

## Interprétation et application de l'arrêt<sup>1</sup> par la Belgique<sup>2</sup>

### Dans l'attente d'une mise en œuvre par le Conseil d'État belge

1. L'arrêt est considéré comme une interprétation juridique et holistique du droit communautaire. Une interprétation littérale indiquerait simplement que l'art. 53 du [règlement 1107/2009](#) ne prévoit pas la possibilité d'accorder des autorisations d'urgence pour le semis de semences traitées, quel que soit le statut de la substance active, car il ne traite que de « la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, pour une utilisation limitée et contrôlée ». L'arrêt se limite toutefois aux substances actives dont la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées ont été expressément interdites au niveau européen.
2. D'autre part, l'arrêt exclut également le traitement des semences, donc l'utilisation de produits phytosanitaires, sans autre justification, bien que l'art. 53 prévoit explicitement la possibilité d'accorder des autorisations d'urgence pour l'utilisation de produits phytosanitaires, alors que le traitement des semences est une utilisation d'un produit phytosanitaire.
3. Apparemment, la Cour considère que si le semis de semences traitées n'est pas autorisé, le traitement lui-même ne devrait pas l'être non plus, même si l'article 53 donne clairement une base légale pour une dérogation pour l'utilisation du produit phytopharmaceutique lui-même. Cela ne tient pas compte de la possibilité de traiter les semences à des fins d'exportation uniquement, et donc pas pour le semis dans l'UE, ce qui n'est plus possible selon l'arrêt.
4. Cela ne tient pas compte non plus de la possibilité de traiter des semences qui ne seront semées que sous protection. L'approbation des substances actives concernées n'excluait pas le semis sous protection, qui était donc toujours autorisé. Étant donné que l'arrêt fait référence, au point 43, aux « conditions fixées par ce règlement (d'approbation) », il est entendu, par analogie, que le semis sous protection ne serait pas exclu par l'arrêt.
5. Il est possible que la Cour tienne également compte du fait que les approbations des substances actives concernées étaient limitées non seulement au semis de semences traitées, mais aussi au traitement des semences lui-même, ce qui explique pourquoi ce dernier doit également être exclu. Cependant, toutes les approbations restreintes (futures) ne seront pas nécessairement restreintes de la même manière.
6. Selon ce raisonnement, il faut comprendre que l'article 53 peut être invoqué pour accorder des autorisations d'urgence au niveau national pour le semis de semences traitées, tant que le traitement des semences et le semis n'ont pas été exclus par les approbations des substances actives. L'article 53 peut également être invoqué si des restrictions s'appliquent qui ne sont pas pertinentes pour le traitement des semences et le semis de semences traitées. Comme mentionné au point 39 de l'arrêt, l'art. 53 pourrait donc être invoqué pour accorder des autorisations d'urgence pour le traitement des semences et le semis de semences traitées si les substances actives ne sont pas du tout autorisées (complètement interdites), ou si seules des restrictions s'appliquent à d'autres utilisations des produits phytopharmaceutiques que le traitement des semences.
7. Comme les substances actives concernées, l'imidaclopride, la clothianidine et le thiametoxame,

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (première chambre) du 19 janvier 2023 dans l'affaire [C-162/21](#)

<sup>2</sup> Version originale en anglais. Traduction libre par Nature & Progrès.

ne sont plus du tout autorisées, les règlements d'approbation prévoyant l'exclusion du traitement des semences et du semis de semences traitées ne sont plus valables non plus. L'arrêt précise toutefois que l'article 53 ne peut s'appliquer si la mise sur le marché et le semis de semences traitées ont été interdits, ce qui renvoie au passé, ce qui est également le cas lorsque les approbations des substances actives ne sont plus valables. L'arrêt s'appliquerait donc également aux autorisations d'urgence accordées aujourd'hui pour les substances actives concernées. On peut toutefois se demander si la décision s'applique aux substances actives pour lesquelles l'approbation exclut en théorie le semis de semences traitées, totalement ou partiellement, sans mentionner explicitement cette exclusion du semis. Par exemple, une approbation limitée aux utilisations sous protection ne mentionne pas le semis mais pourrait être considérée comme excluant le semis de graines traitées en plein air.

8. La Cour fait explicitement référence dans son arrêt à l'importance de la protection de la santé et de l'environnement, et exclut l'applicabilité de l'art. 53 si le traitement des semences et l'ensemencement sont expressément exclus par le règlement d'approbation de la substance active. Si une telle exclusion est faite expressément, elle n'est faite qu'après qu'une évaluation des risques ait démontré que le risque est inacceptable. Par conséquent, la Belgique appliquera cet arrêt en tenant compte de l'évaluation des risques qui est à la base d'une telle restriction pour la substance active. Si une restriction dans l'approbation de la substance active est basée sur une évaluation des risques démontrant un risque inacceptable dû au semis de semences traitées, la Belgique n'accordera plus d'autorisations d'urgence pour le traitement des semences et le semis de semences traitées. Si l'évaluation des risques n'est effectuée, par exemple, que pour les utilisations foliaires et qu'elle montre un risque inacceptable pour l'utilisation en plein air, les autorisations d'urgence pour le traitement des semences et le semis de semences traitées resteront possibles, même en plein air. De même, les autorisations d'urgence pour les utilisations foliaires en plein air resteraient possibles, puisque la décision ne concerne que les semences traitées.
9. D'autre part, si une interdiction expresse du traitement des semences et de semis de semences traitées devait être annulée par une modification de l'approbation de la substance active, par exemple après l'évaluation de données supplémentaires soumises montrant que le risque est acceptable, une autorisation d'urgence deviendrait également possible.
10. En tout état de cause, la Belgique procède à une évaluation complète des risques comme pour les demandes ordinaires d'autorisation de produits phytopharmaceutiques, y compris les risques dus au traitement des semences et au semis de semences traitées, avant d'accorder des autorisations d'urgence pour toute substance active. Cette évaluation des risques est, dans la mesure du possible, prise en compte pour déterminer les mesures appropriées d'atténuation des risques lors de l'octroi d'une autorisation d'urgence. Comme pour les autorisations ordinaires, cette évaluation des risques se limite à l'exposition des opérateurs et à la qualité du produit phytopharmaceutique dans le cas d'une demande de traitement de semences à des fins d'exportation uniquement.
11. La question se pose de savoir si l'arrêt pourrait avoir des conséquences plus larges. Le fait que la Cour accepte que l'art. 53 peut être invoqué pour autoriser le semis de semences traitées, sauf en cas d'exclusion expresse de la substance active, permet d'interpréter que le semis de semences doit être considéré comme l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique. Le point 43 de l'arrêt indique explicitement « que ce législateur a entendu permettre aux États membres d'autoriser des produits phytopharmaceutiques, ou, en l'occurrence, des semences traitées à l'aide de tels produits, sans respecter les conditions prévues par ce même règlement (...) ». Aux points 36 et 37, il est fait référence à l'article 28 du règlement 1107/2009 qui dispose au point 1 qu'« 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. ». Par conséquent, si l'art. 53 est considéré comme permettant la possibilité d'accorder des autorisations d'urgence pour le semis de semences traitées tout en ne traitant que de « la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, pour une utilisation limitée et contrôlée » et « par dérogation à l'art. 28 », qui ne traite lui aussi que de la mise sur le marché et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, le semis de semences traitées peut et doit également être autorisé par les États membres. L'application de ce principe entraverait en revanche la libre circulation des semences traitées au sein de l'UE. Il faudrait donc créer une base juridique pour mettre en œuvre ce principe. Pour l'instant, la Belgique n'y verra qu'une confirmation que le semis de semences traitées doit être pris en compte lors de l'octroi d'autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques pour le traitement des semences.

12. La décision exclut uniquement la mise sur le marché et le semis de semences traitées lorsque ceux-ci sont expressément interdits. Une telle interdiction est considérée comme équivalente à une restriction de l'utilisation de la substance active, lorsque l'approbation exclut la mise sur le marché et le semis des semences traitées.
13. Seul le Conseil d'Etat peut procéder à l'annulation des autorisations d'urgence qui ont été accordées avant la date de l'arrêt et qui serait considéré comme étant en conflit avec celui-ci.
14. L'imidaclopride, le thiaméthoxame, la clothianidine, le métalaxyl-M et le thirame sont les seules substances actives pour lesquelles il existe aujourd'hui une interdiction expresse du traitement des semences et du semis de semences traitées. Les restrictions pour d'autres substances actives, comme l'indoxacarbe, excluent l'utilisation à l'air libre, sans interdiction expresse du traitement des semences et du semis de semences traitées et sans évaluation des risques montrant qu'une telle utilisation serait inacceptable.
15. Concrètement, cela conduit à ce qui suit pour la Belgique :
  - a. À partir de la date de l'arrêt, aucune autorisation d'urgence ne sera accordée en Belgique pour le traitement des semences et le semis de semences traitées à l'imidaclopride, au thiaméthoxame, à la clothianidine, au métalaxyl-M et au thirame, même pas pour les semences destinées uniquement à l'exportation.
  - b. Les autorisations d'urgence belges accordées pour le traitement des semences à des fins d'exportation uniquement avec de l'imidaclopride ou du thiaméthoxame restent valables tant que le Conseil d'État n'a pas pris la décision de les annuler.
  - c. Des autorisations d'urgence peuvent être accordées par la Belgique pour toute utilisation de l'indoxacarbe ou de toute autre substance active dont l'usage est restreint, pour autant que le traitement des semences et le semis des semences traitées ne soient pas expressément interdits par l'approbation de la substance active.

