité pour manquement de l'État d'avoir laissé un produit chimique dangereux dans l'environnement sans mesures adéquates de nettoyage a été admise par la Cour¹⁵⁰. Cette dernière a également souligné que les manquements répétés dans l'application de normes de qualité de l'air pouvaient entraîner la responsabilité extracontractuelle de l'État membre non seulement envers l'environnement mais aussi les citoyens affectés¹⁵¹. Tout comme la gestion des déchets entraînant des dommages environnementaux engageant une responsabilité extracontractuelle de l'État¹⁵².

La Cour a également condamné le fait pour l'État de ne pas avoir respecté les obligations découlant du droit de l'Union concernant la gestion des produits chimiques, soulignant que ces défaillances peuvent entraîner des effets environnementaux dommageables, engageant ainsi la responsabilité extracontractuelle de l'État¹⁵³.

La décision d'interdire le maïs génétiquement modifié (OGM) dans certains États membres a aussi fait l'objet de jurisprudence. La Cour a souligné que les États membres doivent fournir des preuves scientifiques pour justifier des mesures d'interdiction sur des bases de précaution,

¹⁴⁵ Commission c. Espagne (C-428/07).

¹⁴⁶ Commission c. Portugal (C-301/02).

¹⁴⁷ Commune de Mesquer (C-188/07).

¹⁴⁸ Commission c. Allemagne (C-126/98).

¹⁴⁹ Commission c. France (CJCE, 9 octobre 1997, C-265/95)

¹⁵⁰ Commission c. Italie (C441/02).

¹⁵¹ Commission c. Royaume-Uni (C-485/07, 22 décembre 2009).

¹⁵² Commission c. Autriche (C281/01, 3 juillet 2003).

¹⁵³ Commission c. Irlande (CJCE, 14 janvier 2010, C-403/08).

renforçant la gestion rigoureuse des produits phytosanitaires et l'application uniforme des règles environnementales dans l'Union¹⁵⁴.

Les exigences de transparence et d'actualisation des données en matière d'autorisation de pesticides ont été clarifiées par la Cour, engendrant la responsabilité des Etats en cas de leur non-respect¹⁵⁵.

Dans une autre affaire relative à l'interdiction des néonicotinoïdes, la Cour a validé le principe de précaution en matière d'environnement, autorisant la Commission à restreindre ou interdire des produits en l'absence de certitudes scientifiques complètes sur les impacts environnementaux¹⁵⁶.

¹⁵⁴ CJCE, 6 septembre 2012, C-236/01.

¹⁵⁵ Solvay Pharmaceuticals CJCE, 2003, C-99/00.

¹⁵⁶ CJUE, 6 mai 2021, C-499/18.

Conclusion / chances de succès

Invocabilité possible et pertinente du non-respect du principe de précaution.

L'autorisation des pesticides sans évaluation rigoureuse des risques constitue une violation directe du principe de précaution protégé par le droit de l'Union..

La responsabilité extracontractuelle constitue une opportunité stratégique pour Secrets Toxiques. En exploitant les failles réglementaires et les manquements observés, l'association peut non seulement obtenir réparation, mais aussi influencer sur la régulation des pesticides pour une meilleure protection de l'environnement. Cependant, il existe des obstacles procéduraux difficiles à surmonter. Il est nécessaire de renforcer les preuves à l'appui des arguments.

Les décisions de la CJUE sur les produits chimiques, en particulier les pesticides, ont toutes une portée significative dans l'illustration de la responsabilité extracontractuelle des États membres lorsqu'ils manquent à leurs obligations de respecter les directives européennes concernant l'évaluation et la gestion des risques des produits chimiques. La Cour met en avant l'importance de la protection de l'environnement et de la santé publique, et insiste sur la nécessité de veiller à ce que des produits potentiellement dangereux ne soient pas mis sur le marché sans une évaluation rigoureuse. **Ainsi, s'il n'est pas possible d'engager la responsabilité extracontractuelle de la Commission européenne, il peut être intéressant de se tourner vers celle des États membres qui délivrent les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.** Cette voie est d'autant plus intéressante que le Sénat a proposé un projet de loi visant notamment à réautoriser l'usage des néonicotinoïdes en France, malgré l'interdiction de cette substance par la Commission européenne...

Le recours en responsabilité extracontractuelle est un moyen puissant, lorsque les conditions sont remplies, de tenir les États et les institutions européennes responsables de leurs actes ou omissions. Dans un contexte où les dommages causés par les pesticides deviennent de plus en plus visibles, cette voie de recours offre aux associations une opportunité unique d'agir en faveur de la santé publique et de la protection de l'environnement, tout en incitant les autorités à respecter pleinement leurs obligations juridiques.

IV – La médiatrice européenne et l'accès à l'information

A) Une voie non juridictionnelle

- a) Les modalités de saisine
- b) Définition d'une mauvaise administration
- c) La procédure de saisine
- d) L'intérêt de saisir la médiatrice européenne

B) L'accès à l'information et les conclusions de la médiatrice européenne

- a) Le cadre juridique en matière d'accès à l'information
- b) Les jurisprudences clés en matière d'accès à l'information
- c) Les conclusions de la médiatrice en matière d'accès à l'information et d'autres enjeux

Conclusion / chances de succès

A) La voie non juridictionnelle : la saisine de la médiatrice européenne :

Créé par le traité de Maastricht de 1992, le médiateur européen est compétent pour enquêter sur des cas de mauvaise administration au sein des institutions, organes et organismes de l'UE à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union Européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.

A l'heure actuelle la médiatrice de l'Union Européenne est Madame O'Reilly Emily.

a) Les modalités de saisine

Ce sont les articles 20, 24 et 228 du TFUE ainsi que l'article 43 de la charte des droits fondamentaux qui forment sa base juridique. L'article 43 de la charte stipule que « toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre peut saisir le Médiateur européen en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles ». Ainsi, les associations et donc Secrets Toxiques, peuvent bel et bien saisir la médiatrice.

b) Définition d'une mauvaise administration

Le médiateur est saisi en cas de mauvaise administration d'une institution européenne ; cela peut concerner l'absence ou le refus d'informations, des retards injustifiés, l'accès à des documents ou bien encore des procédures incorrectes. Cette obligation de bonne administration ne s'applique qu'aux institutions, organes et organismes de l'Union et non aux États membres (point 28 de l'arrêt Cicala affaire C-482/10 du 21 décembre 2011).

En effet, le principe de bonne administration vise à garantir aux citoyens européens et aux entreprises de bénéficier d'une administration transparente et respectueuse de leur droit ; ce principe s'inscrit à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux. C'est un droit à :

- Être entendu ;
- Accéder aux informations les concernant (transparence des actions) MAIS dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel ;
- Bénéficier d'un traitement équitable et impartial ;
- Un délai raisonnable ;
- Etc.

Cela peut concerner des erreurs procédurales lors de l'enquête par la Commission en matière de règlement antidumping adopté par le Conseil de l'Union européenne (affaire C-69/89, Nakamura contre Conseil, 17 mai 1991), une décision pas assez motivée ou ne respectant pas le droit des requérants à être entendu en matière de subvention (affaire T-231/97, New Europe Consulting et Brown contre Commission, 9 juillet 1999).

Ce principe de bonne administration ne s'applique qu'aux institutions et pas aux autorités nationales (affaire C-141/12 et C-372/12 YS et autres du 17 juillet 2014).

Cependant, le fait pour la Commission de ne pas s'assurer que des paiements lui soient correctement versés dans le cadre de produits financés par l'UE n'est pas un cas de mauvaise administration car elle n'est pas responsable des obligations contractuelles entre les parties privées sauf cas de faute avérée (affaire C-47/07 P, Masdar (UK) Ltd contre Commission arrêt du 16 décembre 2008). D'ailleurs dans cette affaire (Masdar contre Commission) la Cour relève que la Commission peut engager sa responsabilité non contractuelle pour comportement illicite lorsqu'elle n'agit pas avec « toute la diligence requise et cause de ce fait un préjudice » et précise que cette « obligation de diligence est inhérente au principe de bonne administration dans ses relations avec le public ». Elle précise également que cette obligation impose à la Commission « d'agir avec soin et prudence ».

c) La procédure de saisine

Pour saisir la médiatrice l'association doit suivre les étapes suivantes :

- L'association doit d'abord informer la Commission et lui demander de corriger la situation ;
- Ensuite, l'association peut déposer une plainte auprès du médiateur qui doit inclure l'identité de l'association, l'institution ou l'organe concerné et une description détaillée des faits motivant la plainte ;
- Cette plainte doit se faire dans un délai de 2 ans à compter de la date à laquelle l'association a pris connaissance des faits (Article 2 §3 du Règlement (UE, Euratom) 2021/1163 du Parlement européen du 24 juin 2021 fixant le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur) ;
- L'association peut demander que sa plainte soit traitée de manière confidentielle si elle le souhaite.

La Médiatrice peut rejeter une plainte si elle ne relève pas de son mandat ou ne respecte pas les conditions procédurales. Dans ce cas, elle peut orienter l'association vers une autre autorité compétente. Si une plainte est manifestement non fondée, la médiatrice clôt le dossier, informe le plaignant et l'institution concernée (voir règlement 2021/1163 article 2).

Le plaignant a la possibilité de transmettre sa réclamation en ligne sur le site de l'Ombudsman (limite de mots pour le formulaire en ligne) ou de l'envoyer par voie postale (5 pages maximum).

d) L'intérêt de saisir la médiatrice européenne

L'absence de condition d'intérêt à agir : l'intérêt principal réside sur l'absence d'intérêt à agir ; en effet, pour saisir la médiatrice il n'est pas nécessaire de remplir une condition spécifique tel qu'un intérêt personnel ou direct à agir tant que la plainte concerne un cas potentiel de mauvaise administration.

La médiatrice européenne peut résoudre un problème en informant simplement l'institution concernée. Si cela ne suffit pas, elle s'efforce de parvenir à un accord amiable et en cas d'échec, elle peut adresser des recommandations à l'institution. Si cette dernière n'accepte pas les

recommandations, la médiatrice peut soumettre un rapport spécial au Parlement européen, qui prendra les mesures nécessaires.

Il existe en effet un lien étroit entre le parlement européen et la médiatrice européenne ; c'est le parlement européen qui élit le médiateur européen pour une durée renouvelable de 5 ans mais détermine également son statut, l'aide dans ses enquêtes et reçoit ses rapports. Quand un problème survient entre le médiateur et l'institution qui ne veut pas entendre ses recommandations, le parlement peut assister le médiateur ; en effet la Commission est tenue de lui donner les informations nécessaires à son enquête (article 5 du règlement 2021/1163) SAUF obligation de confidentialité justifiée. Le Médiateur européen collabore avec l'institution concernée pour trouver une solution satisfaisante pour le plaignant et en cas de mauvaise administration avérée, il transmet des recommandations à l'institution, qui a trois mois pour répondre. Si les recommandations sont rejetées, le Médiateur peut soumettre un rapport spécial au Parlement européen, qui peut ensuite en débattre.

De même, le parlement prend en compte les décisions du médiateur lors de propositions de résolutions (voir rapport A8-0475/2018 du parlement européen sur la procédure d'autorisation des pesticides par l'Union qui prend en compte la décision du Médiateur européen du 18 février 2016 dans l'affaire 12/2013/MDC) ainsi même si les décisions du médiateur ne sont pas contraignantes au sens strict celles-ci ont un impact au niveau du parlement européen et ne sont pas vaines ; de même les parties pourraient utiliser ces décisions comme base argumentaire dans les procédures judiciaires devant la CJUE comme preuve de non-respect de ses obligations par une institution (cas de mauvaise administration).

Exemple de résolution où le parlement européen a utilisé une décision de la médiatrice européenne ; dans sa résolution du 16 janvier 2019 sur la procédure d'autorisation des pesticides par l'Union (2018/2153), le parlement demande à la Commission et aux Etats membres d'appliquer « dûment » le principe de précaution lorsque l'évaluation des informations disponibles révèle la possibilité d'effets nocifs pour la santé (point 6). Le parlement demande également « la création d'un système efficace de vigilance après la mise sur le marché pour surveiller systématiquement les effets réels de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques sur la santé humaine et animale et sur l'environnement dans son ensemble, y compris à long terme; insistant sur le fait que le système de vigilance mis en place après la commercialisation des produits phytopharmaceutiques devrait garantir l'efficacité de la collecte et de la communication de données parmi toutes les parties prenantes, et être transparent et accessible au public» (point 16).

En ce qui concerne l'accès aux informations le parlement européen demande « que l'accès public à ces études dans leur intégralité soit accordé, y compris toutes les données et informations appuyant les demandes d'autorisation, sous une forme lisible par machine et dans leur intégralité, afin de garantir la transparence, permettant ainsi une surveillance indépendante en temps utile tout en protégeant les données à caractère personnel» (point 46).

Pour rappel les résolutions du parlement ne sont pas contraignantes mais elles possèdent une force politique importante et non négligeable. Même si la Commission n'est pas obligée de suivre ces demandes, la pression politique pourrait être importante.

B) L'accès à l'information et les conclusions de la médiatrice européenne

La Médiateur européenne a mis en évidence les lacunes dans la gestion des substances chimiques et pesticides au sein de l'Union européenne. Ces lacunes s'appuient principalement sur le manque de transparence dans les processus décisionnels, les retards dans la substitution des substances dangereuses et le non-respect des délais légaux. D'autres enjeux soulevés concernent également l'accès à l'information ainsi que le respect des institutions européennes vis-à-vis des engagements réglementaires.

a) Le cadre juridique en matière d'accès à l'information

Règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès aux informations par le public : Ce règlement établit les conditions d'accès aux documents détenus par les institutions européennes : l'article 1 du règlement dispose que : « tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement./ Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne. » Secrets Toxiques a ainsi un droit d'accès aux documents des institutions.

Règlement d'Aarhus (CE) 1367/2006 : ce règlement vise à appliquer les dispositions de la convention d'Aarhus adoptée en 1998 qui garantit au public l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

L'Article 2 paragraphe 1 point d) ii) et iii) du règlement 1367/2006 dispose que : « les informations environnementales comprennent également les émissions et rejets dans l'environnement affectant ou susceptibles d'affecter les éléments de l'environnement tels que l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol etc. » ainsi que les mesures comme les politiques, plans, programmes, activités ayant ou susceptible d'avoir des incidences sur les éléments cités précédemment. En matière de pesticides, « les substances actives contenues dans les pesticides destinés à être rejetées dans l'environnement en raison de leur fonction même sont bel et bien des émissions dans l'environnement » au sens du règlement Aarhus selon l'arrêt du Tribunal du 7 mars 2019, Heidi Hautala e.a./Autorité européenne de sécurité des aliments (point 88).

b) Jurisprudence clé en matière d'accès à l'information

Les affaires suivantes montrent que les États et les institutions européennes ont une double responsabilité : celle de **prévenir les risques environnementaux graves et celle de fournir un accès rigoureux aux informations**, même face aux intérêts commerciaux.

❖ Devant la CJUE

Différentes affaires portaient devant la CJUE montrent l'importance de la transparence pour protéger la santé publique et l'environnement. L'affaire Tweedale c/ EFSA (2019)¹⁵⁷ a montré que les informations scientifiques relatives au glyphosate, en tant qu'« émission dans

¹⁵⁷ Affaire CJUE, Arrêt du Tribunal, Antony C. Tweedale contre Autorité européenne de sécurité des aliments., 07/03/2019, T-716/14

l'environnement », primaient sur la protection des informations commerciales et devaient être accessibles au public. Dans l'affaire PAN Europe c/ Monsanto (2018)¹⁵⁸, la Cour a confirmé que l'évaluation des risques du glyphosate nécessitait une transparence totale, sauf en cas d'intérêts commerciaux justifiés ; en effet, elle a affirmé que les informations sur les effets des substances chimiques relevaient d'un intérêt public supérieur et que l'évaluation des risques devait être rigoureuse et protéger la santé humaine ainsi que l'environnement, conformément au règlement Aarhus et au règlement 1107/2009.

Dans l'affaire Greenpeace Energy c/ Commission (2017)¹⁵⁹, la CJUE a relevé que les informations indirectes sur les émissions potentielles d'une activité, même non réalisée (comme un projet de centrale nucléaire en l'espèce), doivent être accessibles au public en vertu de la directive sur l'accès à l'information environnementale. Avec l'affaire Bayer CropScience (2016)¹⁶⁰, la Cour a confirmé que le règlement 1107/2009 impose des obligations strictes en matière de rigueur scientifique et de protection de la santé humaine et de l'environnement et a conclu que l'EFSA et les États membres devaient garantir une évaluation transparente et rigoureuse des données scientifiques avant toute décision d'autorisation.

Enfin, les affaires ClientEarth (2013)¹⁶¹ et Flachglas Torgau (2012)¹⁶² ont souligné la nécessité de divulguer certaines informations environnementales tout en reconnaissant que d'autres documents pouvaient également contenir des informations sensibles dont des intérêts commerciaux et être préservés. Plus précisément dans l'affaire Flachglas Torgau, la CJUE a du interprété la directive 2003/4 sur l'accès à l'information environnementale, en précisant que les États membres peuvent limiter l'accès aux informations si celles-ci relèvent de la confidentialité des délibérations des autorités publiques, mais uniquement tant que ces délibérations sont en cours mais une fois la procédure législative terminée, les informations devront être rendues accessibles.

Toutes ces décisions réaffirment le droit d'accès du public aux informations environnementales tout en soulignant la complexité entre transparence publique et protection des intérêts commerciaux des entreprises.

c) Les conclusions de la médiatrice sur l'accès à l'information et d'autres enjeux

La Médiatrice européenne joue un rôle dans la garantie de la transparence et de l'accès à l'information concernant les produits phytopharmaceutiques mis sur le marché de l'Union

¹⁵⁸ CJUE, 2 juillet 2018, affaire C-301/18, PAN Europe c/ Monsanto

¹⁵⁹ CJUE, ordonnance de la Cour, 10 octobre 2017, affaire C-640/16, Greenpeace Energy eG c/ Commission européenne

¹⁶⁰ CJUE, arrêt de la Cour, 23 novembre 2016, affaire C-442/14, Bayer CropScience SA-NV et Stichting De Bijenstichting c/ College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

¹⁶¹ CJUE, arrêt du Tribunal, 13 septembre 2013, affaire T-111/11, ClientEarth c/ Commission européenne.

¹⁶² CJUE, arrêt de la Cour, 14 février 2012, affaire C-204/09, Flachglas Torgau GmbH c/ Bundesrepublik Deutschland.

européenne ; en effet environ un tiers des enquêtes effectuées chaque année concernent un manque d'informations ou un refus de fournir des informations¹⁶³. Plusieurs de ces décisions pourraient servir d'arguments pour Secrets toxiques ;

Décision dans l'affaire 12/2013/MDC sur les pratiques de la Commission européenne concernant l'autorisation et la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques de 2016:

Sur l'utilisation de la procédure de données confirmatives (Règlement n°1107/2009 article 6 paragraphe f : c'est une procédure qui permet à la Commission européenne d'approuver temporairement une substance active sous certaines conditions tout en demandant des données supplémentaires pour confirmer sa sécurité) : selon la médiatrice la Commission devrait utiliser cette procédure de manière plus « restrictive ». Elle appuie également sur le fait que la Commission ne prend pas assez en compte le principe de précaution dans ses procédures et qu'elle devrait améliorer la transparence de ses procédures avec un meilleur accès aux informations par le public.

Décision sur le refus de la Commission européenne de rendre pleinement accessibles au public des documents relatifs à des données statistiques sur des substances actives pesticides communiquées par l'Espagne (Affaire 1170/2021/OAM du 1er mars 2022) :

Sur la confidentialité des données concernant les substances actives présentes dans les pesticides (principe du secret statistique = intérêts commerciaux). Dans cette décision, la médiatrice explique que même si l'atteinte aux intérêts commerciaux est démontrée, un intérêt public supérieur à la divulgation est réputé exister lorsque les informations demandées ont un lien avec les émissions dans l'environnement ainsi la Commission ne peut pas simplement invoquer une confidentialité de données ou d'intérêts commerciaux des entreprises car la divulgation de ces données répond à « un intérêt public supérieur ».

~~Conclusion dans les affaires communes 1570/2018/JF-JN et 1973/2018/JF-JN sur la manière dont la Commission européenne approuve les substances utilisées dans les produits phytopharmaceutiques du 30 novembre 2020 :~~

Sur la transparence dans le processus d'évaluation des risques : La Médiatrice a retenu que le comportement de la Commission manquait de transparence et que ses décisions n'étaient pas claires (elle n'explique pas pourquoi elle approuve certaines substances) et a clôturé l'enquête avec trois recommandations : n'approuver que les substances dont l'innocuité est confirmée, garantir la transparence du processus et limiter l'utilisation de données non confirmées.

~~Conclusions préliminaires de la médiatrice du 21 octobre 2024 portant sur l'affaire OI/2/2023/MIK : le délai long de la Commission concernant les “substances extrêmement préoccupantes” représente un cas de mauvaise administration :~~

Mauvaise administration et manque de transparence de la Commission européenne sur l'application du règlement REACH concernant l'autorisation des substances extrêmement préoccupantes chimiques considérées comme dangereuses par l'ECHA et

¹⁶³ Parlement européen, *Le Médiateur européen*, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/18/le-mediateur-europeen>.

plus particulièrement les délais légaux. La médiatrice dit que le non-respect par la Commission européenne des délais légaux (en moyenne 14,5 mois au lieu de 3 mois) pour l'élaboration des décisions d'autorisation concernant les substances chimiques est un **cas de mauvaise administration**.

De même, elle estime dans ses conclusions préliminaires que le manque de transparence de la procédure décisionnelle de la Commission est également un cas de mauvaise administration (insuffisance d'informations sur l'avancement des dossiers et les causes des retards, comme les désaccords entre États membres). Dans cette conclusion la médiatrice appuie également sur le fait que la procédure d'autorisation doit être accessible au public s'il y a des informations environnementales sinon cela relève d'une mauvaise administration de la Commission européenne. La médiatrice demande ainsi à la Commission de faire en sorte que les demandes d'obtention d'autorisation contenant des informations insuffisantes soient rejetées pour éviter un retard excessif et qu'elle devra publier les comptes rendus des réunions du comité pour respecter le principe de transparence en matière environnementale.

Décision médiatrice datant du 10 octobre 2024 concernant l'EFSA et son évaluation sur les effets indirects des pesticides autorisés :

Sur les objectifs de protection spécifiques et les effets directs et indirects des pesticides sur l'environnement : l'affaire concerne l'évaluation par l'EFSA des effets indirects et directs des pesticides sur l'environnement. L'EFSA a expliqué que la prise en compte des effets directs et indirects des pesticides dépend des « objectifs de protection spécifiques » que la Commission européenne n'a pas encore finalisés, ce qui limite son action car elle ne peut pas examiner ce qui est fourni par l'état membre qui procède à l'évaluation initiale des risques. La médiatrice dit qu'elle ne peut pas donner son avis sur la hiérarchisation de priorités effectuées par l'EFSA dans son évaluation et donc sur la pertinence des solutions provisoires.

Décision de la médiatrice du 16 octobre 2024 concernant la substitution prioritaire des pesticides les plus dangereux :

Sur les retards concernant la substitution urgente des pesticides les plus dangereux. En janvier 2023, PAN Europe a porté plainte auprès de la Médiatrice européenne accusant la Commission d'être influencée par les lobbies de l'agrochimie via les lignes directrices de l'EPPO, en violation des normes de protection. L'enquête de la médiatrice n'a pas débouché sur une mauvaise administration ou des conflits d'intérêts, mais a relevé deux problèmes majeurs dont : l'échec de la substitution des pesticides dangereux, laissant des substances nocives sur le marché et des politiques inadéquates sur les conflits d'intérêts au sein de l'EPPO, renforçant les soupçons d'influence des lobbies.

Conclusion / chances de succès

Même si les décisions de la médiatrice européenne ne sont pas contraignantes, sa saisine est intéressante d'un point de vue argumentaire pour les parties. D'une part, c'est un moyen de pression politique supplémentaire sur les institutions européennes et les Etats membres. D'autre part, l'avis de la médiatrice peut être utilisé comme moyen dans un recours ou dans une résolution du Parlement par exemple. En effet, les décisions de la médiatrice peuvent servir de preuves pour démontrer des manquements des institutions européennes tant sur l'évaluation des risques que la violation des délais réglementaires, cela pourrait renforcer les arguments juridiques de Secrets Toxiques par la suite.

Il pourrait être intéressant de saisir la médiatrice européenne à propos de l'accès aux informations contenus dans les études scientifiques. Cela a déjà été fait à plusieurs reprises ce qui peut obliger les institutions à répondre et se justifier. Il peut être aussi intéressant de saisir la médiatrice à propos des processus d'évaluation pour lesquels des études scientifiques ne sont pas prises en compte.

Dans l'affaire du 21 octobre 2024, la médiatrice a reconnu la mauvaise administration de la Commission en raison du retard et du non-respect du délai pour présenter un projet au comité REACH. Cet avis pourrait servir dans le cadre d'une argumentation attaquant l'ensemble du système européen d'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

CONCLUSION GENERALE DE LA PARTIE 2

Pour conclure, le recours en carence n'est pas adapté à la demande de l'association Secrets Toxiques.

De même, le recours en annulation, s'il pourrait être adapté, pose des conditions de recevabilité qui sont presque impossible à satisfaire. Les chances de succès sont très faibles. La pratique existante en est révélatrice : les tentatives similaires à la demande de Secrets Toxiques ont échoué.

Le recours en responsabilité extracontractuelle est un recours qui n'est pas souvent utilisé et qui pourtant, est très intéressant. Si les conditions de recevabilité sont difficiles à satisfaire, elles ne sont pas impossibles. C'est un recours qu'il ne faut pas négliger. La responsabilité extracontractuelle apparaît comme une voie de recours essentielle pour renforcer la protection de l'environnement face aux failles des régulations existantes. Pour les associations environnementales, elle représente un outil stratégique permettant de pallier les lacunes des autorités publiques, qu'elles soient nationales ou européennes. En invoquant cette responsabilité, ces acteurs peuvent non seulement obtenir réparation pour les préjudices subis, mais aussi influencer les pratiques des décideurs et contribuer à l'amélioration de la régulation des pesticides.

Cependant, cette voie de recours n'est pas dénuée d'obstacles. Les associations doivent naviguer entre les exigences procédurales strictes (notamment en matière de recevabilité) et la complexité des preuves à apporter en lien direct avec l'utilisation de ces produits. La jurisprudence montre que si la responsabilité extracontractuelle offre des perspectives, elle reste conditionnée à une démonstration rigoureuse du lien de causalité et de l'intérêt juridique. Cela met en lumière la nécessité de renforcer l'accès à la justice environnementale pour les associations, conformément aux principes de la Convention d'Aarhus bien qu'ils ne répondent pas aux exigences de l'Union selon le prétoire.

Enfin, la saisine de la médiatrice européenne est intéressante en ce qu'elle pourrait permettre d'exercer un moyen de pression supplémentaire sur la Commission.

PARTIE 3 – LES VOIES DE RECOURS AU NIVEAU INTERNE

I- La saisine du Conseil de Justice de la République

A) Base juridique

B) La procédure

C) Les moyens

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *peut-on engager la responsabilité des gouvernants pour les actes réglementaires d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ?*

Tribunal administratif de Paris, jugement du 24 juin 2022 (n°200625/6-2, 2107178/6-2 et 2126538/6-2) : reconnaissance des « négligences fautives » des « services de l'État », en l'occurrence ceux du ministère de l'Agriculture, mais refus d'indemniser le préjudice d'anxiété dont les requérants se prévalent faute de preuve du lien de causalité avec les « négligences fautives » reconnues.

A) Base juridique

La Cour de justice de la République (Loi cons. 27 juillet 1993, Constitution, art. 68-1 et 68-2) a compétence pour juger les membres du gouvernement pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Elle peut être saisie par toute personne, française ou étrangère, qui s'estime lésée par un crime ou un délit imputé à un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

B) La procédure

La procédure s'effectue en trois étapes :

- D'abord, la commission des requêtes décide de l'engagement des poursuites ou non ;
- Si la recevabilité est admise, alors la commission d'instruction procède à des audits puis décide ou non du renvoi à la Cour de Justice de la République ;
- Si la Cour de Justice de la République est saisie, une formation de jugement doit voter à majorité absolue et à bulletin secret sur la culpabilité du prévenu.

❖ *Qui viser ?*

Les gouvernants sont « ceux qui doivent répondre d'une activité de gouvernement »¹⁶⁴. Les parlementaires et le Président de la République sont exclus en vertu de leur immunité. Sont donc visés **les ministres individuels concernés par les pesticides**, tel que le ministre de l'Agriculture et le ministre de la Santé. Peuvent être visés les actes lato sensu ou actes réglementaires comme les AMM. En effet, en vertu de l'article 3 du Règlement CE n°1107/2009, une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique est un "acte administratif par lequel l'autorité compétente d'un État membre autorise la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique sur son territoire".

Une enquête de la Cour des comptes sur le bilan des plans de réduction des usages et des effets des produits phytopharmaceutiques, dits « Plan Écophyto », adressé en référé au premier ministre rendu public le 4 février 2020 conclut que « Dix ans après, en dépit d'une décennie d'actions mobilisant des fonds publics importants, ces plans n'ont pas atteint leurs objectifs ». Cela pose une interrogation légitime de la responsabilité politique et pénale des gouvernants.

¹⁶⁴ P. Ségur, La responsabilité politique, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993, p.13

En fin janvier 2022, avaient été déclarées irrecevables des plaintes déposées par deux associations contre d'anciens ministres de la Santé et de l'Agriculture, où il était reproché d'avoir « plongé l'autorisation d'utilisation du chlordécone » jugeant que lesdites associations n'avaient pas d'intérêt à agir.

C) Les moyens

En matière de responsabilité pénale (art. 68-1 et art. 68-2, Constitution de 1958), seule la CJR est compétente pour juger les membres du gouvernement en raison « des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » qui seraient des « crimes ou délits au moment où ils ont été commis ». Il faut donc que les membres du gouvernement, dans l'exercice de leur fonction, des crimes ou délits. Il pourrait à cet égard être intéressant de les poursuivre sur le fondement du délit d'écocide (art. L231-2, Code pénal) ou sur le fondement des risques causés à autrui (art. L223-1 à L223-2, Code pénal).

Deux phénomènes cohabitent et rendent difficile d'engager la responsabilité des gouvernants.

Tout d'abord, **le phénomène de « criminalisation »**¹⁶⁵ : il y a une substitution de la responsabilité pénale à la responsabilité politique des dirigeants. Une conséquence est le contrepoint de la faiblesse de la responsabilité politique, notamment en matière de santé publique liées à l'importance des controverses scientifiques et les remises en question sur la dangerosité des produits sous l'effet des lobbyings qui fabrique le doute. **Un ministre a tout intérêt, non personnel mais fonctionnel, à croire à cette non-dangerosité.** En matière de pesticides, il s'agit d'un déni collectif. Or **la responsabilité politique suppose une certitude suffisante quant à l'erreur ou la faute politique commise pour emporter une majorité au Parlement, certitude qui n'est aujourd'hui pas acquise.** Un autre obstacle à la mise en jeu de la responsabilité des gouvernants est la controverse sur le lien de causalité entre les substances réglementées et des pathologies observées.

Ensuite, **le phénomène d'« administrativisation » de la responsabilité politique des gouvernants** : il y a une substitution de la responsabilité des « hauts fonctionnaires » au détriment de celle des gouvernants¹⁶⁶. En principe, dans un régime parlementaire, il n'y a pas de lien direct entre l'administration et le parlement, c'est la théorie du ministre-écran. Aujourd'hui, le principe est altéré. Selon la théorie du « fonctionnaire-écran », la responsabilité pénale du fonctionnaire pour fait ministériel est en jeu. Il y a un transfert des responsabilités des gouvernants vers des autorités administratives indépendantes ou non avec une dilution responsabilité. En matière de pesticides, les AMM délivrées par ANSES depuis 2015, placé sous la tutelle de 5 ministères : compétence d'exception du ministère de l'agriculture (compétence uniquement pour les dérogations à apporter aux autorisations ou refus). Cela participe à la dilution de la responsabilité.

¹⁶⁵ O. Beaud, *Le Sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, PUF, Coll. « Béhémoth », 1999

¹⁶⁶ V. O. Beaud, *Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés*, in O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), *La Responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 203-234.

Conclusion / chances de succès

Il y a une tendance à vouloir la suppression du Conseil de justice de la République (Rapport « Rendre justice aux citoyens », Comité des États généraux de la justice, p.21) vu l'impunité pénale des gouvernants et l'inefficacité de cette voie de droit. Il y a peu de chances de succès, mais c'est un moyen de gagner en visibilité.

La stratégie est de trouver des requérants ayant un intérêt à agir, au sens du droit français, représentée et/ou aidée par l'association, pour mettre en jeu la responsabilité pénale du ministre de l'Agriculture, du ministre de la Santé et / ou du directeur de l'ANSES en vertu des AMM, étant des actes administratifs, sur le fondement de délit d'écocide.

II-La saisine du Conseil d'Etat

A) Base juridique

B) Conditions de recevabilité

C) Les moyens

Conclusion / chance de succès

Question de droit : *Est-il possible de saisir le Conseil d'État pour faire annuler un acte qui autorise l'utilisation des pesticides ? Si oui, sa saisine serait-elle opportune ?*

Tout d'abord afin de répondre à cette question, nous traiterons seulement du recours pour excès de pouvoir dans le but de faire annuler un acte. Par la suite, nous évoquerons la possibilité de soulever une exception d'illégalité pour faire annuler l'acte.

Le Conseil d'État peut être saisi dans plusieurs situations :

- En cassation, après une décision d'un tribunal administratif dans certaines matières ou après une décision d'une cour administrative d'appel.
- En appel, après une décision d'un tribunal administratif rendue en urgence (référé).
- En premier et dernier ressort, pour contester directement une décision du gouvernement (décrets, arrêtés de ministres) ou d'une autorité administrative nationale¹⁶⁷.

Il s'agit d'une dérogation à la compétence de principe des tribunaux administratifs. Le Conseil d'État sera compétent si le recours est dirigé contre un acte réglementaire adopté par un ministre¹⁶⁸.

Les délais pour saisir le Conseil d'État varient selon le type de recours :

- 2 mois pour contester une décision d'une cour administrative d'appel ou d'un tribunal administratif dans certaines matières¹⁶⁹.
- 15 jours pour contester une décision rendue en urgence (référé) par un tribunal administratif¹⁷⁰.
- 2 mois pour contester directement une décision du gouvernement ou d'une autorité administrative nationale.

A) Base juridique

La contestation d'un acte autorisant des pesticides peut s'appuyer sur plusieurs fondements juridiques. Il y a tout d'abord l'article L. 110-1 du code de l'environnement consacre les principes fondamentaux du droit de l'environnement et en particulier le principe de précaution, de prévention et de pollueur-payeur. Le principe de précaution peut être directement invoqué pour contester l'insuffisance de l'évaluation des risques liés aux pesticides. Le principe de précaution a été reconnu comme essentiel par le Conseil d'État qui a affirmé qu'une autorisation méconnaissant ce principe est illégale¹⁷¹. De même, la Cour administrative d'appel de Lyon

¹⁶⁷ Article R. 311-1 du Code de justice administrative (CJA).

¹⁶⁸ Article L. 311-1 du CJA.

¹⁶⁹ Article R. 421-1 alinéa 1 du CJA.

¹⁷⁰ Article L.523-1 du CJA.

¹⁷¹ CE 23 octobre 2024, décision n° 456108.

avait considéré qu' « un produit phytopharmaceutique qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement bénéficier d'une autorisation de mise sur le marché »¹⁷².

L'article L. 521-1 du Code de justice administrative permet de demander la suspension d'une décision administrative en cas d'urgence et de doute sérieux sur sa légalité. L'urgence peut être établie en soulignant les risques pour la santé publique et l'environnement, comme ce fut le cas pour le Roundup Pro 360¹⁷³.

L'article L. 253-7 du Code rural et de la pêche maritime donne à l'autorité administrative le pouvoir de prendre des mesures d'interdiction, de restriction ou de prescription particulière concernant les produits phytopharmaceutiques pour protéger la santé publique et l'environnement.

L'article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime encadre l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation.

L'article R. 253-14 du Code rural et de la pêche maritime concerne les demandes d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et plus précisément des demandes d'autorisation d'un produit de seconde gamme ou d'un produit de revente. Ainsi et pour exemple, l'arrêt de la Cour administrative d'appel (CAA) de Lyon du 29 juin 2021, dont le pourvoi a été rejeté par le Conseil d'État le 23 octobre 2024, met en lumière la particularité de cet article. Dans cette affaire, la CAA a soulevé que, concernant le Round Up Pro 360, les autorités compétentes n'avaient pas procédé à une évaluation indépendante et spécifique des risques. Au lieu de cela, elles se seraient contentées de le considérer comme une simple "revente" du Typhon, un produit déjà autorisé. Cette approche est problématique car elle semble contraire à l'esprit et à la lettre de l'article R. 253-14. Même si un produit est similaire à un autre déjà autorisé (qu'il s'agisse d'une seconde gamme ou d'une revente), cela ne dispense pas les autorités d'une évaluation propre et individualisée. L'article R. 253-14 ne vise pas à supprimer toute évaluation, mais à simplifier la procédure en reconnaissant la similarité des compositions. Il ne permet en aucun cas de s'abstenir d'une analyse des risques spécifique au nouveau produit, même si elle peut s'appuyer sur les données du produit de référence.

Par ailleurs, la Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc de constitutionnalité, vise notamment à garantir le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé¹⁷⁴. Le principe de précaution est énoncé dans la Charte de l'environnement et a valeur constitutionnelle en France. Ce principe peut être mobilisé pour demander la suspension d'une autorisation lorsque des incertitudes subsistent quant à la toxicité des substances cachées présentes dans les formulations¹⁷⁵. Le Conseil d'État a confirmé son application pour contrôler les risques environnementaux et sanitaires¹⁷⁶.

¹⁷² Cour administrative d'appel de Lyon, 3^{ème} Chambre, Arrêt n°19LY01017 du 29 juin 2021.

¹⁷³ TA Lyon, 15 janvier 2019.

¹⁷⁴ CE, Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931 ; CE, 3 octobre 2010, n° 297931.

¹⁷⁵ CE, Ass., 12 avril 2013, Association coordination interrégionale Stop THT et autres, n° 342409 ; CE, 19 juillet, 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n° 328687.

¹⁷⁶ CE, 23 octobre 2024, décision n° 456108.

Enfin, le règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, établit les règles européennes en la matière. Ce règlement européen fixe les critères d'approbation des substances actives et impose une évaluation rigoureuse des risques pour la santé humaine et l'environnement. Il souligne que l'évaluation des formulations complètes, et non seulement des substances actives isolées, est nécessaire pour garantir la sécurité des produits autorisés. Imposant une évaluation rigoureuse des risques pour la santé humaine et l'environnement, ce règlement européen a été utilisé comme base pour justifier l'annulation de l'autorisation de mise sur le marché du Roundup Pro 360¹⁷⁷.

Ces bases juridiques permettent de contester la légalité d'un acte autorisant des pesticides devant le Conseil d'État, en arguant notamment de l'insuffisance des mesures de protection de la santé publique et de l'environnement.

B) Conditions de recevabilité

Le recours pour excès de pouvoir est dirigé contre un acte administratif unilatéral. Dans le contexte de la réglementation des pesticides, plusieurs types d'actes sont susceptibles de recours, par cette voie : (1) les autorisations de mise sur le marché ; (2) les actes réglementaires ; (3) les décisions implicites de refus.

(1) Les autorisations de mise sur le marché

L'Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail (ANSES) est responsable de l'octroi des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques. Chaque AMM est une décision administrative individuelle qui autorise la commercialisation d'un produit spécifique.

Ces AMM peuvent être contestées par un recours pour excès de pouvoir si elles sont jugées illégales, en particulier en raison d'une erreur d'appréciation des risques ou d'une violation du principe de précaution.

(2) Les actes réglementaires

Ce sont les décrets et arrêtés qui fixent les règles générales d'utilisation des pesticides.

A noter qu'un acte réglementaire se définit par son caractère unilatéral, sa portée générale et impersonnelle et son objectif normatif (à différencier d'une décision individuelle qui « édicte des prescriptions ayant pour destinataire une [...] personne nominativement désignée »).

(3) Les décisions implicites de refus

Lorsqu'une demande de retrait d'un produit phytopharmaceutiques du marché est formulée auprès de l'autorité compétente (généralement l'ANSES) sur la base de nouvelles données scientifiques, et que cette autorité ne répond pas dans un délai déterminé, il se crée une décision implicite de refus.

¹⁷⁷ CAA Lyon, 29 juin 2021, §.11 et 14.

Cette décision implicite de refus peut faire aussi l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le requérant conteste alors le refus de l'administration de prendre des mesures face aux nouvelles informations scientifiques.

Il faut également établir **l'urgence**. Elle peut être établie en soulignant les risques immédiats pour la santé publique et l'environnement liés à l'utilisation des pesticides autorisés¹⁷⁸.

Ensuite, **le doute sérieux quant à la légalité de l'acte** doit être caractérisé. Il faut mettre en évidence les potentielles irrégularités de l'acte autorisant les pesticides¹⁷⁹.

Enfin, le requérant doit démontrer qu'il a un **intérêt à agir**, c'est-à-dire qu'il est directement concerné par l'acte attaqué.

L'intérêt à agir en tant qu'association de protection de l'environnement : cet intérêt est généralement reconnu pour les questions liées aux pesticides.

Pour qu'une association de protection de l'environnement puisse faire un recours en droit interne, son intérêt à agir doit remplir plusieurs conditions :

- L'association doit être régulièrement déclarée ;
- L'association doit exercer ses activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement depuis au moins trois ans ;
- L'objet de l'association doit être la protection de la nature et de l'environnement ;
- L'objet social ne doit être ni trop large ni trop restreint par rapport à l'acte contesté ;
- Le périmètre d'action géographique de l'association doit être défini de façon suffisamment précise ;
- Ce champ d'action doit concorder avec le ressort géographique de l'acte administratif contesté ;
- Les associations agréées bénéficient d'une présomption d'intérêt à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires ;
- L'agrément est accordé par le préfet pour un cadre départemental ou régional, ou par le ministre chargé de l'environnement pour un cadre national ;
- L'association doit justifier d'un intérêt suffisamment direct lui donnant qualité pour agir ;
- Pour les associations non agréées, le juge apprécie la réalité de l'intérêt à agir ;
- L'association doit exercer une activité effective et publique dans le domaine de la protection de l'environnement ;

¹⁷⁸ Article L. 521-1 du CJA.

¹⁷⁹ Article L. 521-1 du CJA.

- L'association doit justifier d'un fonctionnement démocratique et d'une transparence financière.

Il est important de noter que la rédaction des statuts de l'association est une étape cruciale, car elle peut conditionner sa capacité à agir devant les juridictions administratives¹⁸⁰.

L'objet social de l'association correspond à la nature du contentieux en question : « agir, par tous moyens légaux, pour dénoncer la présence de toxiques cachés dans des pesticides et de remettre en cause l'évaluation des formulations de pesticides susceptibles de contenir ces substances toxiques non déclarées ».

Pour une association de protection de l'environnement, l'intérêt à agir est généralement reconnu si elle répond aux critères de recevabilité, tels que ceux décrits dans les jurisprudences analysées¹⁸¹.

C) Les moyens

Plusieurs arguments peuvent être avancés pour contester l'acte autorisant des pesticides :

- **Incompétence de l'autorité** : Vérifier si l'autorité qui a pris l'acte avait le pouvoir de le faire, notamment au regard des compétences européennes en la matière.
- **Insuffisance de l'évaluation des risques** : Contester la qualité ou l'exhaustivité des avis scientifiques sur lesquels se base l'autorisation¹⁸². Le tribunal administration de Lyon a souligné que le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) avait classé le glyphosate comme "cancérogène probable pour l'homme" en se basant sur des études menées sur des animaux¹⁸³.
- **Non-respect du principe de précaution** : Face aux doutes persistants sur l'innocuité de certains pesticides, le principe de précaution justifie leur interdiction pour protéger la santé publique et l'environnement. Ce principe est inscrit dans la Charte de l'environnement, qui a une valeur constitutionnelle en France. Il faut ainsi argumenter que l'autorisation ne prend pas suffisamment en compte les risques pour la santé et l'environnement¹⁸⁴. Le tribunal a jugé que l'utilisation du Roundup Pro 360 portait une atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, constituant ainsi une erreur d'appréciation au regard du principe de précaution défini par l'article 5 de la Charte de l'environnement¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Article L.621-1 du code de l'environnement.

¹⁸¹ CAA Lyon, 29 juin 2021, §.8.

¹⁸² Article 29 du Règlement (CE) n° 1107/2009 ; Directive 2009/128/CE.

¹⁸³ TA Lyon, 15 janvier 2019, considérant 8 et rappelé par dans la décision de la Cour administrative d'appel de Lyon du 29 juin 2021.

¹⁸⁴ CE, Ass. 19 juin 2006, Commune de Sausheim ; CJUE, Affaire C-616/17, Blaise et autres ; CE, 19 juillet 2010, Association du quartier Les Hauts de Choiseul, n° 328687 ; CE, 12 avril 2013, Association Stop THT, n° 342409.

¹⁸⁵ TA Lyon, 15 janvier 2019, considérant 11.

- **Violation des obligations de protection** : Démontrer que l'acte ne prévoit pas de mesures suffisantes pour protéger :
 - Les riverains des zones traitées¹⁸⁶.
 - Les cours d'eau et points d'eau. De nombreux pesticides sont toxiques pour la faune et la flore aquatiques, perturbant gravement les écosystèmes. Leur utilisation peut entraîner une pollution des cours d'eau et des nappes phréatiques¹⁸⁷.
 - Certaines zones protégées¹⁸⁸.
 - La santé des personnes, notamment par rapport aux risques cancérigènes des pesticides¹⁸⁹. Des études scientifiques ont mis en évidence des liens entre l'exposition aux pesticides et le développement de certains cancers¹⁹⁰. Le CRIIGEN a soutenu que la substance était suspectée d'être toxique pour la reproduction humaine, un argument qui a été pris en compte par le tribunal¹⁹¹.
 - L'usage intensif de pesticides contribue au déclin des populations d'insectes pollinisateurs et d'autres espèces essentielles à l'équilibre des écosystèmes.
- **Non-conformité avec les objectifs de réduction des pesticides** : Arguer que l'autorisation va à l'encontre des engagements pris dans le cadre des plans de réduction des pesticides, comme le plan Ecophyto¹⁹².
- **Manque de transparence** : Contester la procédure d'autorisation si elle n'a pas respecté les obligations de consultation publique ou de publication des avis¹⁹³.

¹⁸⁶ Article L. 253-8 du Code rural et de la pêche maritime.

¹⁸⁷ CE, Section, 23 mars 2012, Commune de Hures-la-Prade, n° 337144 ; Directive 2000/60/CE (Directive cadre sur l'eau).

¹⁸⁸ CE, 15 novembre 2021, n° 437613.

¹⁸⁹ CE, Chambres réunies, Décision no 456108 du 23 octobre 2024, Requête no 24-539.

¹⁹⁰ CE, 15 novembre 2022, n° 439133.

¹⁹¹ TA Lyon, 15 janvier 2019, considérant 8.

¹⁹² Plan Ecophyto ; Directive 2009/128/CE ; CE, 4 décembre 2023, n° 460892 ; CE, 28 juillet 2000, France Nature Environnement, n° 204024.

¹⁹³ Article L. 123-19-1 et suivants Code de l'environnement relatifs à la participation du public ; Convention d'Aarhus ; CE, 24 juillet 2009, Comité de recherche et d'information indépendante sur le génie génétique, n° 305314 ; CE, 19 juin 2006, Association Eau et rivière de Bretagne, n° 282456.

Conclusion / chance de succès

Les chances de succès d'une telle action dépendent de plusieurs facteurs énoncés au c) et en particulier en ce qui concerne la violation du principe de précaution.

De plus, en France, le Conseil d'État semble de plus en plus sensible aux enjeux environnementaux. Des affaires récentes montrent qu'il est possible d'obtenir gain de cause¹⁹⁴. En revanche, la complexité des procédures et la nécessité de preuves solides rendent l'issue incertaine. Une stratégie contentieuse bien préparée, s'appuyant sur des expertises scientifiques robustes et une argumentation juridique précise, peut augmenter significativement les chances succès. Toutefois, il ne faut pas négliger le délai de recours de deux mois à compter de la publication ou de la notification de l'acte administratif attaqué, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Enfin, le non-respect de ces principes par l'administration peut constituer un fondement solide pour soulever une exception d'illégalité d'une autorisation de mise sur le marché de pesticides, en mettant en avant l'insuffisance des mesures prises pour évaluer et prévenir les risques environnementaux et sanitaires. Le principe de précaution peut être directement invoqué sans condition de délai.

En outre, il n'est pas possible de contester directement le règlement européen devant le Conseil. Ce seront seulement les actes administratifs pris sur le fondement du règlement qui gravitent autour qui pourront être critiqués. Néanmoins, le Conseil d'État pourra toujours soumettre une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne. Cependant, les chances de résultat et de réponse affirmative de la Cour seront minces.

¹⁹⁴ CE, Chambres réunies, Décision no 456108 du 23 octobre 2024, Requête no 24-539 ; TA de Paris, 4e section - 2e chambre, 16 juin 2023, n° 2019924.

III-La saisine du Conseil Constitutionnel

A) Base juridique

B) La procédure

a) Le contrôle a priori

b) Le contrôle a posteriori

C) Moyens / focus sur le droit à un environnement sain

Conclusion / chances de succès

Question de droit : *Est-il possible de saisir le Conseil Constitutionnel ? Si oui, sa saisine serait-elle opportune ?*

A) Base juridique

Le Conseil Constitutionnel a été institué par la Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958. Il est composé de neuf membres.

Il a pour mission principale de vérifier la conformité des lois à la Constitution.

B) La procédure

Le Conseil Constitutionnel (CC) peut être saisi de deux manières différentes :

a) Le contrôle a priori

Article 61 Constitution

Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Ainsi, le CC est habilité à réaliser un contrôle obligatoire des lois organiques et des règlements des Assemblées, ainsi qu'un contrôle facultatif des lois ordinaires et des engagements internationaux.

Toutefois, dans le cadre de ce contrôle, il ne peut être saisi que par le président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée Nationale ou du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. **Les individus ordinaires ne pourront jamais saisir le CC dans ce cadre** (ni directement dans le cadre du contrôle a posteriori par ailleurs).

Depuis une décision de 1971, le CC accepte de contrôler la conformité des actes législatifs par rapport aux droits fondamentaux¹⁹⁵. En effet, par cette décision, le CC a fait entrer les droits et libertés fondamentaux dans le champ du contrôle constitutionnel. Ainsi, le contrôle constitutionnel des lois se fait par rapport au bloc de constitutionnalité qui comprend le corps de la Constitution mais aussi son préambule. Or, le préambule de la Constitution de 1958 contient le préambule de la Constitution de 1946 dans lequel on retrouve les PFRLR (principes fondamentaux reconnus par les lois de la République) et les PPNT (principes particulièrement nécessaires à notre temps), la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, **la Charte de l'environnement de 2005**.

¹⁹⁵ CC, 16 juillet 1971, décision n°71-44DC, loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1971 relative au contrat d'association.

b) Le contrôle a posteriori

La révision constitutionnelle introduite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a intégré l'article 61-1 à la Constitution de 1958.

L'article 61-1

Il porte sur la QPC (question prioritaire de constitutionnalité).

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

La QPC ne permet pas aux personnes privées de saisir le juge constitutionnel. En revanche, elle permet aux parties à un litige en cours de soulever une QPC (soutenir qu'une **disposition législative** porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit) devant le juge du fond (judiciaire ou administratif). Ce dernier doit, sous certaines conditions, décider s'il y a lieu de renvoyer au Conseil d'Etat (CE) ou à la Cour de cassation. Seule la Cour d'assises ne peut être saisie. Il est aussi possible de soulever la QPC directement devant le CE ou la Cour de cassation si on se trouve en dernière instance. Ces dernières, si les conditions sont remplies, doivent renvoyer la QPC au Conseil Constitutionnel dans un délai maximum de 3 mois.

Les conditions à remplir pour que la QPC soit renvoyée devant le CC sont les suivantes :

- La disposition contestée doit être applicable au litige ou à la procédure en cours, ou constituer le fondement des poursuites ;
- Elle ne doit pas déjà avoir été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du CC, sauf changement de circonstances ;
- La question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux.

Le CC doit alors se prononcer dans un délai maximum de 3 mois et, si les conditions sont remplies, abroger la disposition législative contestée.

La procédure est publique (article 8 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le CC) ce qui est assez inédit en matière de contentieux constitutionnel. En effet, l'audience publique introduite par la QPC est une innovation pour le CC qui ne siégeait qu'à huit clos jusqu'alors dans le cadre du contrôle a priori.

La procédure est également contradictoire (article 3 du règlement intérieur) et impartiale (article 4 du règlement intérieur).

Ainsi, si l'association **Secrets Toxiques** a une procédure en cours devant les juridictions administratives, elle peut tenter de soulever une QPC. Il appartiendra au juge de vérifier si les conditions sont remplies. Voir la décision du 31 janvier 2020 détaillée ci-dessous à titre d'exemple.

Cependant, les autorisations de mise sur le marché sont des actes administratifs et non législatifs. Ils ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Le système général est européen et un règlement communautaire ne peut pas non plus être déféré au juge constitutionnel (c'est alors un contrôle de conventionnalité).

Dans la décision QPC du 31 janvier 2020, Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques, la question était de savoir si le paragraphe IV de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, était conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Il faudrait donc demander au CC de vérifier la conformité d'une loi relative aux produits phytopharmaceutiques aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Le CC peut prendre différentes décisions :

- Déclaration de conformité ;
- Décision de non-conformité totale ;

Le texte n'est pas promulgué ou abrogé.

- Déclaration d'inconstitutionnalité partielle ;

Soit le Conseil déclare que certaines dispositions de la loi ne sont pas conformes mais il ne les juge pas inséparables du reste du texte (la loi peut être promulguée à l'exception de la disposition).

Soit, il recourt à la seconde lecture. Le gouvernement peut écrire un nouveau texte qui peut donner lieu à une nouvelle saisine = contrôle de double détente.

Soit réécriture très partielle de la loi par le CC lui-même.

- Réserves d'interprétation ;

La loi est déclarée conforme à la Constitution mais sous la condition de respecter un certain nombre de conditions que le Conseil indique lui-même dans sa décision (création jurisprudentielle).

Depuis 3 arrêts rendus par le CE le 24 décembre 2019, la responsabilité de l'Etat peut être engagée en raison d'une loi déclarée contraire à la Constitution. Ainsi, si des personnes ont subi des dommages (pertes financières, préjudice) directement du fait de l'application de la loi avant son abrogation, elles pourront obtenir réparation en saisissant le juge administratif¹⁹⁶.

¹⁹⁶ CE, 24 décembre 2019, Société Paris Clichy n°425981, Société Hôtelière Paris Eiffel Suffren n°425983, M. Laillat, n°428162.

c) Les moyens

FOCUS SUR LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT ET LE DROIT À UN VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT SAIN

La protection du droit à un environnement sain doit s'effectuer dans le cadre de la Constitution, des textes internationaux, européens et législatifs. En effet, ce droit a été d'abord reconnu en droit international dans les années 70 à la suite de la Déclaration de Stockholm de 1972 qui, en son article 1er énonce que : « la liberté est un droit fondamental pour l'Homme, l'égalité et les conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. » Le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies a adopté une résolution le 8 octobre 2021 reconnaissant le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable comme étant un droit humain.

La Charte de l'environnement introduite en 2005 (loi constitutionnelle du 1er mars 2005) dans le préambule de la Constitution de 1958 consacre le droit à un environnement sain dans son article 1 : « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé. »

Le législateur rattache le droit à un environnement sain à la notion d'intérêt général. Le Conseil d'Etat juge que « la protection de la nature est l'un des aspects de la protection de la salubrité publique »¹⁹⁷. Par ailleurs, le législateur a élaboré un cadre législatif dans la perspective selon laquelle « les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain » (article L.110-2 du Code de l'environnement). Ce, afin de créer un ordre public écologique.

De plus, afin que le droit à un environnement sain se développe, a été introduite l'obligation d'organiser une information relative à l'environnement.

Les juges constitutionnels et administratifs rendent opposable le droit à vivre dans un environnement sain et équilibré, conformément à l'article 1er de la Charte¹⁹⁸.

En introduisant la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution de 1958, on réaffirme la vocation de celle-ci à l'universalité, en apportant une dimension nouvelle et autonome à la protection de l'environnement comme protection des droits fondamentaux. La Charte de l'environnement énonce des droits et des devoirs mais également une dimension plus universelle et collective des droits fondamentaux.

Toutefois, la Charte de l'environnement a une portée limitée. Tout d'abord, en matière de ratification des accords internationaux, l'article 54 de la Constitution impose au président de la République de modifier la Constitution lorsque ledit traité est contraire aux dispositions de la

¹⁹⁷ CE, SSR, 13 janvier 1988, n°35009, 35063, Syndicat national de la production autonome d'électricité.

¹⁹⁸ CC, 8 avril 2011, n°2011-116 QPC, M. Michel Z. et autre - Troubles du voisinage et environnement / CE, ordonnance, juge des référés, 11 mai 2007, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, sites et villages du Verdon, n°305427.

Constitution. Si un traité international ou européen comporte des dispositions contraires à la Charte et que l'Etat veut ratifier le traité, une modification de la Constitution devra intervenir. La Charte peut donc être reléguée au second plan face à des intérêts jugés plus stratégiques (comme des intérêts économiques).

De plus, **la Charte renvoie souvent au législateur pour la définition des conditions dans lesquelles un droit ou devoir doit être mis en œuvre** (articles 3 (prévention des dommages) et 4 (réparation des dommages)).

Le Conseil d'Etat souligne clairement que la légalité des décisions administratives s'apprécie par rapport aux dispositions législatives prises pour assurer la mise en œuvre des principes énoncés aux articles de la Charte « sous réserve, s'agissant de dispositions législatives antérieures à l'application de la Charte de l'environnement, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences qui découlent de cette Charte »¹⁹⁹.

Ainsi, même si les articles 1 à 4 de la Charte de l'environnement sont d'application directe (reconnu tant par le juge constitutionnel que le juge administratif), il n'en demeure pas moins que la marge de manœuvre laissée au législateur et aux pouvoirs publics dans l'interprétation des normes à la lueur de la Charte ne peut qu'en relativiser sa portée. L'interprétation jurisprudentielle de la Charte de l'environnement est relativement limitée.

Exemples sur l'utilisation de produits phytosanitaires dans l'agriculture :

CC, 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique, n°2020-807 DC

Dans sa décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, le Conseil constitutionnel a validé la loi ASAP. Toutefois, il a censuré d'office 26 de ses articles car il a jugé qu'ils n'avaient pas leur place dans la loi déferée, faute d'avoir un lien avec les dispositions initiales du projet de loi (cavalier législatif).

Son troisième titre relatif à la simplification des procédures applicables aux entreprises cherche à concilier la préservation de l'environnement et le développement industriel par une action plus rapide et plus efficace de l'Administration. Il reprend de nombreuses propositions du rapport Kasbarian sur la simplification et l'accélération des implantations industrielles. Les propositions figurant dans ce rapport remis au Premier ministre, le 23 septembre 2019, sont issues de retours des acteurs économiques qui ont fait état de difficultés tenant notamment « à l'insécurité juridique, à la durée des délais et à la complexité des procédures environnementales ».

Si la loi ASAP a été présentée par le gouvernement comme étant de nature à concilier simplification administrative et protection de l'environnement, elle a été critiquée par plusieurs groupes parlementaires qui ont dénoncé « un démantèlement » de la réglementation environnementale. Certains articles visant à simplifier les procédures administratives pour accélérer les installations industrielles ont été présentés comme étant de nature à porter atteinte à plusieurs principes constitutionnels. Mais le Conseil constitutionnel, qui a été saisi par plus

¹⁹⁹ CE, SSR, 19 juin 2006, Association Eau et rivières de Bretagne, n°282456

de 60 députés, a considéré que les dispositions contestées du titre III de la loi ASAP étaient conformes à la Constitution. **Il a jugé que les articles 34, 44 et 56 de la loi ASAP, qui étaient critiqués par les saisissants en raison de leurs incidences sur l'environnement, ne méconnaissent pas la Charte de l'environnement.**

CC, 10 décembre 2020, Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel, dans une décision du 10 décembre 2020, a reconnu la conformité à la Constitution de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, en ce qu'elle permet de déroger à l'interdiction d'utiliser des produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes.

Concernant la dérogation applicable aux betteraves sucrières, le Conseil constitutionnel relève que celle-ci poursuit un motif d'intérêt général, celui de « faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production ». Elle n'est que provisoire, dans l'attente de solutions alternatives. Elle est strictement encadrée, applicable « pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, à condition que cet usage soit justifié par des circonstances particulières » et qu'il s'impose « en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ». Enfin, les traitements ne visent que les semences, « à l'exclusion de toute pulvérisation, ce qui est de nature à limiter les risques de dispersion de ces substances. [...] lorsqu'un tel traitement est appliqué, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, afin de réduire l'exposition de ces insectes aux résidus de produits employés ».

Du fait de cet encadrement, le droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé est garanti et les limites apportées à l'exercice de ce droit sont justifiées par la poursuite d'un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Explication sur le contrôle du Conseil Constitutionnel

Le contrôle du CC consiste systématiquement à mettre en œuvre l'exigence générale de proportionnalité entre les restrictions apportées par le législateur aux droits et libertés de valeur constitutionnelle et l'objectif poursuivi. En matière d'environnement, il s'exerce soit sur les restrictions apportées aux droits antagonistes au nom de la protection de l'environnement, soit sur les restrictions apportées au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé au nom d'objectifs antagonistes.

- Les restrictions apportées aux droits antagonistes au nom de la protection de l'environnement

Dans la jurisprudence du Conseil, les libertés « de second rang » ont toujours pu être restreintes au nom d'un intérêt général simple, à la différence des libertés « de premier rang » (par exemple, liberté de communication, individuelle et d'association) pour lesquelles un objectif de valeur constitutionnelle (OVC) est exigé.

Or, **la protection de l'environnement est aujourd'hui reconnue comme un OVC²⁰⁰**. Ainsi, si des limites sont apportées à des droits fondamentaux (liberté d'entreprendre ou droit de propriété) au nom de la protection de l'environnement, le contrôle de proportionnalité exercé par le CC sera allégé (contrôle restreint). Il ne sanctionnera que les disproportions manifestes. La décision de 2020 concernait l'interdiction de certains pesticides. Le Conseil a décidé qu'« en adoptant les dispositions contestées, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé ».

Ainsi, le contrôle de proportionnalité des restrictions apportées aux libertés antagonistes est donc désormais restreint du fait de la consécration de la protection de l'environnement en tant qu'OVC. De plus, ses exigences ont également été allégées du fait de la qualification de l'environnement de « patrimoine commun des êtres humains », toujours sur le fondement du préambule de la Charte (même décision du 31 janvier 2020).

- Les restrictions apportées au droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé au nom d'objectifs antagonistes

Décision n°809-DC du 10 décembre 2020, loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières :

Les limitations portées à l'exercice du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé « ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi ».

Pour limiter l'exercice du droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, il faut le justifier par un intérêt général ou par une exigence constitutionnelle. La limitation doit là aussi, être proportionnelle.

Dans la décision du 10 décembre 2020, le CC aligne le droit consacré par l'article 1 de la Charte sur les autres droits et libertés du bloc de constitutionnalité en appliquant son contrôle de constitutionnalité classique. Toutefois, dans cette décision, le CC considère que la dérogation, pour les betteraves sucrières, à l'interdiction posée antérieurement par la loi, d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes est, du fait de la limitation matérielle et temporelle de son champ d'application, considérée comme proportionnée à l'objectif d'intérêt général de préservation des entreprises du secteur en cause et de leurs capacités de production (voir ci-dessus).

²⁰⁰ CC, 31 janvier 2020, QPC, interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques.

Décision CC, 27 octobre 2023, Stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs :

L'article 1 est lu à la lumière du 7ème alinéa du préambule de la Charte de l'environnement. **Pour être admises, les mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à l'environnement ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins en préservant leur liberté de choix à cet égard.** Est ainsi imbriquée à l'exigence de justification et de proportionnalité des limitations celle de promotion d'un environnement durable. Cette nouvelle décision semble ouvrir la porte à une jurisprudence plus favorable du CC à l'égard des droits environnementaux.

Conclusion / chances de succès

L'association Secrets Toxiques ne peut pas saisir directement le Conseil Constitutionnel. Sa seule possibilité serait de soulever une QPC à l'occasion d'un recours devant une juridiction interne. Toutefois, il n'a pas l'assurance que sa QPC sera renvoyée devant le CC.

Par ailleurs, il n'est possible que de contester la non-conformité d'une disposition législative à la Constitution. Or, les autorisations de mise sur le marché des pesticides ne sont pas des dispositifs.

De plus, pour le moment, le contrôle du Conseil ne semble pas très poussé. Son contrôle de proportionnalité l'amène, comme on peut le voir dans sa décision du 10 décembre 2020, à ne pas déclarer inconstitutionnelle une dérogation autorisation l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, malgré leur menace pour le droit à vivre dans un environnement sain.

Son contrôle consiste à vérifier si le législateur a bien mis en place un régime de protection législative de l'environnement. Il n'apprécie pas le caractère adapté ou suffisant de ce régime, au regard de ses effets.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3

La saisine de la Cour de Justice de la République, bien que peu susceptible d'aboutir à une condamnation, peut servir de levier médiatique pour sensibiliser l'opinion publique et exercer une pression politique.

Le Conseil d'État apparaît comme la voie la plus prometteuse sur le plan juridique. Son attention croissante aux enjeux environnementaux et la possibilité d'invoquer le principe de précaution, notamment par l'exception d'illégalité, offrent des perspectives d'action concrètes. Cependant, le succès dépendra d'une stratégie contentieuse rigoureuse, s'appuyant sur des preuves scientifiques solides et une argumentation juridique précise, et du respect des délais de recours. L'exception d'illégalité, non soumise à un délai, offre une voie d'action intéressante pour contester indirectement la légalité d'une AMM. Il est également important de noter que si le droit européen ne peut être directement contesté devant le Conseil d'État, ce dernier peut poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Enfin, la saisine du Conseil constitutionnel, par le biais d'une question préjudicielle de constitutionnalité est la voie la moins accessible et la moins susceptible d'aboutir. Les limites de son champ de compétence, notamment l'impossibilité de contrôler directement les actes administratifs comme les AMM, et son contrôle jugé peut approfondi en matière environnementale, restreignent considérablement les perspectives d'une action fructueuse devant cette instance.

ANNEXE

Écocide – Droit interne

Proposition de loi du 19 mars 2019 (n°384) portant reconnaissance du crime d'écocide²⁰¹.

Cette proposition de loi vise à introduire dans le Code pénal, la répression des crimes contre l'environnement, plus précisément à reconnaître l'écocide. Elle prévoyait d'introduire un nouveau livre dans le Code pénal relatif aux « crimes contre l'environnement ». La notion d'écocide était définie comme « le fait, en exécution d'une action concertée, tendant à la destruction ou dégradation totale ou partielle d'un écosystème, en temps de paix comme en tant de guerre, de porter atteinte de façon grave et durable à l'environnement et aux conditions d'existence d'une population ». Les parlementaires préoyaient de punir le crime d'écocide d'une peine de 20 ans de réclusion criminelle et de 7 500 000 euros d'amende.

Proposition de loi, n° 1576, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023 visant à reconnaître les responsabilités de l'État, à indemniser les victimes du chlordécone et à renforcer notre arsenal juridique par la création d'un crime d'écocide²⁰².

Cette proposition de loi est une conséquence directe d'une pollution massive et durable de l'environnement de l'utilisation de ce pesticide pendant des dizaines d'années (utilisé en Guadeloupe et Martinique jusqu'en 1993).

Elle met en évidence dans le rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation du chlordécone et du paraquat²⁰³ réalisée en 2019 la responsabilité de l'État français d'autant plus engagée « par l'usage coupable et délibéré de procédures dérogatoires, tant dans les autorisations de mise sur le marché accordées depuis 1972, que par les prolongations de celles-ci acceptées en 1992 et 1993 ». Elle ajoute également que « la gestion du contrôle des stocks entre 1993 et 2002 a été, par ailleurs, calamiteuse. Mais les agissements des fabricants et distributeurs de ces spécialités, et notamment le cas d'un distributeur s'improvisant fabricant de produits phytopharmaceutiques pour faire face à l'interdiction de production du chlordécone aux États-Unis, engagent également leur responsabilité. **Enfin, les groupements professionnels, les grandes exploitations bananières et leurs représentants, prêts à tout pour défendre l'utilisation d'un produit miracle sans remettre en cause son impact sur l'environnement et la santé, doivent être appelés à répondre de leur responsabilité. Sans**

²⁰¹ <https://www.senat.fr/leg/pp118-384.html>

²⁰² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b1576_proposition-loi

²⁰³ Il s'agit d'un herbicide appartenant à la famille des ammoniums quaternaires (bipyridiles), précédemment commercialisée sous forme de dichlorure ou de di(méthylsulfate) et largement utilisé dans l'agriculture française jusqu'en 2007.

contestation aucune, la responsabilité de l'État est reconnue et l'engage à mettre en place des mesures de réparation exceptionnelles ».

L'article 1^{er} vise à reconnaître la Responsabilité de l'État dans les préjudices causés par l'utilisation du chlordécone et subis par les territoires et les populations de la Guadeloupe et de la Martinique ; l'article 2 définit l'ensemble des personnes et des professionnels susceptibles d'obtenir réparation de leurs préjudices ; l'article 3 crée une autorité administrative indépendante chargée d'examiner les demandes d'indemnisation, détermine sa composition et ses prérogatives ; l'article 4 définit la nature de l'indemnisation ; l'article 5 organise le suivi des missions de l'autorité administrative indépendante à travers la mise en place d'une commission ; l'article 6 définit le crime d'écocide comme « une action concertée et délibérée tendant à causer directement des dommages étendus, irréversibles et irréparables à un écosystème, commise en connaissance des conséquences qui allaient en résulter ». Ainsi « Plusieurs éléments devront être réunis pour que soit constitué le crime d'écocide. Il faut d'abord l'existence d'une action concertée qui vise la destruction totale ou partielle d'un écosystème, en temps de paix comme en temps de guerre. L'exigence d'une action concertée implique que l'écocide ne pourrait être le fait d'un individu isolé. L'écosystème, déjà intégré dans la loi par l'article 1247 du code civil, renvoie à ce que les biologistes définissent comme la combinaison dynamique entre un environnement naturel (biotope) et les êtres vivants qui l'habitent ». L'article 7 et 8 prévoit l'imprescriptibilité du crime d'écocide.

Le délit d'écocide a été introduit par la loi Climat et Résilience²⁰⁴. Le crime d'écocide n'existe pas actuellement. L'emploi du terme "délit" plutôt que "crime" est critiqué car il est perçu comme une minimisation de la gravité des atteintes à l'environnement. L'analogie avec le "délit de génocide" est pertinente : elle souligne l'incongruité d'utiliser un terme qui atténue la portée d'actes aux conséquences potentiellement irréversibles. Le choix du délit s'explique notamment par la volonté de ne pas complexifier excessivement la mise en œuvre et la preuve des infractions, mais il affaiblit symboliquement la reconnaissance de la gravité des atteintes écologiques.

Avec un délit d'écocide : on parle d'atteinte grave et durable à l'atmosphère et au milieu aquatique Ce qui est quasiment inapplicable. L'atteinte grave et durable est celle qui est susceptible de perdurer au moins 7 ans. Le gouvernement voulait 10 ans. Le Sénat considérait que c'était une longue durée et a donc proposé 5 ans. Donc, un compromis a été trouvé un délai de 7 ans. Cependant, l'exigence de prouver une atteinte « durable », c'est-à-dire susceptible de perdurer au moins 7 ans, avec une exigence d'intentionnalité (en principe prévu que pour les crimes et non les délits), dans les milieux atmosphériques et aquatiques où les phénomènes de dilution et de dispersion rendent difficile l'évaluation, précise des dommages sur le long terme.

²⁰⁴ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

**Le Règlement (CE) 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 établit les règles relatives à l'autorisation, à la mise
sur le marché, à l'utilisation et au contrôle des produits
phytopharmaceutiques**

Le règlement fixe également les critères d'approbation des substances actives en précisant la procédure d'approbation dans la mesure où le producteur de la substance active soumet le dossier à l'État membre rapporteur pour évaluation. Outre l'efficacité, l'évaluation est basée sur des propriétés telles que la toxicité, la mutagénicité, la cancérogénicité, la reprotoxicité, les propriétés perturbatrices endocriniennes, la persistance et la bioaccumulation. La reconnaissance mutuelle des autorisations est possible.

L'autorisation indique clairement les utilisations acceptées des substances et fixe les exigences nécessaires.

L'emballage et l'étiquetage doivent être conformes aux dispositions du règlement CLP (1272/2008/CE - classification, étiquetage et emballage des substances et des mélanges).

Les producteurs, les fournisseurs, les distributeurs, les importateurs et les exportateurs tiennent un registre des produits phytopharmaceutiques qu'ils fabriquent, tandis que les États membres effectuent une surveillance et des contrôles. Les États membres tiennent à jour un inventaire de tous les produits phytopharmaceutiques autorisés et retirés dans une base de données accessible au public.

La directive 79/117/CEE établissait une liste de substances actives dont l'utilisation dans les produits phytopharmaceutiques était interdite sur le territoire de la CEE.

La directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, a constitué un tournant majeur dans la réglementation européenne des pesticides. => 'objectif

principal était d'établir un cadre réglementaire commun au sein de l'Union européenne pour garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement.

- Abrogation des directives 91/414/CEE + 79/117/CEE par le règlement 1107/2009 pour de but de simplifier son application et la cohérence dans tous les EM ;
- **Considérant 6** : rappelle que les produits phytopharmaceutiques jouent un rôle crucial dans la protection des cultures et l'amélioration des rendements. Lutte contre les maladies, mauvaises herbes, insectes => cause des pertes pour les agriculteurs.
- **Considérant 7 : cite les risques associés aux produits phytopharmaceutiques :**
 - Les produits phytopharmaceutiques peuvent avoir des conséquences néfastes pour la santé humaine, la faune et la flore et pour l'environnement dans son ensemble.
 - « notamment s'ils sont mis sur le marché sans avoir été officiellement testés et autorisés et s'ils sont utilisés d'une manière incorrecte ». L'absence de réglementation ou une utilisation inappropriée de ces produits amplifient considérablement les risques.
- **Considérant 8 : objectifs du règlement et principes directeurs :**
 - Double objectif : le règlement vise à concilier 2 objectifs apparemment contradictoires : (1) la protection de la santé et de l'environnement ; (2) la préservation de la compétitivité de l'agriculture.
 - Il rappelle le but de ce règlement de « **garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement** ».

Article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

Énonce un niveau élevé de protection de l'environnement

=> Article 37 est complété par d'autres dispositions :

Article 11 TFUE

(ex-article 6 TCE)

« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

Article 191 TFUE

(ex-article 174 TCE) :

Par. 2 : pose les principes fondamentaux qui guident la politique environnementale de l'Union européenne (avec également la clause de sauvegarde en matière de protection de l'environnement) :

- Un niveau élevé de protection de l'environnement fixé par l'UE qui :
 - implique une approche proactive et préventive visant à anticiper les problèmes environnementaux plutôt qu'à simplement y réagir et ;
 - reconnaît la diversité des situations régionales au sein de l'UE qui implique une adaptation des politiques environnementales aux spécificités de chaque territoire, tout en garantissant un niveau de protection uniforme.
- Ce niveau de protection élevé est fondé sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le « principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement » et du principe du pollueur payeur. C'est quatre principes forment le socle de la politique environnementale européenne.

Principe de précaution : en cas de risque sérieux pour l'environnement, même si les connaissances scientifiques ne sont pas complètes, des mesures peuvent être prises pour prévenir ce risque.

Principe d'action préventive : il est complémentaire du précédent. Il encourage à mettre en place des mesures pour éviter la dégradation de l'environnement, plutôt que simplement réparer les dommages causés.

Prévention à la source : vise à agir dès l'origine des processus qui peuvent engendrer des pollutions.

Principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement : vise à agir dès l'origine des processus qui peuvent engendrer des pollutions. En cas de pollution, des mesures de correction doivent être privilégiées, afin de rétablir la qualité de l'environnement dans les meilleurs délais.

Article 3 TUE

(ex-article 2 TUE)

Par.3 : définit les objectifs de l'UE. Il présente une vision ambitieuse de l'UE, qui souhaite être à la fois un espace économique dynamique, une société juste et solidaire, et un acteur majeur de la protection de l'environnement. Il définit les grands axes de l'action de l'UE.

- Le principe de précaution doit être appliqué.
- Les industriels ont l'obligation de démontrer que leurs produits sont surs pour la santé et l'environnement avant de les mettre sur le marché (se pose la question de l'accès aux informations de mise sur le marché et le réel contrôle opéré ?)
- **Considérant 9 : objectif d'harmonisation des règles au niveau européen afin de faciliter leur circulation au sein du marché unique** (avant ce règlement, des disparités créaient des obstacles au commerce, car un produit autorisé dans un pays pouvait être interdit dans un autre).

La Cour de Justice de l'UE (CJUE) est venu élargir la liste (prévu à l'article 36 TFUE) justifiant des restrictions discriminatoire en y incluant la protection de l'environnement. **La Cour souligne que la protection de l'environnement ne peut pas justifier une atteinte totale à la libre circulation.** Un très bon exemple : **l'affaire des « bouteilles danoises », 1980** qui illustre les tensions entre la volonté des Etats membres (EM) de protéger l'environnement et le principe de libre circulation des marchandises, pilier du marché intérieur européen (MI). Dans les faits, le Danemark avait mis en place un système de collecte et de recyclage des emballages de boissons, visant à réduire les déchets et préserver l'environnement. Ce système était très strict : seuls les emballages réutilisables, conformes à certaines normes étaient autorisés. Cette réglementation avait pour conséquence de limiter considérablement l'accès au marché danois pour les producteurs d'autres EM qui ne disposaient pas de ces emballages spécifiques. La CJUE a été saisie d'un recours de la Commission européenne, qui estimait que le système danois constituait une entrave à la libre circulation des marchandises. La Cour a reconnu l'intérêt légitime du Danemark à protéger l'environnement en mettant en place un système de collecte et de recyclage des emballages. Cependant, elle a considéré que les restrictions imposées par le Danemark allaient au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre cet objectif. Elle a en effet souligné que le système danois rendait difficile l'importation de boissons dans ce pays, en imposant des coûts supplémentaires importants aux producteurs étrangers. Ainsi, l'arrêt soulève plusieurs idées : (1) l'équilibre entre la protection de l'environnement et la libre circulation des marchandises : comment concilier ces deux objectifs parfois contradictoires ? ; (2) la proportionnalité des mesures restrictives : une mesure restrictive doit être proportionnée à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire. Ici, l'Etat doit proposer des alternatives crédibles, afin de permettre aux opérateurs économiques de continuer à exercer leur libre circulation ; (3) le rôle de la CJUE : la Cour ne se prononce pas sur le fond, elle échappe à une prise de position politique : elle a l'air d'être en faveur de la libre circulation.

- **Considérant 10 :**
- Pour qu'une substance soit autorisée, elle doit apporter un bénéfice clair pour l'agriculture, ne doit pas présenter de risque pour la santé humaine ou animal, de ne pas avoir d'impact négatif significatif sur l'environnement (effets sur la faune, flore, sols, eau

et air). Donc les produits phytosanitaires doivent être efficaces pour l'agriculture, sans pour autant nuire à la santé, animal, environnement.

- L'évaluation est faite au niveau communautaire. Ainsi, il existe une harmonisation entre les États membres.

La réglementation distingue les substances actives des produits phytopharmaceutiques qui les comportent. L'évaluation des substances actives (ayant été soumis à une procédure d'approbation *ab initio*) entrant dans la composition des produits phytopharmaceutiques, est réalisée au niveau européen coordonnée par l'EFSA.

—> Les **conditions de la procédure sont fixées au chapitre II de ce règlement.**

—> **L'Article 4 fixe les conditions d'approbations d'une substance active.**

—> Son **annexe II définit les critères d'approbation correspondant à ces conditions.** Ainsi, une substance active ne pourra pas être approuvée si :

- Le dossier est incomplet : les informations fournies par le demandeur sont insuffisantes pour mener une évaluation complète des risques ;
- L'efficacité n'est pas démontrée : la substance ne prouve pas qu'elle est suffisamment efficace pour l'usage auquel elle est destinée ;
- La substance peut perturber le système endocrinien humain, ce qui peut avoir des conséquences graves pour la santé ;
- La substance est un polluant organique persistant (risque à long terme => s'accumule dans l'environnement) ;
- La substance présente des risques inacceptables pour l'environnement.

Une fois que la substance active a été approuvée par l'Union, elle peut être incorporée dans un produit phytopharmaceutique. Pour que le produit phytopharmaceutique soit commercialisée, il faut que sa **mise en marché soit autorisée.**

Que signifie : « substance présente des risques inacceptables pour l'environnement » ? :

=> Notion de « **risque environnemental** » dépend de deux paramètres : (1) la dangerosité de la substance (sa toxicité) ; (2) l'exposition des organismes vivants à cette substance.

=> Les directives européennes 93/67/EC, 793/93/EC et 1488/94/EC définissent la méthode d'évaluation de ce risque environnemental. Cette méthode consiste pour chaque substance chimique de synthèse (ex. Pesticide, médicament etc.) à définir :

- une **PNEC (Predicted No effect Concentration)** : définit la **toxicité** de la substance vis-à-vis de l'environnement ;
- une **PEC (Predicted environmental Concentration)** : c'est la concentration prévisible de la substance dans l'environnement. Elle définit donc l'**exposition** des milieux naturels à cette substance.

Ainsi, il existe aussi une liste restreinte de substances considéré comme prioritaire et encadré par la Directive Européenne Cadre sur l'eau (DCE) de 2000 (réactualisé en 2014).

Le règlement CLP, Classification, Labelling Packaging, classification, étiquetage et emballage des substances et mélanges : règlement (CE) n°1272/2008 aligne l'ancienne législation de l'UE sur le SGH (Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques), mise en place par les Nations Unies pour identifier les produits chimiques dangereux et informer les utilisateurs de ces dangers. Il est aussi lié au règlement REACH. Le règlement CLP est entré en vigueur le 20 janvier 2009 et a remplacé progressivement la classification et l'étiquetage préconisés par les directives relatives aux substances dangereuses (67/548/CEE) et aux préparations dangereuses (1999/45/CE). (<https://echa.europa.eu/regulations/clp/classification>)

- **Considérant 11**

- **Considérant 12** : décrit les grandes lignes d'une procédure d'évaluation des substances actives destinées à être utilisées dans les produits phytosanitaires :
 - Procédure claire et précise pour évaluer chaque substance
 - Les **demandeurs d'autorisation doivent fournir un ensemble d'informations précises et complètes sur la substance**
 - Un **EM est désigné comme rapporteur pour chaque substance** : chargé d'évaluer le dossier et de rédiger un rapport d'évaluation
 - L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) joue un rôle important : effectue une évaluation scientifique indépendante des risques liés à la substance
 - La **Commission assure le rôle de gestion des risques et prend la décision finale.**
 - Le considérant indique aussi que ce **processus d'évaluation doit être transparent afin de garantir la confiance du public et des acteurs concernés.**

Le rôle de l'EFSA : L'EFSA a été institué par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Elle effectue une évaluation scientifique des risques. Cette évaluation est basée sur les données fournies par le demandeur et sur les expertises des scientifiques de l'EFSA.

A noter que : la Commission européenne, sur la base de l'avis de l'EFSA, prend la décision finale d'autoriser ou non la substance.

Que signifie « La Commission assume le rôle de gestion des risques » ? La Commission européenne a publié une communication sur la gestion des risques climatiques en Europe en date du 12 mars 2024 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024DC0091>). Elle appelle en outre à améliorer la gouvernance.

- **Considérant 13** : interdit d'exposer des êtres humains à des substances potentiellement dangereuse dans le cadre d'une étude scientifique.
- **Considérant 14 et 15** : impose des délais précis pour chaque étape de l'évaluation d'une substance active. L'objectif de ces échéances est d'accélérer le processus d'approbation de la substance active. « **Le renouvellement de l'approbation devrait être valable pour une période n'excédant pas quinze ans.** »

- **Considérant 16** : L'approbation d'une substance active n'est pas définitive et peut être révisée, voire retirée, si les conditions initiales ne sont plus remplies ou lorsque le respect de la directive 2000/60/CE est compromis (vise à protéger les ressources en eau => Directive Européenne Cadre sur l'eau (DCE) de 2000).
- **Considérant 17** : valoriser l'utilisation des substances à faible risque dans les phytopharmaceutiques. Le règlement propose d'inciter les entreprises à développer et à commercialiser des produits à base de ces substances en mettant en place des mesures incitatives.
- **Considérant 18**
- **Considérant 19** : la substitution des substances actives les plus dangereuses par des alternatives moins risquées ou par des méthodes de lutte non chimique.

Ces méthodes sont décrites comme « **sensiblement plus sûres** » pour la santé humaine, animale et l'environnement => cela signifie qu'elles présentent moins de risques que les produits chimiques utilisés dans les pesticides.

- **Considérant 20** : certains EM ont mis au point des méthodes de lutte non chimiques, ayant un impact bien moindre sur la santé et l'environnement. Aussi, il existe une flexibilité pour les EM d'effectuer une évaluation comparative lorsqu'ils autorisent de nouveaux produits phytopharmaceutiques.
- **Considérant 21** : ce considérant suggère qu'il est nécessaire d'établir des règles similaires pour évaluer ces phytoprotecteurs et synergistes, tout comme pour les substances actives. Cela signifie qu'il faut s'assurer qu'ils sont sûrs et efficaces. Donc pour pouvoir établir ces substances, il faut définir des méthodes d'évaluation pour garantir la sécurité et l'efficacité des phytoprotecteurs et synergistes.

A savoir que l'absence de règles techniques précises limite les actions qui peuvent être prises. Il faut établir des règles et méthodes claires pour savoir comment évaluer ces produits actuellement utilisées sur le marché (« **Les substances se trouvant actuellement sur le marché ne devraient être évaluées qu'après l'établissement de ces règles** »).

- **Considérant 22** : ce considérant indique que les produits phytopharmaceutiques peuvent contenir des coformulants. Il indique également de prévoir de dresser une liste des coformulants qui ne rentrent pas dans la composition des produits phytopharmaceutiques.

Coformulant : ce sont des substances qui ne sont pas les ingrédients actifs, mais qui aident à rendre le produit plus efficace ou stable. (Ex. : des conservateurs).

Il propose de **dresser une liste de coformulants** qui ne devraient pas être présents dans les produits phytomarcétiques. Cela signifie qu'il existe certaines substances considérées comme dangereuses ou indésirables, qui ne devraient pas être utilisées dans ces produits.

- **Considérant 23** : souligne la diversité des produits phytopharmaceutiques et l'importance de réglementer leur utilisation :
 - Les produits phytopharmaceutiques peuvent être conçus de différentes manières (ex. : sous forme de sprays, de granulés etc.) et peuvent contenir différentes substances actives, ce qui permet d'adapter leur utilisation à des besoins spécifiques.
 - Ces produits peuvent être appliqués sur une large gamme de végétaux et dans différentes conditions (agricoles, phytosanitaires, environnementales, climatiques).
 - **L'autorisation de mise sur le marché de ces produits doit être accordée par les EM de l'UE.**

A noter : (voir considérants 10 et 12 concernant la procédure d'approbation des substances actives).

Concernant la mise sur le marché autorisée par les EM de l'UE :

Au niveau de l'Union européenne, les substances actives sont évaluées selon des critères spécifiques. Après une évaluation des risques par des agences nationales et l'EFSA, et un examen par la Commission et un comité des États membres, chaque substance active est approuvée pour des usages particuliers, généralement pour une durée de dix ans, avec possibilité de conditions ou dérogations.

Ensuite, les produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives doivent être autorisés par les États membres. Pour cela, ils doivent démontrer leur efficacité dans des conditions d'utilisation réelles, ne pas avoir d'effets nocifs sur les humains et les animaux, et ne pas causer de retombées environnementales inacceptables.

Pour rappel du glyphosate : le glyphosate est une substance active très présente dans les herbicides. Une agence de l'Organisation mondiale de la santé a classé le glyphosate parmi les substances probablement cancérogènes pour l'homme, tandis que l'EFSA et l'Agence européenne des produits chimiques ont jugé improbable que cette substance présente un risque cancérogène pour l'homme. En décembre 2017, après évaluation de l'EFSA, la Commission européenne a renouvelé l'approbation du glyphosate pour une durée de 5 ans. Chaque produit phytopharmaceutique fait l'objet d'une évaluation scientifique au niveau zonal (trois zones d'évaluation des produits sont définies dans l'Union européenne par le règlement (CE) n° 1107/2009) selon les critères fixés par la législation européenne.

=> **en réaction du renouvellement du glyphosate**, le Parlement européen a institué une commission spéciale sur la procédure d'autorisation des pesticides par l'Union (PEST). Ainsi, la Commission spéciale a souligné dans son rapport sur la procédure d'autorisation des pesticides par l'Union de 2018, **2018/2153(INI)** plusieurs grandes lignes :

- La nécessité de **renforcer la sécurité des pesticides** pour protéger la santé humaine, l'environnement et la biodiversité ;
- Une **plus grande transparence dans le processus d'évaluation et d'approbation des pesticides**, en garantissant que les données utilisées pour ces évaluations soient accessibles au public ;
- Prendre en compte les **alternatives aux pesticides chimiques** ;
- Une **meilleure coopération entre les EM** pour harmoniser les procédures d'autorisation et éviter les divergences dans la réglementation des pesticides ;
- **L'importance d'un suivi post-commercialisation** pour évaluer les effets des pesticides sur la santé et l'environnement après leur mise sur le marché.

Malgré des controverses sur le risque ou non cancérogène du glyphosate, la Commission européenne a proposé en 2023 l'autorisation pendant 10 ans supplémentaires de cette substance. Le vote des EM n'a pas permis de dégager une majorité pour ou contre une telle décision (la France, l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Italie, Malte et les Pays-Bas se sont abstenus). La Commission fonde sa volonté du renouvellement du fait de l'évaluation faite par l'EFSA qui l'ont classé comme non cancérogène. Ils fondent leur décision de renouvellement sur le fait qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune alternative pour venir interdire cette substance active, mais qu'ils sont donc conscient qu'une alternative serait nécessaire à ce produit chimique même s'ils reconnaissent pas de manière expresse la dangerosité de la substance. De plus, en 2015, l'organisation mondiale de la santé (OMS) avait classé le glyphosate comme « cancérogène probable ».

Cependant, en novembre 2023, la Commission européenne ré approuve la substance active glyphosate pour une durée de 10 ans à compter du 16/12/2023 **(Règlement d'exécution (UE) 2023/2660 de la Commission, publié le 28 novembre 2023).**

- **Considérant 24** : met l'accent sur les **principes de précaution et de protection** dans l'octroi des autorisations pour les produits phytopharmaceutiques (comme les herbicides, fongicides

-> Priorité à la santé et à l'environnement : lors de la délivrance des autorisations pour l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, la protection de la santé humaine et animal et de la protection de l'environnement doit passer avant l'objectif d'améliorer la production agricole. Cela signifie que la rentabilité ou les gains de productivité ne peuvent pas justifier l'utilisation de produits si ceux-ci présentent des risques significatifs pour la santé ou l'environnement.

-> Évaluation stricte avant la mise sur le marché : avant d'autoriser la mise sur le marché de ces produits, il doit être démontré que ceux-ci :

- Apportent un **intérêt manifeste** pour la production végétale, c'est-à-dire qu'ils ont une réelle utilité ou bénéfice pour l'agriculture.
- Ne **présentent pas d'effets nocifs sur la santé humaine ou animal**, en particulier sur les groupes dits vulnérables.
- **N'ont pas d'effets inacceptables sur l'environnement** (pollution des sols, des eaux, impact sur la biodiversité etc.

-> Obligations légales imposés par le présent règlement (1107/2009).

etc.).

- **Considérant 25** : harmoniser les procédures et conditions d'autorisation des produits phytopharmaceutiques « compte tenue des **principes généraux de protection de la santé humaine et animal et de l'environnement** »

« Les principes généraux de la santé humaine et animal et de l'environnement » ?

Concernant le principe de précaution : Ce principe stipule qu'en cas de doute scientifique sur la sécurité d'une substance, des mesures doivent être prises pour limiter ou interdire son utilisation. Cela signifie que l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas retarder l'adoption de mesures visant à protéger la santé et l'environnement.

Les produits ne doivent pas avoir d'effets néfastes sur la santé humaine (notamment pour les **groupes vulnérables** comme les enfants et les personnes âgées), la santé animale, ou l'environnement (qualité de l'air, de l'eau, des sols). Cela **inclut l'évaluation des risques à long terme et des effets cumulatifs**.

Les produits ne doivent pas causer de dommages irréversibles aux écosystèmes.

Concernant l'évaluation des risques : avant qu'un produit puisse être commercialisé, une évaluation stricte des risques pour la santé humaine et animale ainsi que des impacts environnementaux doit être menée par des agences scientifiques indépendantes (comme l'EFSA et l'ECHA en Europe).

Lorsque c'est possible, que les substances actives à haut risque puissent être **remplacées** par des alternatives moins dangereuses pour la santé et l'environnement.

Concernant la transparence et responsabilité : les informations sur les risques associés aux produits phytopharmaceutiques doivent être accessibles au public et les autorités doivent rendre des comptes sur les décisions d'autorisation ou d'interdiction.

Ces principes sont présents au sein de l'UE en matière de produits chimiques dans le contexte du Règlement REACH (enregistrement, Evaluation, Autorisation et Restriction des produits chimiques) et du présent règlement (n°1107/2009) pour les produits phytopharmaceutiques.

- **Considérant 26** : situation dans lesquelles la décision concernant l'approbation d'une substance activité ne peut pas être prise dans le délai prévu pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, possibilité **d'autorisations provisoires délivrés par les EM de l'UE**, pour une période limitée (maximum 5 ans).
- **Considérant 27** : évaluation uniforme des substances actives au sein de l'UE afin de minimiser les risques liés aux variations des procédés de fabrication.
- **Considérant 28** : coopération administrative efficace entre les EM de l'UE à chaque étape de la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

Concernant la **reconnaissance mutuelle des autorisations** : lorsqu'un produit phytopharmaceutique est autorisé dans un EM de l'UE, les autres EM devraient accepter cette autorisation, à condition que les conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales (et climatique) soient comparables.

Pour faciliter la mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle : l'UE a divisé en **zones géographiques** où les conditions agricoles et environnementales sont similaires : Nord, centre et sud ; la France étant rattachée à la zone sud).

Il existe une exception à ce principe de reconnaissance mutuelle s'il existe des **circonstances environnementales ou agricoles spécifiques à un EM** :

- **Demande de modification d'une autorisation** accordé par un EM si un autre EM identifie des conditions particulières sur son territoire qui pourraient acter la sécurité ou l'efficacité d'un produit phytopharmaceutique.
- **Refus d'une autorisation d'un produit phytopharmaceutique par un EM**, même si celui-ci est approuvé ailleurs dans l'UE. Refus motivé par des préoccupations concernant la santé publique, la santé animal, ou l'impact environnemental, si ces facteurs ne peuvent être garantis à un niveau élevé de protection dans le contexte spécifique de l'EM.

Les décisions de reconnaître, modifier ou refuser une autorisation doivent être **justifiées** par des circonstances agricoles ou environnementales particulières.

La directive 2009/128/CE qui établit un cadre pour promouvoir une utilisation durable des pesticides au sein de l'UE => vise à réduire les risques et les impacts des pesticides sur la santé humaine et l'environnement, tout en favorisant des méthodes alternatives de lutte contre les nuisibles. **Les États membres sont encouragés à élaborer des plans d'action qui décrivent comment ils comptent atteindre ces objectifs.**

- **Considérant 29** : l'application du principe de reconnaissance mutuelle dans le cadre de la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne pour les produits phytopharmaceutiques.

L'article 3 du règlement définit :

Par. 26) « Utilisation mineure » : l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique, dans un État membre particulier, sur les végétaux ou produits végétaux qui:

- a) ne sont pas largement cultivés dans cet État membre ou ;
- b) sont largement cultivés, pour répondre à un besoin exceptionnel en matière de protection des végétaux ;

L'article 51 du règlement : extension des autorisations pour des utilisations mineures de produits phytopharmaceutiques :

Le titulaire de l'autorisation, des organismes officiels ou scientifiques, des organisations agricoles professionnelle et des utilisateurs professionnels, peuvent demander l'extension de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique pour les utilisations mineures non couvertes par l'autorisation existante.

Les conditions sont les suivantes :

- L'utilisation envisagée doit être clairement définie comme étant mineure, ce qui signifie qu'elle ne représente pas une utilisation généralisée ou importante par rapport à l'usage principal du produit
- Les extensions doivent respecter certaines conditions prévues aux articles 4 et 29 de la réglementation :
 - o sécurité du produit au niveau environnemental, de santé publique et de protection des travailleurs ;
 - o fournir les informations nécessaires pour justifier la demande d'extension ;
 - o l'extension doit être dans l'intérêt public, ce qui signifie que les bénéfices de l'utilisation du produit pour les cultures concernées doivent l'emporter sur les risques potentiels associés.
- Les EM peuvent adopter des mesures pour faciliter ou encourager les demande d'extension de l'autorisation pour des usages mineures. Demandes au titre de l'article 40 par.1 (reconnaissance mutuelle) à condition que le produit soit autorisé dans l'EM et conformément à l'article 41 (autorisation) à condition que l'utilisation soit mineure.
- L'extension peut être réalisée soit par une modification de l'autorisation actuelle, soit par l'octroi d'une nouvelle autorisation, en respectant les procédures administratives de chaque EM.
- Lorsque l'extension est accordée, les EM doivent informer le titulaire de l'autorisation : si celui-ci refuse de modifier l'étiquetage du produit, les EM doivent garantir que les utilisateurs soient informés des consignes d'utilisation par des moyens appropriés, comme des publications officielles ou des sites web.
- L'étiquetage des produits doit inclure une référence à la **responsabilité** de l'utilisateur en cas de manque d'efficacité ou de phytotoxicité liée à l'utilisation mineure autorisée. Cela signifie que l'utilisateur doit être conscient des risques associés à l'utilisation du produit.
- Les EM établissent la liste des utilisations mineures et l'actualisent.
- Présentation d'un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'institution d'un fond pour les utilisations mineures
- Sauf indications contraires les dispositions relatives aux autorisations s'appliquent.

- **Considérant 30 :** fixations de règles spécifiques pour les **cultures mineures**

- Souligne la nécessité de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement et la nécessité de fournir aux agriculteurs et horticulteurs les outils dont ils ont besoin pour produire de manière durable.
- Ainsi, l'idée qui ressort de ce paragraphe est la suivante : nécessité de mettre en place des règles spécifiques pour les utilisations mineures afin de garantir l'accès à ces produits, tout en limitant les risques pour la santé humaine et l'environnement.

Délivrance de l'autorisation pour les utilisations mineures, prévu à l'article 51 du règlement (UE) 1107/2009. Elle est déposée par le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché en vigueur relative au produit concerné. Le règlement (CE) 296/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour les animaux d'origine végétale et animale.

Directive 91/414/CEE : fixe un cadre réglementaire strict pour la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Impose des critères d'évaluation en termes de santé humaine, animale et environnementale. Le nombre de substances actives a diminué de 50% dans le cadre de cette directive, car ne répondait plus aux nouvelles exigences et ont dû être retirées du marché.

Face aux inquiétudes croissantes du public concernant les impacts des pesticides sur la santé humaine et l'environnement, une initiative citoyenne européenne a recueilli plus d'un million de signatures en 2017 pour demander une plus grande transparence dans le processus d'évaluation de ces substances. Pour répondre à cette demande, l'Union européenne a adopté en 2019 un **nouveau règlement qui vise à renforcer la transparence et la fiabilité des évaluations des risques liés aux pesticides (Règlement (UE) 2019/1381)**. Ainsi, les entreprises qui souhaitent mettre un produit phytopharmaceutique sur le marché doivent désormais rendre publics les résultats de leurs études, sauf informations confidentielles justifiées (une problématique qui sera analysé dans un autre dossier). Un registre européen a été créé pour suivre toutes les études réalisées sur les pesticides. Les études sont soumises à l'EFSA. La Commission invite l'EFSA et les États membres à mettre en œuvre les actions convenues dans le cadre du réseau de pilotage sur les pesticides.

Le règlement (UE) n°844/2012 qui régit la procédure de renouvellement des substances actives dans les produits phytopharmaceutiques a été modifié par le règlement (UE) n°2020/1740, conformément au règlement (UE) 1107/2009. Le règlement prévoit notamment une nouvelle période introduite pour permettre aux demandeurs de soumettre des commentaires sur les conclusions préliminaires de l'EFSA (article 13 paragraphe 5). (Cf. règlement (UE) 1107/2009 modifié par le règlement (UE) 2023.

- **Considérant 31** : pose le principe du **permis de commerce parallèle** (harmonisation du marché intérieur).
- Commerce parallèle : lorsqu'un produit phytopharmaceutique est autorisé dans un État membre, il peut sous certaines conditions, être commercialisé dans un autre État membre sans avoir à subir une nouvelle procédure d'autorisation complète.

Le permis de commerce parallèle est régi par le règlement (UE) 1107/2009 et le Code rural et de la pêche maritime (en droit français). Les demandes de permis de commerce parallèle sont régies, en droit français, par l'article 4. 253-10 du Code rural et de la pêche maritime.

Pour être commercialisé en France, un produit phytopharmaceutique (PP) provenant d'un autre pays de l'Union européenne doit être strictement identique à un produit phytopharmaceutique déjà autorisé sur le territoire français. Cette identité est vérifiée par les autorités compétentes françaises avant de délivrer un permis de commerce parallèle. **Cette procédure est encadrée par le règlement européen 1107/2009 qui fixe les critères d'identité à respecter, précisément à son article 52 paragraphe 3.**

A noter : depuis le 1^{er} juillet 2015, en application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, c'est l'**Anses** qui est chargée de délivrer, de retirer ou de modifier les autorisations de mise sur le marché et permis des produits phytopharmaceutiques.

(La **base de données « E-Phy »** met à disposition toutes les informations relatives aux produits phytopharmaceutiques.

Cadre juridique :

Les considérants 8, 9 et 31 du présent règlement concernent la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. **Article 3 du règlement 1107/2009 (relatif aux définitions) définit :**

- **(10) « Autorisation d'un PP »** : acte administratif par lequel l'autorité compétente d'un État membre autorise la mise sur le marché d'un PP sur son territoire ;
- **(11) « producteur »** : toute personne qui fabrique elle-même des produits phytopharmaceutiques, des substances actives, des phytoprotecteurs, des synergistes, des coformulants ou des adjuvants, ou qui sous-traite cette fabrication à une autre personne, ou toute personne désignée par le fabricant comme son représentant exclusif aux fins du respect du présent règlement ;
- **(24) « titulaire de l'autorisation »** : toute personne physique ou morale titulaire d'une autorisation d'un PP »

L'article 28 de ce même règlement, intitulé « autorisation de mise sur le marché et utilisation » prévoit :

« 1. Un PP ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans un État membre concerné conformément au présent règlement. 2. Par dérogation au paragraphe 1, aucune autorisation n'est requise dans les cas suivants : (...) e) mise sur le marché et utilisation de PP pour lesquels un permis de commerce parallèle a été accordé en application de l'article 52. »

L'article 52 du présent règlement, intitulé « Commerce parallèle » est libellé comme suit : Voir 1. / 2. / 3. (a), (b), (c) / 4. (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g), (h), (i) / 5. / 6. / 7. / 8. / 9. / 11.

L'article 55 du présent Règlement intitulé « Utilisation de PP » dispose :

« Les PP doivent faire l'objet d'une utilisation appropriée. Une utilisation appropriée inclut l'application des principes de bonnes pratiques phytosanitaires et le respect des conditions fixées conformément à l'article 31 et mentionnées sur l'étiquetage. »

L'article 56 dudit règlement, intitulé « Informations sur les effets potentiellement nocifs ou inacceptables », prévoit à son paragraphe 4 : « Le titulaire d'une autorisation pour un PP communique chaque année aux autorités compétentes des États membres qui ont autorisé ledit produit toute information dont il dispose sur un manque d'efficacité eu égard aux résultats escomptés, l'apparition d'une résistance et tout effet inattendu sur les végétaux, les produits végétaux ou l'environnement »

L'article 65 du présent règlement, intitulé « Étiquetage » énonce, à son paragraphe 1 : voir ci-après.

Règlement n° 547/2001 (article 1, b), f))

Règlement (CE) n° 1272/2008 (article 1, 1.b) ii) / article 2. (26) / article 17. 1.a)).

- **Considérant 32** : possibilité d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ne respectant pas les règles en vigueur, dans des « situations d'urgence ou de menace compromettant la

Arrêt de la CJUE, n° T-536/22, Arrêt du Tribunal, Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) contre Commission européenne, 21 février 2024 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022TJ0536>

La médiatrice européenne met en lumière la complexité dans l'évaluation des risques liés aux pesticides. Elle relève un décalage entre les attentes de la société civile, qui souhaitent une évaluation plus approfondie des impacts indirects des pesticides sur l'environnement, et les contraintes réglementaires et méthodologiques auxquelles est confrontée l'EFSA.

Actuellement, l'EFSA ne peut pas évaluer systématiquement les effets indirects à long terme sur la biodiversité et les écosystèmes. Tant que les « objectifs de protection spécifiques » n'auront pas été définis et approuvés, par la Commission européenne, l'EFSA ne pourra pas évaluer systématiquement, pour chaque pesticide, les risques d'effets indirects sur l'environnement.

production végétale ou les écosystèmes ».

- **Considérant 33** : vise à combler une lacune dans la réglementation communautaire concernant les semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques. Des semences traitées peuvent désormais être importées et semées seulement si le produit phytopharmaceutique avec lequel les semences ont été traitées était autorisé à cette fin dans au moins un État membre.

Par exemple : un **arrêté ministériel français datant du 31 janvier 2022 autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques** contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam et précisant les cultures qui peuvent être semées, plantées ou replantées au titre des campagnes suivantes.

Cette autorisation provisoire est délivrée conformément aux dispositions de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009

- **Considérant 34** : mettre en place des règles spéciales pour permettre aux scientifiques et aux entreprises de tester de nouveaux produits phytosanitaires, même si ces produits ne sont pas encore autorisés pour une utilisation commerciale.
- **Considérant 35** : souligne l'importance de **protéger la santé et l'environnement**, de **respecter les conditions d'autorisation**, de **protéger la lutte intégrée** (vise à réduire l'utilisation de produits chimiques en combinant différentes méthodes de lutte contre les ravageurs, comme la rotation des cultures, la lutte biologique ou la protection des auxiliaires), **encourager les alternatives naturelles**.

Protection de la lutte intégrée => Règlement (CE) n° 1782/2003 □ renforce l'intégration des principes de la lutte intégrée dans les pratiques agricoles soutenues par la Politique agricole commune (PAC).

- **Considérant 36** : proposition met en évidence la nécessité d'une communication claire et précise sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.
- **Considérant 37** : vise la création d'un **système de partage d'informations** entre les États membres de l'Union européenne, la Commission européenne et les autorités compétentes en matière de produits phytopharmaceutiques.
- **Considérant 38** : contrôle renforcé des adjuvants

L'article 58 du règlement (CE) n°1107/2009 prévoit que la mise sur le marché et l'utilisation des adjuvants sont soumises à autorisation dans chaque État membre concerné.

Règlement à venir pour encadrer de manière plus précise l'autorisation et l'utilisation des adjuvants. Donc en attendant ce nouveau règlement, les adjuvants sont soumis aux mêmes règles que les produits phytopharmaceutiques, notamment en ce qui concerne l'autorisation de mise sur le marché. Cette disposition est issue de l'ordonnance n° 2011-840.

- **Considérant 39** : protéger les investissements en recherche tout en favorisant la concurrence dans le secteur des produits phytopharmaceutiques.
- Le Règlement impose le partage de certaines données d'études avec les autres États membres (EM). Cela permet d'éviter des répétitions d'essais et d'accélérer les procédures d'autorisation.
- Ce partage d'accès aux données est limité dans le temps, afin d'éviter que les concurrents ne profitent indûment de leurs travaux.
- **Considérant 40** : la réduction, voire la suppression, des essais sur les animaux dans le développement des produits phytopharmaceutiques.

- Ce règlement s'inscrit dans une démarche plus globale de protection des animaux utilisés à des fins scientifiques. Il reprend les principes de remplacement, de réduction et de raffinement des expérimentations animales.
- **Considérant 41** : nécessité d'harmoniser l'accès aux informations et la protection de la confidentialité
- Le règlement vise à clarifier les conditions d'accès aux informations détenues par les EM, la Commission et l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA).
- **Considérant 42** : souligne la nécessité d'adapter la directive 1999/45/CE, qui régit la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses, au cas spécifique des produits phytopharmaceutiques.
- **Considérant 43** : réglementer la publicité des produits phytopharmaceutiques (= protection des consommateurs, promotion de pratiques agricoles durables, prévention des résistances)
- **Considérant 44** : renforcer la traçabilité de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques afin d'améliorer la protection de la santé et de l'environnement.
- **Considérant 45** : proposition de mettre en place un système de contrôle et d'inspection rigoureux pour garantir l'application correcte des règles régissant la commercialisation et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.
- **Considérant 46** : souligne l'importance d'un système de contrôle cohérent et efficace pour les produits phytopharmaceutiques, en complétant le cadre déjà existant du règlement (CE) n° 882/2004.
- Le règlement (CE) n°882/2004 couvre les contrôles liés à la production alimentaire.
- Ce considérant vise à étendre ces contrôles aux autres étapes de la chaîne, comme le stockage et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

- **Considérant 47** : situer le règlement 1107/2009 dans un cadre réglementaire plus large (Directive 2009/128/CE, directive 2000/60/CE, le Règlement (CE) n° 396/2005)
- Directive 2009/128/CE : établit un cadre d'action de l'Union pour une utilisation durable de pesticides.
- Directive 2000/60/CE : établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de la gestion des eaux.
- Directive (CE) n° 396/2005 : fixe les limites maximales de résidus de pesticides dans les denrées alimentaires. Le règlement sur les produits phytopharmaceutiques doit contribuer à garantir le respect de ces limites.
- **Considérant 48** : procédure d'urgence pour les produits phytopharmaceutiques dans la mesure où une substance active, un phytoprotecteur ou un synergiste approuvé ou un produit phytopharmaceutique autorisé présente d'un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement.
- **Considérant 49** : les EM doivent définir un régime de sanctions applicables en cas d'infraction

En France :

Le Code rural et de la pêche maritime
 Le Code de l'environnement
 Le Code pénal

- **Considérant 50** : régime de responsabilité civile et pénale demeure inchangé dans chaque EM. **La responsabilité civile et pénale est engagée auprès du fabricant et le cas échéant du responsable de la mise sur le marché ou de l'utilisation du produit phytopharmaceutique.**
- **Considérant 51** : accorde aux EM la possibilité de récupérer les frais engagés pour contrôler et autoriser les produits phytopharmaceutiques.

- (En d'autres termes, les entreprises et personnes qui souhaitent mettre sur le marché ces produits ou qui demandent l'autorisation de substances actives peuvent être amenées à contribuer financièrement aux coûts administratifs liés à ces procédures).

- **Considérant 52** : les EM doivent désigner les autorités nationales compétentes nécessaires.

- **Considérant 53** : met en avant la nécessité d'une application efficace et souple du règlement, soulignant 2 points essentiels :
 - ⇒ **Ressources financières** : la Commission doit s'assurer que les EM disposent des moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du règlement

 - ⇒ **Flexibilité du règlement** : il doit être suffisamment souple pour pouvoir être adapté aux évolutions scientifiques, techniques et réglementaires

- **Considérant 54** : établit un lien avec la décision 1999/468/CE.
 - Que prévoit la décision 1999/468/CE ? Elle définit les modalités selon lesquelles la Commission européenne peut adopter des actes d'exécution pour mettre en œuvre la législation européenne.
 - En substance, le considérant 54 indique que les mesures nécessaires pour appliquer le règlement 1107/2009 seront adoptées par la Commission en suivant la procédure prévue par la décision 1999/468/CE.

Décision 1999/468/CE : définit les modalités selon lesquelles la Commission européenne peut exercer les compétences d'exécution qui lui sont conférées par les actes législatifs de l'Union (par le Parlement européen et le Conseil).

Quels sont les principaux éléments de cette décision ? Prévoit plusieurs types de procédures, en fonction de l'importance de la décision à prendre et du degré de contrôle exercé par les EM.

- **Procédures de réglementation** : utilisées pour les mesures de portée générale ayant pour objet de mettre en œuvre les éléments essentiels d'actes de base.
- **Procédures de réglementation avec contrôle** : similaire de la précédente réglementation mais avec un contrôle renforcé des EM.
- **Procédure de consultation** : utilisée pour les mesures moins importantes, où l'avis des EM est recueilli mais n'est pas déterminant.

Quel est le rôle des comités ? La décision prévoit la **création de comités composés d'experts des EM**, qui sont consultés sur les projets d'actes d'exécution.

Quel est le contrôle juridictionnel ? Les actes d'exécution adoptés par la Commission peuvent faire l'objet d'un recours devant la CJUE.

- **Considérant 55** : confère à la commission européenne des pouvoirs d'exécution très larges pour adapter et compléter le règlement dans le détail. Il s'agit de définir les méthodes d'analyse, des critères d'évaluation, des conditions d'étiquetage et des procédures de contrôle
- **Considérant 56** : proposition d'abréviation des délais dans la procédure de réglementation avec contrôle des produits phytopharmaceutiques
- **Considérant 57** : vise à moderniser et clarifier la réglementation européenne sur les produits phytopharmaceutiques en transférant certaines dispositions spécifiques de la directive 91/414/CEE vers des instruments juridiques distincts adoptés par la Commission.

Le choix de la procédure consultative pour l'adoption de nouveaux instruments juridiques :

Cette procédure permet de recueillir l'avis des EM, tout en conférant à la Commission un pouvoir décisionnel

Quelles sont les implications ? :

- Garantir une continuité réglementaire pendant cette période de transition pour éviter toute interruption dans l'autorisation et la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.
- Le rôle de coordinateur par la Commission des travaux de transfert avec les EM et les parties prenantes pour éviter toute incohérence ou lacune juridique.
- Le délai de 18 mois pour adopter ces nouveaux instruments juridiques .

- **Considérant 58** : justifie le recours à la procédure consultative pour l'adoption de mesures techniques non contraignantes, telles que des lignes directrices.
- **Considérant 59** : Certaines dispositions de la directive 91/414/CEE devraient rester applicables durant la période de transition.

Règlement 1107/2009

Chapitre I – Dispositions générales

- Article 1^{er} – Objet et finalité

1. Objet du règlement : réguler l'ensemble du cycle de vie des produits phytopharmaceutiques au sein de l'UE, de l'autorisation à la mise sur le marché, en passant par l'utilisation et le contrôle.
2. Précise que le règlement s'applique à la fois aux produits phytopharmaceutiques finis et à leurs composants (substances actives, phytoprotecteurs, synergiste, adjuvants et coformulants).
3. Énonce 2 objectifs principaux :
 - a. **Assurer un niveau élevé de protection** de la santé humaine et animale et de l'environnement, en minimisant les risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques
 - b. Harmoniser les règles au sein de l'UE

4. Consacre le **principe de précaution** : face à une incertitude scientifique sur les risques d'un produit, il est préférable de prendre des mesures de précaution pour protéger la santé et l'environnement, plutôt que d'attendre d'avoir des preuves irréfutables.

Arrêt du 4 octobre 2023, le Tribunal de l'UE a apporté des précisions sur l'application du principe de précaution dans le domaine des produits phytopharmaceutiques. La juridiction a donné ces précisions à l'occasion du rejet du recours de 2 fabricants de pesticides contre la décision de non-renouvellement de l'approbation de la substance active CHP-méthyl prise par la Commission européenne en janvier 2020.

Les deux entreprises estimaient que le principe de précaution n'était pas applicable durant la phase d'évaluation des risques de la substance active, mais seulement pendant la gestion des risques.

En vertu de cette jurisprudence, « il appartient aux autorités chargées de l'évaluation des risques, telles que l'EFSA, de faire part à la Commission non seulement des conclusions certaines auxquelles elles parviennent, mais aussi des incertitudes qui subsistent, afin qu'elle adopte, le cas échéant, des mesures restrictives ».

Les points clés :

- Applicabilité du principe de précaution dès la phase d'évaluation des risques : le tribunal a affirmé que le principe de précaution ne se limite à la phase de gestion des risques. Il doit être pris en compte dès la phase d'évaluation des risques, c'est-à-dire lorsque les scientifiques évaluent les potentiels dangers d'une substance.
- Le rôle de l'EFSA : établir des conclusions définitives sur les risques, signaler les incertitudes qui subsistent.

La CJUE a établi aussi que le principe de précaution n'était pas limité à la seule politique de l'environnement, mais s'appliquait également à la protection de la santé humaine, **jurisprudence ESB** (Encéphalopathie spongiforme bovine) où la Cour a affirmé que « lorsque les incertitudes substituent quant à l'existence ou à la portée des risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées ».

Décision confirmée par **l'arrêt Alpharma** où le Tribunal de 1^{re} instance a souligné en outre que les impératifs de santé publiques l'emportaient sur les nécessités d'ordre purement économique.

(Aff. C-6/99, Rec. 2000, I-1651) L'arrêt Greenpeace France et autres c. ministère de l'Agriculture et de la Pêche : concernant les OGM. L'arrêt souligne que les EM disposent d'une faculté de limiter ou d'interdire, à titre provisoire, la commercialisation d'un OGM, même si ce dernier a obtenu une autorisation au niveau communautaire. Cette faculté est fondée sur le principe de précaution. Pour exercer cette faculté, les EM doivent pouvoir justifier leurs décisions par des « raisons valables » de considérer qu'un risque existe. L'arrêt met aussi en évidence le rôle des clauses de sauvegarde présentes dans les directives communautaires. Ces clauses permettent aux EM de déroger à certaines dispositions de la directive, dans l'intérêt de la protection de la santé publique ou de l'environnement.

- Article 2 – Champ d'application

- 1) Définit de manière précise les différentes utilisations auxquelles sont destinés les produits phytopharmaceutiques.

Les produits doivent être considérés dans leur état final, c'est-à-dire tel qu'ils sont vendus et utilisés par l'agriculteur ou le jardinier. Les produits doivent contenir au moins l'un de ces 3 éléments : (a) substances actives ; (b) phytoprotecteurs ; (c) synergistes.

Le produit doit avoir l'une des fonctions suivantes :

- a) Protéger les végétaux ou les produits végétaux
 - b) Influencer la croissance des végétaux, c'est-à-dire en stimulant, en ralentissant ou en la modifiant.
 - c) Conserver des produits végétaux stockés contre les attaques d'organismes nuisibles et prolonger ainsi leur durée de conservation
 - d) Détruire les végétaux indésirables
 - e) Freiner ou prévenir la croissance indésirable
- 2) Définit la notion de « substances actives » : est tout élément, qu'il s'agisse d'une molécule chimique ou d'un micro-organisme, qui a pour effet d'agir directement sur :
 - a) Les organismes nuisibles
 - b) Les végétaux

Cette définition est fondamentale car permet d'évaluer les risques pour la santé humaine, animale et l'environnement.

De plus, chaque substance active doit être approuvée individuellement avant d'être utilisée dans un produit phytopharmaceutique.

Enfin, les informations sur la substance active figurent obligatoirement sur l'étiquette du produit.

3) Ce point précise les catégories de substances ou préparations qui entrent dans la composition d'un produit phytopharmaceutique, au-delà de la substance active.

- a) Phytoprotecteurs : ce sont les substances ajoutées à un produit phytopharmaceutique pour limiter les effets négatifs de ce produit sur certaines plantes. En d'autres termes, ils protègent la plante des effets secondaires éventuellement toxiques de la substance active.
- b) Synergiste : ce sont des substances qui, sans avoir d'action pesticide en elles-mêmes, augmentent l'efficacité de la substance active
- c) Coformulants : ce sont des substances qui entrent dans la composition du produit fini mais n'ont pas d'activité pesticide directe. Ils servent à donner au produit ses propriétés physiques et chimiques
- d) Adjuvants : ce sont des préparations composées principalement de coformulants, vendues séparément et destinées à être mélangées par l'utilisateur au produit phytopharmaceutique.

- **Article 3 – Définitions**

Introduit les termes essentiels comme « produit phytopharmaceutique », « substance active », « autorisation », etc.

Chapitre II : Substances actives, phytoprotecteurs, synergistes et coformulants

- **Articles 4 à 10 : Substances actives**

Ces articles fixent les critères d'approbation des substances actives qui doivent démontrer qu'elles n'ont pas d'effets nocifs sur la santé humaine, animale, ou l'environnement.

L'article 4 spécifie les conditions générales pour l'approbation. **L'article 5** énonce la durée de validité de l'approbation des substances (15 ans maximum). **Les articles 6 à 10** expliquent la procédure d'approbation, incluant les critères d'évaluation, les conditions de renouvellement, et les exceptions.

Chapitre III : Mise sur le marché et utilisation des produits phytopharmaceutiques

- Articles 28 à 31 : Autorisation des produits

Les produits phytopharmaceutiques doivent obtenir une autorisation avant d'être mis sur le marché. La demande d'autorisation est soumise à des conditions strictes. **L'article 29** décrit les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation.

- Articles 32 à 37 : Reconnaissance mutuelle et autorisations zonales

Ces articles prévoient la possibilité pour un État membre de reconnaître une autorisation délivrée par un autre État membre, sous certaines conditions, facilitant ainsi la commercialisation au sein de l'UE.

- Articles 38 à 46 : Procédure d'autorisation

Ces articles établissent les étapes procédurales pour la soumission et l'évaluation des demandes d'autorisation.

Chapitre IV : Utilisation durable et exigences spécifiques

- Articles 47 à 54 : Conditions particulières et mesures de précaution

Ces articles traitent de l'utilisation durable des pesticides, incluant l'obligation d'utiliser des produits ayant un moindre impact environnemental lorsqu'ils sont disponibles.

Chapitre V : Mesures d'urgence et dérogations

- Article 53 : Dérogations pour danger phytosanitaire

Permet aux États membres d'autoriser temporairement des produits phytopharmaceutiques non homologués en cas de « danger grave » pour les cultures. Cette disposition est au centre de nombreux litiges, comme dans l'arrêt C-162/21 concernant les néonicotinoïdes.

Chapitre VI : Surveillance, suivi et sanctions

- Articles 55 à 60 : Respect des règles et sanctions

Les États membres doivent surveiller la conformité des produits mis sur le marché, et prévoir des sanctions appropriées en cas de non-respect.

Chapitre VII : Dispositions finales

- Articles 80 à 84 : Dispositions transitoires et finales

Ces articles règlent les questions relatives à l'entrée en vigueur du règlement et ses relations avec les législations nationales existantes.

Conclusion

Le **Règlement (CE) n° 1107/2009** est un cadre législatif complet pour réglementer l'autorisation, la commercialisation et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans l'UE, avec des procédures strictes d'approbation et un accent sur la protection de la santé humaine, animale, et de l'environnement.

Quelles sont les implications de l'article 53 ?

Tout d'abord, la protection de la santé et de l'environnement est un élément essentiel de l'article 53, et d'autant plus aujourd'hui, dans un contexte où les préoccupations sur les pesticides et leurs impacts sur la biodiversité et la santé humaine sont de plus en plus fortes.

L'article 53 a été au **cœur de nombreux litiges**, notamment ceux concernant les néonicotinoïdes. Les actions des États membres, notamment en Belgique et en France, ont souvent été contestées par les organisations non gouvernementales et les associations de

protection de l'environnement, ce qui soulève des questions sur l'équilibre entre les intérêts agricoles et la protection de l'environnement²⁰⁵.

Il est nécessaire d'avoir à l'esprit que la mise en œuvre de l'article 53 peut varier d'un État membre à l'autre. Cela soulève des inquiétudes quant à l'harmonisation des règles au sein de l'UE. La Commission européenne joue un rôle clé en supervisant et en encourageant la cohérence des mesures d'urgence adoptées.

Cet article est un outil essentiel pour les **États membres afin de réagir rapidement face à des menaces graves**. Il renforce le principe de précaution dans la gestion des produits phytopharmaceutiques, tout en posant des défis en matière d'harmonisation et d'application uniforme à travers l'Union européenne. Les implications de cet article sont significatives dans le cadre des débats sur la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et la santé publique.

Il faut noter ainsi une évolution récente en France avec un arrêt du 15 novembre 2022 où le Conseil d'État a annulé le décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019 listant les substances actives car il présentait des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes, en l'occurrence le sulfoxaflor et le flupyradifurone. Il l'a annulé pour des raisons de non-respect de la procédure européenne. Les autorités françaises n'auraient pas suivi correctement la procédure de sauvegarde prévue par le **règlement européen 1107/2009, à l'article 71, paragraphe 1** qui permet d'interdire, à titre exceptionnel, des substances pourtant approuvées au niveau européen. Pour qu'une interdiction soit valide, l'État membre doit démontrer : (i) un risque grave pour la santé humaine, animale ou l'environnement ; (ii) l'impossibilité de maîtriser ce risque ; (iii) la nécessité d'une action urgente. Le Conseil d'État a estimé que la notification française à la Commission européenne ne contenait pas suffisamment d'éléments pour justifier ces conditions. Conséquence : (i) ré autorisation du flupyradifurone. À la suite d'un arrêt de la CJUE du 19 janvier 2023 (CJUE, 19 janv. 2023, Aff. C-162/21), le Conseil d'État a jugé que les dérogations pour l'utilisation de néonicotinoïdes – interdits en France et en Europe depuis 2018 – pour la culture de betteraves sucrières qui avaient été temporairement accordées en 2021 et 2022 sont désormais illégales (Conseil d'État, 3 mai 2023, n° 450155).

²⁰⁵ Prenons l'exemple avec **l'affaire Action Network Europe (PAN Europe) contre College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (C-308/22)** qui portait sur une demande de décision préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 53 du règlement 1107/2009 et notamment sur l'interprétation de la marge de manœuvre des États membres pour justifier des dérogations temporaires en matière d'interdiction de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de « situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire ». En toile de fond, l'affaire mettant en balance les intérêts agricoles et la protection de la santé humaine et de l'environnement. Les ONG comme PAN Europe se battent pour une réglementation plus stricte des produits phytopharmaceutiques. La CJUE a rendu son arrêt le 25 avril 2024 et a précisé les conditions exceptionnelles de dérogation aux interdictions de mise sur le marché : (i) existence d'une menace grave et imminente ; (ii) le caractère exceptionnel de la situation ; (iii) l'absence d'alternative raisonnable ; (iv) la limitation dans le temps et proportionnalité (dérogations limitées dans le temps et proportionnelles à la menace identifiée) ; (v) la justification scientifique rigoureuse ; (vi) l'obligation pour l'EM d'informer la Commission européenne et les autres EM de toute dérogation accordée).

La CJUE a établi, dans un arrêt du 19 janvier 2023, que les États membres ne peuvent plus déroger à l'interdiction européenne de ces substances, même pour une durée limitée, en invoquant l'article 53 du règlement 1107/2009.