



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

TL/CE

P.V. AVDR 11

Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

Procès-verbal de la réunion du 21 juillet 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 17 juin et 8 octobre 2021 et des 3 mars, 24 mars et 8 juin 2022
2. Conseil « Agriculture et Pêche » du 18 juillet 2022
- Compte rendu par Monsieur le Ministre
3. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes, M. Carlo Weber

M. Claude Haagen, Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. André Loos, du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural

M. Pierre Treinen, Directeur du Service d'économie rurale

Excusés : M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, Mme Octavie Modert

*

Présidence : Mme Tess Burton, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des 17 juillet et 8 octobre 2021 et des 3 mars, 24 mars et 8 juin 2022**

La commission parlementaire approuve les procès verbaux des réunions des 17 juillet et 8 octobre 2021 et des réunions des 3 mars, 24 mars et 8 juin 2022.

2. Conseil « Agriculture et Pêche » du 18 juillet 2022 - Compte rendu par Monsieur le Ministre

Lors du Conseil « Agriculture et Pêche » du 18 juillet 2022, les ministres compétents ont débattu de la situation économique dans le secteur agricole dans le contexte de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Ainsi, les ministres se sont penchés sur la mise en œuvre des corridors de solidarité de l'UE et des plateformes de mise en relation correspondantes établis pour contribuer à l'export de céréales d'Ukraine, et ont réaffirmé leur attachement à l'Ukraine ainsi que leur solidarité avec ce pays.

La pénurie de matières premières et les prix élevés des intrants ont un impact majeur sur la production agricole et la transformation en aval dans les États membres et font partie des défis auxquels sont confrontés les différents secteurs à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

Dans ce contexte, les ministres ont également appelé la Commission à fournir des précisions sur les dérogations et les plans stratégiques nationaux dès que possible afin d'apporter une sécurité aux agriculteurs.

Les ministres ont procédé à un échange de vues au sujet des prévisions de récolte de cette année, compte tenu des conséquences de la sécheresse extrême observée ces dernières semaines.

Les ministres ont aussi examiné une proposition de règlement européen qui vise une harmonisation des politiques nationales relatives à l'utilisation des pesticides au niveau européen. Dans ce contexte, la Commission européenne a proposé de réduire l'usage de pesticides d'au moins 50% d'ici 2030.

Même si Monsieur le Ministre soutient l'ambition de la proposition de la Commission européenne, il souligne qu'il est nécessaire de prendre en compte les spécificités nationales, en expliquant qu'au Luxembourg, 30% de la surface agricole se situe dans des zones sensibles, dans lesquelles la législation européenne de protection de l'eau et de la nature permet déjà de mettre en œuvre des interdictions ciblées, limitées et raisonnées.

Les ministres ont également débattu de la nécessité de mettre à jour la législation relative au transport des animaux dans l'UE ainsi que de la déclaration relative aux questions sanitaires et phytosanitaires de l'OMC.

En ce qui concerne la révision du règlement sur le transport des animaux dans l'UE, Monsieur le Ministre s'est prononcé en faveur d'une limitation de la durée du transport des animaux de bétail à un maximum de 8 heures. Dans ce contexte, il a aussi rappelé à ses homologues que le Luxembourg a interdit l'exportation d'animaux vivants vers des abattoirs situés dans des pays tiers depuis le 1^{er} mars 2022.

Au niveau de la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC) au Grand-Duché, Monsieur le Ministre informe que l'adoption du plan stratégique national est dans la dernière ligne droite.

En ce qui concerne d'éventuelles dérogations européennes visant les jachères et rotation des cultures, l'orateur note que la Commission européenne n'a pas encore pris de décision finale. Cependant, il se pourrait qu'une décision tombe au cours de la semaine prochaine.

Suite au compte rendu par Monsieur le Ministre, Madame Martine Hansen (CSV) demande que la commission parlementaire soit tenue au courant de la suite des négociations relatives aux dérogations sur les règles environnementales concernant les jachères et la rotation des cultures que la Commission européenne va proposer au cours des prochains jours afin de stimuler la production face à l'impact de la guerre en Ukraine.

En réponse, Monsieur le Ministre s'engage à informer la commission parlementaire du développement de ce dossier.

Suite à une autre question de Madame Martine Hansen, Monsieur le Ministre informe l'assemblée que la nouvelle loi agraire figure à l'ordre du jour du prochain Conseil de gouvernement qui aura lieu le 22 juillet. Si les ministres réunis en conseil marquent leur accord avec le projet de loi concernant le soutien au développement durable des zones rurales, l'orateur enverra une copie dudit projet de loi aux membres de la commission parlementaire ainsi qu'aux acteurs du secteur afin que tout le monde ait les mêmes informations et puisse commencer à travailler sur cette proposition de texte.

En faisant référence à un article qui fut publié par un média en ligne et qui a contenu un graphique statistique¹ selon lequel Luxembourg se trouve parmi les pays européens à la traîne en matière d'émissions d'azote qui se résument à 40 kg d'azote par hectare (selon le graphique utilisé, le pays occuperait ainsi la deuxième position des pays européens les plus polluants en matière d'azote, juste après les Pays-Bas), Madame Martine Hansen demande si Monsieur le Ministre peut confirmer ces chiffres.

Répondant à l'oratrice, Monsieur le Ministre explique qu'il ne peut pas confirmer les chiffres qui ont été diffusés en ligne. Malgré les hautes émissions d'azote luxembourgeoises, la situation au Luxembourg n'est pas comparable à celle des Pays-Bas. Néanmoins, le Luxembourg doit réduire son empreinte d'azote ; ainsi, la nouvelle loi agraire va adresser cette problématique en introduisant des dispositions qui visent à réduire le cheptel national notamment en limitant l'augmentation du cheptel des exploitations agricoles. L'orateur rappelle que la PAC prévoit en 2025 un examen à mi-parcours de la loi agraire ; les chiffres qu'on y gagne peuvent servir comme base pour les négociations autour du nouveau plan stratégique national pour les années 2028 à 2035 qui commenceront en 2025.

Madame Martine Hansen fait savoir que la nouvelle loi agraire constitue un changement de paradigmes. Le projet de loi prévoit de mettre l'agriculture professionnelle au même rang que les exploitations agricoles à temps partiel qui ne constituent qu'une activité accessoire. De même, le projet de loi vise à introduire un plafond qui limite le cheptel des exploitations agricoles. Cependant, le raisonnement de la limitation du cheptel à 150 unités de gros bétail (UGB) semble d'être aléatoire. Comme alternative, l'oratrice propose d'utiliser l'unité de mesure gros bétail par hectare comme base pour calculer la taille maximale du cheptel d'un élevage.

Suite à l'intervention de Madame Hansen, Monsieur le Ministre rappelle que la nouvelle loi agraire constituera une loi-cadre et que les détails du financement seront surtout réglés par des règlements grand-ducaux. L'orateur indique que les dispositions européennes en place demandent une nouvelle définition de l'activité agricole qui prend aussi l'agriculture à temps partiel en compte.

En ce qui concerne le plafond du bétail, cette disposition ne touche pas le cheptel des exploitations agricoles existantes tant qu'ils ne veulent pas l'augmenter au-delà de 150 UGB.

¹ L'article se base sur un article de la Fondation de radio-télévision néerlandaise « Nederlandse Omroep Stichting (NOS) »
<https://nos.nl/collectie/13901/artikel/2436073-het-stikstofprobleem-is-echt-nederlands-uitgelegd-in-acht-grafieken>

3. Divers

Monsieur le Ministre informe les membres de la commission parlementaire que les 8 décisions de retrait d'agrément prises le 22 janvier 2020 par le Ministre concernant les spécialités phytopharmaceutiques contenant du glyphosate viennent d'être annulées par le tribunal administratif le 15 juillet (cf. annexe du procès-verbal). Les services juridiques du ministère sont en train d'analyser le jugement afin que le Ministre puisse décider d'aller en appel ou non.

Luxembourg, le 26 juillet 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Audience publique extraordinaire du 15 juillet 2022

Recours formé par
la société A, ... (Belgique)
contre des décisions du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural
en matière de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 44377 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 22 avril 2020 par Maître Marc Thewes, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société A, établie et ayant son siège social à B-... (Belgique), inscrite à la Banque-Carrefour des entreprises belges sous le numéro ..., représentée par ses administrateurs actuellement en fonction, tendant à l'annulation de 8 décisions de retrait d'agrément, prises le 22 janvier 2020, et concernant les spécialités phytopharmaceutique suivantes :

- Clinic Up (L02160-063);
- Roundup Record (L02021-063);
- Roundup Power Turbo (L01928-063);
- Roundup Power Marx (L01927-063);
- Roundup Force (L01926-063);
- Roundup ++ (L01845-063);
- Roundup Max (L01579-063);
- Roundup Ultra (L01294-063);

Vu la constitution d'avocat à la Cour déposée au greffe du tribunal administratif le 1^{er} juillet 2020 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, au nom et pour compte de l'Etat ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif en date du 23 novembre 2020 par Maître Patrick Kinsch pour compte de l'Etat ;

Vu l'ordonnance du 7 décembre 2020 prorogeant les délais légaux pour déposer les mémoires en réplique et en duplique ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 23 février 2021 par Maître Marc Thewes pour compte de la société A, préqualifiée ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 25 mai 2021 par Maître Patrick Kinsch pour compte de l'Etat ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Le juge rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Marc Thewes, assisté par Maître Hicham Rassafi, et Maître Patrick Kinsch en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 2 mai 2022.

Par règlement d'exécution n° 2017/2324 du 12 décembre 2017, ci-après désigné par « le règlement d'exécution 2017/2324 », la Commission renouvela l'approbation de la substance active « glyphosate » au niveau de l'Union européenne pour une période allant jusqu'au 15 décembre 2022, conformément à la procédure prévue à l'article 20 du règlement modifié (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits pharmaceutiques, ci-après désigné par « le règlement 1107/2009 ».

La société requérante, la société A, ci-après désignée par « la société A », est titulaire d'autorisations de mise sur le marché pour les produits phytopharmaceutiques Rounup Ultra, Clinic Up, Roundup Force, Roundup PowerMax, Roundup PowerTurbo, Roundup ++, Roundup Max et Roundup Record, délivrées par les autorités belges compétentes, les dernières autorisations datant des 11 juillet, respectivement 22 octobre 2018, toutes valables jusqu'au 15 décembre 2023.

Par 8 décisions séparées du 5 décembre 2018, intitulées « AGREMENT PROLONGATION » et portant respectivement les numéros L01294-063, L02160-063, L01926-063, L01927-063, L01928-063, L01845-063, L01579-063, L02021-063, le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs accorda à la société A, ayant eu la forme sociale de BVBA, l'agrément nécessaire pour la mise sur le marché des mêmes produits phytopharmaceutiques et ce jusqu'au 15 décembre 2023.

Par courrier du 14 octobre 2019, le ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural, entretemps en charge du dossier, ci-après désigné par « le ministre », s'adressa à la société A dans les termes suivants :

« Dans l'accord de coalition 2018-2023, les partis formant le gouvernement luxembourgeois ont convenu de mettre un terme à l'utilisation du glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021.

A cet effet, il est prévu de retirer les autorisations de mise sur le marché de tous les produits phytopharmaceutiques contenant la substance active glyphosate au 1^{er} janvier 2020. Sont visés par la décision du gouvernement les produits phytopharmaceutiques désignés ci-après, bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché délivrée sur demande de la société A:

*Roundup Ultra, numéro d'agrément L01294-063
Roundup Max, numéro d'agrément L01579-063
Roundup ++, numéro d'agrément L01845-063
Roundup Force, numéro d'agrément L01926-063
Roundup PowerMax, numéro d'agrément L01927-063
Roundup PowerTurbo, numéro d'agrément L01928-063
Roundup Record, numéro d'agrément L02021-063
Clinic Up, numéro d'agrément L02160-063*

Il est envisagé d'accorder un délai de grâce pour la vente des produits phytopharmaceutiques concernés jusqu'au 30 juin 2020 et un délai de grâce pour l'utilisation de ces produits jusqu'au 31 décembre 2020.

En application de l'article 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, vous êtes invité à présenter vos observations dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la présente. [...] ».

Par courrier du 13 novembre 2019, la société A présenta au ministre ses observations dans les termes qui suivent :

« Nous avons lu attentivement votre lettre du 14 octobre 2019, reçue le 16 octobre 2019 nous donnant l'opportunité de commenter le retrait au 1^{er} janvier 2020 des autorisations de mise sur le marché des produits contenant du glyphosate de A.

Selon notre compréhension, votre courrier vise dès lors à nous informer de l'intention du Gouvernement luxembourgeois d'adopter ultérieurement une ou des décision(s) portant sur le retrait des autorisations des produits phytopharmaceutiques visés ou imposant leur interdiction.

Etant juridiquement dépourvue de tout caractère décisionnel, votre missive ne comporte aucune information concernant les voies de recours - cette prescription étant de rigueur uniquement en présence d'une véritable décision administrative attaquable, conformément aux règles dites de la procédure administrative non contentieuse (« PANC »), dont notamment l'article 14 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

A titre infiniment subsidiaire, et pour autant que par impossible votre courrier en cause du 14 octobre 2019 devait néanmoins revêtir un caractère décisionnel, veuillez le cas échéant considérer la présente comme valant recours gracieux, interruptif du délai du recours contentieux.

Nous voulions vous faire part des commentaires suivants :

Les produits auxquels vous faites référence dans votre courrier (« Produits ») sont autorisés pour être mis sur le marché conformément au règlement européen 1107/2009 (« Règlement ») et à la loi luxembourgeoise du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques. Les autorisations des Produits sont actuellement en cours de réévaluation suite au renouvellement de la substance active glyphosate ("Substance") par le règlement 2324/2017 le 15 décembre 2017. Suite au renouvellement de la substance et conformément au Règlement, les demandes de renouvellement des produits contenant la substance ont été déposées par les titulaires d'autorisation auprès de l'autorité compétente du Grand-Duché. L'évaluation des produits est en cours par les autorités luxembourgeoises et par celles des autres États Membres. Pour cette raison, les autorisations actuelles des Produits, déjà soigneusement évaluées lors de leur précédente approbation, ont été prolongées jusqu'au 15 décembre 2023. A l'heure actuelle, nous n'avons été informés de la finalisation d'aucune conclusion par les autorités luxembourgeoises concernant l'évaluation des risques de chacun des Produits.

La décision politique contenue dans l'accord de coalition gouvernementale de 2018-2023 semble être la seule explication justifiant votre intention de retirer les autorisations des Produits.

En effet, votre lettre ne contient aucune indication quant à la base scientifique ou juridique pertinente ou quant aux dispositions légales ou réglementaires à l'appui de la mesure proposée. Nous nous permettons toutefois de vous rappeler les prescriptions de l'article 9 du Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité, qui prévoit que : « Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision - en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir (...) ». Nous vous prions donc de bien vouloir nous préciser, par retour de courrier, « les éléments de fait et de droit » qui seraient de nature à légalement justifier les mesures annoncées.

Nous tenons également à faire état que l'accord de coalition susmentionné ainsi que votre Plan National de Réduction des Pesticides mentionné dans cet accord prévoient une interdiction du glyphosate, Substance qui a été valablement approuvée au niveau de l'Union Européenne selon le Règlement. Pour cette raison, les États Membres ne peuvent pas interdire unilatéralement l'utilisation d'une substance approuvée en dehors des procédures et critères spécifiques énoncés dans le Règlement. Par conséquent, il n'est pas loisible au Luxembourg d'établir unilatéralement une interdiction générale en dehors des critères et procédures de fond énoncés dans le Règlement et en ignorant le règlement d'application de la Commission Européenne 2017/2324 renouvelant l'autorisation de la Substance dans l'ensemble de l'Union Européenne, y compris le Luxembourg.

Vous ne faites pas référence dans votre lettre aux risques découlant d'évaluations scientifiques effectuées sur chaque Produit spécifique ou conditions environnementales ou agricoles particulières qui ne peuvent être corrigées par certaines mesures spécifiques (art 35, par 3 du Règlement). Nous comprenons donc que votre décision prévue de retirer l'agrément de nos produits n'a aucune base scientifique, n'est pas conforme à la réglementation de l'UE et n'est pas également conforme aux conclusions des principales autorités réglementaires et organismes Européens et hors Europe, y compris nos propres autorités réglementaires de l'Union Européenne (European Food Safety Authority (EFSA), de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), de l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), des autorités allemandes BfR et des autorités réglementaires australiennes, canadiennes, coréennes, néo-zélandaises et japonaises, ainsi que de la réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR), qui continuent d'affirmer la sécurité du glyphosate et des produits à base de glyphosate lorsqu'ils sont utilisés comme indiqué sur leur étiquetage et que le glyphosate n'est pas cancérigène.

Nous tenons également à vous rappeler que le Luxembourg doit respecter l'obligation énoncée à l'article 5(1) de la directive sur les normes techniques (UE) 2015/1535 et est tenu de notifier immédiatement à la Commission Européenne le projet de ce qu'il faut qualifier au sens de cette directive « règlement technique » visant à interdire la Substance ou tout produit contenant cette Substance. Egalement que selon cette même directive, l'Etat Membre en question devra s'abstenir de mettre en œuvre cette décision pendant une durée initiale de 3 mois. Nous nous demandons également si l'accord de coalition, à la base de votre décision selon votre courrier, a suivi la procédure susmentionnée.

En effet, étant donné qu'il est question d'interdire la mise sur le marché de produits phytosanitaires contenant la Substance dans l'ensemble de l'État Membre du Luxembourg, cette décision empêcherait évidemment toute exportation aux fins de vente sur le marché luxembourgeois de produits phytosanitaires contenant du glyphosate vers le Luxembourg en provenance d'autres États Membres de l'Union Européenne. Il s'agit d'un obstacle sérieux au mouvement de ces marchandises sur le marché intérieur européen. Une telle interdiction sera incompatible avec l'article 34 TFEU, car elle constitue une mesure ayant un effet équivalent à une restriction quantitative, essentiellement parce qu'elle prévoit une interdiction générale de l'utilisation de produits phytosanitaires contenant certaines substances qui ont été approuvées au niveau de l'Union Européenne et empêche la commercialisation de nombreux produits phytosanitaires qui ont été légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres (conformément aux autorisations de mise sur le marché légalement accordées selon le Règlement).

Votre décision, si elle se confirme, devrait avoir un impact sur la compétitivité en Europe des agriculteurs luxembourgeois qui comptent sur les herbicides à base de glyphosate pour contrôler les mauvaises herbes et cultiver leurs cultures en toute sécurité, tout en économisant de l'argent et du temps, en réduisant l'érosion et les pertes d'eau afin de garder les sols sains et de réduire les émissions de carbone.

Nous espérons que vous accepterez de considérer nos commentaires quant à une interdiction de l'utilisation du glyphosate et des produits à base de glyphosate pour Janvier 2021 et sommes à votre disposition pour en discuter lors d'une réunion à organiser à votre meilleure convenance.

Dans le cas où vous confirmeriez votre décision prévue de retirer les autorisations des Produits, nous évaluerons les différentes options juridiques qui s'offrent à nous. [...] ».

Par huit décisions séparées du 22 janvier 2020, intitulées « RETRAIT D'AGREMENT », le ministre retira les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévues avec effet au 1^{er} février 2020 et accorda un délai pour écouler les stocks jusqu'au 30 juin 2020, tout en autorisant l'utilisation des stocks existants jusqu'au 31 décembre 2020. Lesdites décisions sont toutes motivées comme suit :

« Vu la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques,

Vu 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 et notamment ses articles 15, paragraphe 1, 29, paragraphe 1 et 44, paragraphe 3,

Vu l'agrément délivré à A

B-...

Belgique

Vu la lettre du 14 octobre 2019 informant la société A de l'intention du Ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural de retirer l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique [...], conformément à l'article 44 du règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et

abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CE du Conseil et l'invitant à présenter ses observations;

Vu les observations présentées par la société A le 14 novembre 2019 contestant que les conditions de retrait de l'article 44, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 1107/2009 sont remplies ;

Considérant que l'accord de coalition 2018-2023 arrête l'accord des partis formant le gouvernement luxembourgeois de mettre un terme à l'utilisation de la substance active glyphosate à partir du 1er janvier 2021 nonobstant son approbation au niveau européen ;

Considérant que le retrait des autorisations de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active glyphosate s'inscrit dans l'engagement du gouvernement de réduire considérablement l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ; ».

Le 28 janvier 2020, le ministre notifia à la Commission européenne de l'Union européenne, ci-après désignée par « la Commission », les décisions en question, ces notifications effectuées conformément à l'article 44, paragraphe (4) du règlement 1107/2009 comportant sous la rubrique « *reasons for the decision* » la mention suivante « *government decision as agreed in the coalition agreement* ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 22 avril 2020, enregistrée sous le numéro 44377 du rôle, la société A a fait introduire un recours en annulation contre les décisions précitées du ministre du 22 janvier 2020.

Aucune disposition légale ne prévoyant de recours au fond en la présente matière, seul un recours en annulation a pu être introduit contre les décisions ministérielles du 22 janvier 2020 portant retrait des autorisations de mise sur le marché des produits précités.

Ledit recours en annulation est encore recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'appui de son recours, la demanderesse reprend les faits et rétroactes tels que repris ci-avant et reproche à titre de remarques préliminaires au ministre d'avoir pris les décisions litigieuses de façon arbitraire, au motif que la référence faite à un accord de coalition relèverait d'une motivation purement politique nonobstant toute considération juridique et surtout au mépris des dispositions légales pertinentes.

En droit, elle invoque les moyens tenant, d'une part, à une violation de la Constitution, et, d'autre part, à une violation du droit de l'Union européenne, et qui peuvent être résumés comme suit :

- i) violation de la liberté de commerce et de l'industrie au sens de l'article 11, paragraphe (6) de la Constitution ;
- ii) violation du principe d'égalité de traitement au sens de l'article 10bis, paragraphe (1) de la Constitution, au motif d'un traitement inégalitaire au niveau de toutes les substances actives et par suite de toutes les personnes morales produisant et commercialisant ces substances actives dans la mesure où il ne serait pas prouvé que le ministre a adopté ses décisions à l'issue d'un processus

- d'analyse scientifique rationnel et exhaustif aux termes d'une analyse identique pour toutes les substances actives phytopharmaceutiques ;
- iii) défaut de notification des décisions conformément à l'article 5, paragraphe (1) de la directive 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, ci-après désignée par « la directive 2015/1535 », au motif que les décisions litigieuses seraient à qualifier de « *règles techniques* » au sens de l'article 1^{er}, point f) de ladite directive dans le sens d'une disposition administrative interdisant la commercialisation et l'utilisation d'un produit, et non-respect de la période de *stand-still* prévue par ladite directive ;
 - iv) violation de la liberté d'entreprise garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ci-après désignée par « la Charte » ;
 - v) violation de l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation entre les Etats membres conformément à l'article 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après désigné par « le TFUE », sauf hypothèse de l'article 36 du TFUE, de même qu'une violation du principe de reconnaissance mutuelle conformément à l'article 40 du règlement 1107/2009, les décisions litigieuses portant de l'avis de la demanderesse entrave à la libre circulation des marchandises par l'effet du retrait de l'autorisation de mise sur le marché des spécialités phytopharmaceutiques litigieuses pourtant en vente et de libre utilisation dans les autres Etats membres de l'Union européenne ;
 - vi) violation du règlement 1107/2009 au motif que les décisions litigieuses ne trouveraient aucun fondement dans ledit règlement en ce qu'elles ne pourraient être qualifiées ni de mesure d'urgence au sens de l'article 71 du règlement 1107/2009 ni ne rentreraient-elles dans les hypothèses envisagées par l'article 44 du même règlement, la demanderesse étant en l'occurrence d'avis que le ministre aurait violé ledit article 44 et prenant dans ce contexte plus amplement position sur les conditions inscrites aux points a) et d) de l'article 44, paragraphe (3) ;

Par rapport au moyen sub vi), au niveau de l'application de l'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009, la demanderesse fait valoir, premièrement, que le ministre n'aurait eu aucune compétence en l'espèce pour retirer une autorisation de mise sur le marché sur base des seules considérations tenant à la substance active composant le produit, alors que cet examen reviendrait à la seule Commission, et deuxièmement, que dans tous les cas l'Etat ne ferait pas état d'un changement de circonstances depuis la délivrance des autorisations de mise sur le marché des spécialités concernées, qui justifierait le retrait des autorisations sur base du constat que les conditions de l'article 29 ne seraient plus respectées.

Plus particulièrement quant au reproche d'incompétence, par rapport à l'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009, la demanderesse fait valoir que parmi tous les cas de figure prévus à l'article 29 auquel l'article 44, paragraphe (3), point a) renvoie, le seul susceptible d'être pertinent serait le point e), renvoyant aux conditions prévues à l'article 4, paragraphe (3) du même règlement. Or, ledit article 4, paragraphe (3) serait prévu pour s'appliquer à la procédure d'approbation des substances actives au niveau de l'Union européenne par la Commission, ce dont la demanderesse conclut qu'un Etat membre pourrait adopter une décision de retrait d'autorisation de mise sur le marché d'une spécialité phytopharmaceutiques uniquement si la conclusion que les conditions de l'article 4 précitées ne sont pas remplies n'est pas prise en considération de la conformité de la substance active aux

conditions posées par cette disposition. Autrement dit, si un Etat membre venait à retirer une autorisation de mise sur le marché au motif que la substance active, pourtant approuvée par la Commission, ne respecte pas les conditions de l'article 4 du règlement 1107/2009, il se substituerait alors à la Commission quant à l'approbation de la substance active et porterait atteinte à la primauté et à l'effectivité du règlement d'approbation de ladite substance active adoptée par la Commission, la demanderesse soulignant que la Commission aurait une compétence exclusive pour évaluer si une substance active satisfait aux conditions de l'article 4 précité.

En ce qui concerne le point d), de l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, la demanderesse fait valoir que celui-ci permettrait uniquement la modification du mode d'utilisation les quantités utilisées, hypothèse non vérifiée en l'espèce, la demanderesse soulignant à titre subsidiaire qu'il n'existerait aucune évolution des connaissances scientifiques de nature à justifier le retrait des autorisations et demande à titre plus subsidiaire de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'une question préjudicielle.

Dans sa réplique, la demanderesse se prévaut des moyens suivants :

- i) violation d'une obligation de prolongation de droit de l'autorisation de mise sur le marché conformément à l'article 43, paragraphe (6) du règlement 1107/2009, dans le contexte duquel les décisions litigieuses se situeraient à défaut de prise de décision de renouvellement de l'autorisation à la suite de l'approbation du glyphosate par la Commission en 2017 ;
- ii) absence de tout motif valable et scientifiquement étayé fourni à l'appui des décisions litigieuses, la demanderesse réitérant les reproches tenant à la référence faite à l'accord de coalition, en faisant état de lacunes du dossier administratif et en affirmant en substance que les décisions litigieuses auraient été prises sans la moindre préparation, la demanderesse en voulant pour preuve le fait que les pièces produites par l'Etat qui se situent postérieurement à la décision de prorogation de l'approbation - qui seraient les seules pièces pertinentes susceptibles d'être prises en compte - ne seraient pas contenues dans le dossier administratif, de sorte à devoir être qualifiées de pièces nouvelles non susceptibles d'être prises en compte et devant dès lors être écartées ; en tout état de cause, la réalité des motifs invoqués pour la première fois en cours d'instance ne serait pas établie, le dossier administratif ne comportant aucune trace d'un document justifiant les motifs complémentaires fournis par l'Etat ;
- iii) violation du principe du contradictoire conformément à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal 8 juin 1979 », combinée au reproche de l'indication des motifs uniquement en cours de procédure contentieuse ;
- iv) violation de l'article 41 de la Charte et de l'article 44, paragraphe (2) du règlement 1107/2009 ;
- v) réitération du moyen fondé sur une violation de la directive 2015/1535 ;
- vi) réitération des moyens fondés sur la violation de la liberté de commerce et de l'égalité de traitement ;
- vii) violation du droit de propriété consacré par l'article 1^{er} du Protocole additionnel de la Convention de sauvegarde et des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après désigné par « le Protocole additionnel de la CEDH » ;

- viii) violation de l'article 21, paragraphe (1) du règlement 1107/2009, au motif que le réexamen d'une substance active serait réservé à la Commission ;
- ix) violation du règlement 2017/2324 qui s'imposerait à l'Etat ;
- x) réitération du moyen d'incompétence du ministre pour prendre une décision sur le fondement de l'article 44, paragraphe (3), point e) du règlement 1107/2009 ;
- xi) violation du principe de proportionnalité.

L'Etat conclut au rejet de l'ensemble de ces moyens.

A titre liminaire, le tribunal relève que si dans sa réponse, l'Etat a demandé au tribunal de sursoir à statuer en attendant que le recours de la Région Bruxelles Capitale dirigé contre le règlement 2017/2324 ait été définitivement tranché par les juridictions de l'Union européenne, les litismandataires des parties à l'instance ont à l'audience des plaidoiries confirmé, sur question afférente du tribunal, que cette demande est devenue sans objet alors que le procès est clos.

Ensuite, le tribunal relève qu'en outre que les moyens tenant au respect d'un certain nombre de règles procédurales tenant en l'occurrence au respect du contradictoire n'ont été soulevés par la demanderesse qu'à titre subsidiaire, il lui appartient de trancher les moyens non pas dans l'ordre tel qu'ils ont été présentés par la partie requérante, mais il lui appartient de les trancher suivant la logique juridique dans laquelle ils s'insèrent, l'examen de la légalité externe étant précédé de celui de la légalité interne, tel que cela a d'ailleurs été relevé par le litismandataire de la demanderesse à l'audience des plaidoiries.

Il convient dès lors d'examiner en premier lieu les reproches tenant à une violation du principe du contradictoire et quant à l'indication des motifs.

1) Quant à la violation du principe du contradictoire et quant aux critiques tenant à la motivation des décisions attaquées

Arguments de parties

Par rapport à la motivation fournie dans les décisions attaquées, la demanderesse déplore dans sa requête introductive d'instance de manière générale qu'à part la référence faite à l'accord de coalition, aucun autre motif de droit ni de fait ne serait fourni au soutien des décisions attaquées.

En ce qui concerne la référence faite dans les décisions litigieuses à l'article 44 du règlement 1107/2009, la demanderesse reproche encore à l'Etat de ne pas avoir précisé laquelle des cinq hypothèses distinctes de retrait ou de modification d'une autorisation prévues par cette disposition il aurait envisagées, tout en faisant valoir que cette façon de procéder s'écarterait de l'exigence de bonne pratique administrative et la placerait dans l'impossibilité de savoir exactement ce qui fonde, en droit comme en fait, les décisions de retrait et porterait ainsi atteinte à ses droits de la défense.

Dans sa réplique et face aux motifs complémentaires tels qu'invoqués par l'Etat dans sa réponse, la demanderesse fait valoir que ces motifs tirés de la dangerosité des produits litigieux n'apparaîtraient dans aucune correspondance préalable, de sorte que l'Etat aurait violé le principe du contradictoire.

A cet égard, elle se prévaut de l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 et souligne que l'effet utile de cette disposition ne serait respecté que si l'administré avait été réellement mis en mesure de présenter ses observations circonstanciées et ce au regard des motifs projetés par l'administration, la demanderesse opérant une distinction entre le respect formel de l'exigence du respect du contradictoire et l'aspect substantiel apprécié par rapport à la finalité de ce principe exigeant que l'administré ait été en mesure de connaître les griefs reprochés.

Or, le courrier du 14 octobre 2019 lui notifiant l'intention du ministre de retirer les décisions litigieuses se limiterait à renvoyer à l'accord de coalition. Au-delà de ce qu'il s'agirait d'un élément de nature politique, la demanderesse est d'avis que la formulation employée permettrait de retenir que l'intention d'abroger les autorisations de mise sur le marché aurait déjà été définitive au moment de la notification de l'intention de ce faire, puisqu'il y aurait été fait référence à l'accord de coalition dans lequel il avait été convenu de mettre un terme à l'utilisation du glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021.

Ce ne serait que dans le mémoire en réponse que des arguments de droit auraient été invoqués pour la première fois pour justifier les décisions litigieuses, l'Etat ayant fait référence dans son mémoire en réponse à diverses raisons qui justifieraient les décisions de retrait.

A cet égard, la demanderesse reproche à l'Etat de ne pas avoir exposé ces motifs dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse et de ne pas l'avoir ainsi mise en mesure de présenter utilement sa défense. Elle en déduit que si d'un point de vue formel les exigences de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 avaient été respectées, son esprit aurait néanmoins été violé.

Tout en admettant que suivant la jurisprudence, l'administration pourrait fournir une motivation complémentaire en cours d'instance, la demanderesse relève qu'il faudrait néanmoins que ces motifs aient existé au moment où l'administration a pris sa décision. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce, dans la mesure où ni les décisions proprement dites, ni le dossier administratif ne comporterait la moindre indication des motifs nouveaux avancés.

La demanderesse soutient encore en substance que la véritable motivation des décisions de retrait résiderait uniquement et exclusivement dans l'accord de coalition, partant dans une orientation purement politique et dépourvue de toute valeur légale, et que l'Etat ne pourrait pas faire valoir au stade contentieux des motifs ayant notamment trait à la dangerosité réelle des produits contenant du glyphosate, dont il n'avait pas fait état dans la motivation formelle des décisions.

La demanderesse rattache son moyen fondé sur un non-respect du principe du contradictoire encore aux articles 41 de la Charte et 44, paragraphe (2) du règlement 1107/2009.

Dans sa duplique, l'Etat réfute de prime abord le reproche suivant lequel la véritable motivation résiderait dans l'accord de coalition et qu'il ne serait pas en droit de faire état de motifs tenant à la dangerosité des produits.

A cet égard, il renvoie aux explications fournies dans sa réponse, dans le cadre de laquelle il aurait fait état - tout en admettant qu'il aurait valu mieux motiver plus amplement les décisions de retrait par référence aux véritables considérations de fond, qui seraient d'ailleurs connues par la demanderesse - de la possibilité conférée par la jurisprudence de produire en

cours d'instance des motifs complémentaires pourvu qu'ils aient existé au moment de la prise de la décision.

Dans sa réponse, l'Etat explique encore les raisons de la mise en cause des autorisations de mise sur le marché, en fournissant un rappel historique réglementaire en ce qui concerne l'emploi du glyphosate en tant qu'herbicide, en décrivant les divers rapports et expertises ayant été réalisés au niveau mondial et européen au sujet de la question de la nocivité de cette substance et les discussions à cet égard, tout en se référant à un arrêt de la CJUE du 1^{er} octobre 2009¹, ci-après désigné par « l'arrêt Blaise », et au principe de précaution, en faisant plus particulièrement état d'un rapport du CIRC (en anglais International Agency for Research on Cancer-IARC), une agence de l'Organisation Mondiale de la Santé, qui aurait conclu que les produits phytopharmaceutiques à base de glyphosate seraient « *probablement cancérogènes pour l'homme* ». L'Etat critique encore l'approbation du glyphosate par la Commission en 2017 et se réfère à l'affaire dite « *B Papers* » dont il déduit que la société B, devenue A, aurait été consciente des risques liés au glyphosate et donne à considérer qu'à travers le monde entier, les autorités publiques seraient de plus en plus conscientes du danger présenté par les produits à base de glyphosate.

L'Etat précise encore que les décisions attaquées seraient des décisions de retrait d'autorisations antérieurement accordées et se fonderaient sur l'article 44 du règlement 1107/2009, visant le retrait ou la modification d'une autorisation de mise sur le marché, et sur la loi du 19 décembre 2014 relative aux produits phytopharmaceutiques, ci-après désignée par « la loi du 19 décembre 2014 », comme étant, en vertu de son article 2, la base de l'attribution de compétence au ministre ayant pris les décisions attaquées. D'après l'Etat, les décisions se justifieraient au regard des dispositions du règlement 1107/2009, ensemble les principes supérieurs de l'ordre juridique européen et plus particulièrement le principe de précaution, par référence à l'arrêt Blaise.

Contrairement à ce qui est soutenu par la demanderesse, les décisions litigieuses ne reposeraient pas exclusivement sur l'accord de coalition, mais trouveraient leur base légale dans l'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009 envisageant le retrait d'une autorisation d'un produit par un Etat membre si les conditions de l'article 29 du même règlement ne sont plus remplies. L'Etat se prévaut plus précisément de l'article 4, paragraphe (3), point b) du règlement 1107/2009, auquel renvoie le point e) de l'article 29 du même règlement, en faisant état de multiples raisons fondant la décision litigieuse, à savoir (i) qu'il n'y aurait pas eu d'étude de carcinogénicité propre à chacun des produits litigieux, les études afférentes du glyphosate étant par ailleurs discutables et discutées, alors que la CJUE exigerait des études propres à chaque produit mis sur le marché y compris sur les interactions entre ses différents composants, (ii) qu'il n'y aurait pas de précision quant à la composition de coformulants au niveau de la reconnaissance d'une autorisation accordée par un autre Etat membre, dans le cadre de laquelle serait seul fourni le nom des surfactants, alors que la CJUE exigerait que tous les coformulants soient précisés et que leurs effets soient analysés, (iii) que seules des études spécifiques auraient été réalisées pour le glyphosate alors que la CJUE exigerait que toutes les substances actives fassent l'objet d'une étude spécifique, (iv) qu'il n'y aurait pas eu d'étude spécifique pour certains surfactants dont le nom serait indiqué et qui constitueraient des produits toxiques et devraient dès lors être considérés comme des substances actives, (v) qu'aucune étude spécifique n'aurait été faite pour le Roundup ultra, (vi) qu'on trouverait du formaldéhyde dans les composants de ce même produit, (vii) qu'il y aurait du

¹ Affaire Blaise numéro C-616/17.

polydymethylxalane (POEA) au titre des surfactants, (viii) que de nombreuses études montreraient les effets réels des produits litigieux, (ix) que certains éléments figurant dans le dossier seraient faux, tel que par exemple l'affirmation de la biodégradabilité du glyphosate, et (x) que les dossiers venus de la Belgique reposeraient sur des autorisations déjà expirées, l'Etat renvoyant au produit Powermax pour lequel l'autorisation aurait expiré en 2015. L'Etat en déduit en substance que conformément aux enseignements qu'il faudrait tirer de l'arrêt Blaise, le ministre aurait eu le droit de retirer les autorisations. Par ailleurs, l'Etat se prévaut du point f) de l'article 29 du règlement 1107/2009.

Quant au reproche tenant à l'indication des motifs des décisions litigieuses, la partie étatique fait dans sa duplique état de la possibilité de fournir en cours d'instance des motifs complémentaires tout en soulignant que les motifs complémentaires fournis dans le mémoire en réponse auraient bien existé au moment de la prise des décisions et que les motifs ayant inspiré l'accord de coalition et que le ministre aurait fait siens dans la décision attaquée, seraient justement les motifs tirés de la dangerosité des produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate que l'Etat aurait développés dans son mémoire en réponse.

A cet égard, l'Etat souligne que les recherches scientifiques sous-jacentes auraient déjà existé à la date de la prise des décisions litigieuses, soit le 22 janvier 2020, l'Etat se référant à titre d'exemple à la monographie du CIRC, publiée en 2017, tout en soulignant que d'autres recherches scientifiques auraient été effectuées dans les années précédentes et subséquentes.

La partie étatique souligne qu'il conviendrait de distinguer entre les motifs à la base des décisions attaquées, à savoir en l'occurrence la dangerosité des produits litigieux eu égard au fait qu'ils sont « *probablement cancérogènes pour l'homme* », selon la terminologie du CIRC, combinée avec le principe de précaution, d'une part, et la preuve de ces motifs, d'autre part. Tout en admettant que les motifs doivent exister au moment de la prise de la décision, l'Etat fait valoir qu'il n'y aurait aucune restriction, qu'elle soit temporelle ou qu'elle ait trait aux moyens de preuve, en ce qui concerne les preuves susceptibles d'être fournies, du moment qu'il s'agit de prouver le bien-fondé d'une appréciation administrative faite au moment de la prise des décisions. La demanderesse ne serait dès lors pas fondée à voir écarter des preuves en raison de la date d'une publication scientifique, même si elle était postérieure à la prise des décisions.

L'Etat conteste encore que l'accord de coalition reposerait sur des réflexions arbitraires ou discriminatoires, alors qu'en réalité l'idée d'interdire les produits à base de glyphosate aurait été insérée dans l'accord de coalition puis mise en œuvre par le ministère compétent après mure réflexion.

Par ailleurs, l'Etat réfute le reproche tenant à un non-respect des droits de la défense en renvoyant au courrier du 14 octobre 2019 adressé à la demanderesse, de sorte que tant l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 d'un point de vue formel, que l'article 44, paragraphe (2) du règlement 1107/2009 auraient bien été respectés.

En ce qui concerne le respect des droits de la défense au niveau substantiel, l'Etat fait valoir qu'il conviendrait de faire une appréciation au cas par cas, tout en affirmant que les jurisprudences citées par la demanderesse ne seraient pas transposables. Tout en admettant l'exigence substantielle quant au contenu des communications à adresser à l'administré, l'Etat fait valoir que la société demanderesse aurait parfaitement été informée des controverses impliquant le glyphosate en général et l'utilisation des produits Roundup en particulier.

Par ailleurs, il estime que l'article 41 de la Charte invoqué par la demanderesse pour appuyer son moyen fondé sur une violation du principe du contradictoire ne serait pas applicable.

Enfin, par rapport au reproche de la demanderesse qu'il n'aurait pas effectué des recherches propres, l'Etat fait valoir que le gouvernement luxembourgeois n'aurait pas été obligé de faire examiner de manière indépendante par ses propres laboratoires ou ses propres équipes de recherche des produits qui avaient été examinés par des scientifiques ayant publié leurs travaux dans des revues scientifiques mondiales et dont les résultats avaient été évalués par l'IARC. La seule obligation à charge de l'Etat aurait été celle de prendre une décision dans le respect des principes de précaution et de proportionnalité sur les conclusions qu'il conviendrait de tirer de l'ensemble des études à disposition du public. A cet égard, le contenu de l'accord de coalition représenterait le résultat d'un consensus politique, de même que d'un consensus scientifique réel éprouvé.

Analyse du tribunal

Force est de constater que les reproches de la demanderesse sont de différents ordres : d'une part, elle reproche à l'Etat de ne pas avoir pu prendre position, avant la prise des décisions litigieuses, sur les motifs complémentaires fournis par l'Etat en cours de procédure contentieuse. D'autre part, elle critique en substance la motivation formelle en affirmant que l'Etat aurait fourni *ex post* des motifs qui n'auraient pas existé au moment de la prise des décisions litigieuses. Pour le surplus, ses critiques quant aux motifs complémentaires fournis de façon non contestée en phase contentieuse, relèvent davantage du fond du litige, à savoir de l'existence, de la preuve et de la légalité des motifs.

Quant au respect du principe du contradictoire

Le tribunal relève qu'indépendamment de la question de l'applicabilité en l'espèce de l'article 41 de la Charte, contestée par la partie étatique, le respect du principe du contradictoire est consacré en droit national luxembourgeois par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, qui dispose que :

« Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.

Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. (...) ».

En vertu de cette disposition, l'autorité qui (i) se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou (ii) qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui

l'amènent à agir et lui donner la possibilité de présenter ses observations, à moins qu'il n'y ait péril en la demeure.

En l'espèce, les parties s'accordent pour retenir que les décisions litigieuses qualifient de décisions révoquant d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits au sens de l'article 9, précité.

A cet égard, le tribunal relève qu'encore que dans son courrier du 14 octobre 2019, le ministre ne s'est pas expressément référé à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, mais exclusivement à l'article 44 du règlement 1107/2009², il n'est pas contesté que l'article 9 s'applique en l'espèce, étant relevé qu'il n'est ni allégué ni établi - l'article 44 envisageant une information *ex post* - que l'article 44, précité, prévoirait davantage de garanties que l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, qui en application de l'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, ci-après désignée par « la loi du 1^{er} décembre 1978 », trouve à s'appliquer « *à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré* ».

Il s'ensuit que les exigences de l'article 9, précité, ont dû être respectées. L'Etat n'ayant par ailleurs pas invoqué l'exception du péril en la demeure.

Il n'est pas non plus contesté que, d'un point de vue formel, une information préalable a été adressée à la demanderesse par courrier du 14 octobre 2019 au sujet de l'intention du ministre de procéder au retrait des autorisations de mise sur marché.

Les parties s'accordent encore pour retenir qu'outre l'aspect formel, l'article 9, précité, contient encore une exigence substantielle quant au contenu des communications à adresser à l'administré en ce sens que l'information doit porter sur les éléments de fait et de droit amenant l'autorité administrative à prendre la décision envisagée, impliquant, afin de permettre un dialogue utile, que les motifs sur lesquels l'administration entend se fonder aient été portés à la connaissance de l'administré.

A cet égard, le tribunal relève que la Cour administrative a dans un arrêt récent du 3 mai 2022, inscrit sous le numéro 46817C du rôle, rappelé l'importance qu'il y a lieu d'attacher à l'article 9 en question qui, tel que cela a été relevé par la Cour dans ledit arrêt, s'inscrit dans le cadre des objectifs de la loi habilitante du 1^{er} décembre 1978, contenus à l'alinéa 2 de son article 1^{er}, énonçant que les règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse résultant précisément du règlement grand-ducal d'application du 8 juin 1979 « *doivent notamment assurer le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de la décision administrative* ».

C'est au niveau du respect de cette exigence substantielle que se situe le litige des parties à l'instance, la demanderesse reprochant à l'Etat de ne pas lui avoir donné l'occasion de prendre position, avant la prise des décisions litigieuses, par rapport aux motifs complémentaires invoqués par celui-ci, la demanderesse mettant par ailleurs en doute l'existence même de ces motifs au moment de la prise des décisions, tandis que l'Etat est en substance d'avis qu'au regard des polémiques mondiales au sujet du glyphosate en général et des produits Roundup en

² « *Lorsqu'un Etat membre retire ou modifie une autorisation en application du paragraphe 3, il en informe immédiatement le titulaire, les autres Etats membres, la Commission, et l'Autorité. [...]* »

particulier, la demanderesse aurait nécessairement été consciente des raisons ayant amené le ministre à prendre ses décisions, y compris les motifs complémentaires.

Suivant les explications fournies par l'Etat d'après le dernier état de ses conclusions, les retraits se justifieraient non seulement par la dangerosité supposée du glyphosate en tant que substance active, mais encore par l'effet cumulé du glyphosate avec d'autres composants des produits litigieux, d'une part, et par des considérations tenant au contenu du dossier de demande, d'autre part, l'Etat ayant notamment invoqué des considérations tenant à la fourniture d'études spécifiques pour chacun des produits, à un défaut de connaissances sur les coformulants ou encore à la dangerosité potentielle de certains surfactants et à un défaut d'études à cet égard.

Force est de constater que le courrier du 14 octobre 2019 par lequel la demanderesse a été informée de l'intention du ministre de retirer les autorisations pour les produits litigieux renvoie exclusivement à un accord de coalition et à une volonté politique d'interdire le glyphosate, mais il ne contient aucune référence aux motifs complémentaires invoqués par l'Etat en cours d'instance, à savoir des considérations tenant aux effets cumulés du glyphosate avec d'autres composants des produits litigieux, à une insuffisance du contenu du dossier à la disposition du ministre et à une insuffisance d'études.

Le tribunal est amené à retenir que si la référence faite à l'accord de coalition et à une volonté politique d'interdire le glyphosate est susceptible d'être rattachée à des craintes quant à la dangerosité potentielle du glyphosate en tant que substance active, l'Etat n'est toutefois pas fondé à affirmer que cette référence inclurait implicitement mais nécessairement les motifs beaucoup plus détaillés fournis dans sa réponse, ni plus loin que la demanderesse aurait nécessairement été consciente que les décisions reposeraient sur ces considérations.

En effet, au regard des termes employés dans sa prise de position du 13 novembre 2019, la demanderesse a certes compris que les décisions litigieuses se situent dans le contexte du plan national de réduction des pesticides mentionné dans l'accord de coalition, prévoyant en l'occurrence une interdiction du glyphosate, dans la mesure où la demanderesse se réfère elle-même dans sa réponse du 13 novembre 2019 à ce plan.

Il est certes encore exact que la référence faite à un accord de coalition envisageant de mettre un terme à l'utilisation du glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021 a nécessairement permis à la demanderesse de comprendre que l'Etat s'est en substance référé à des considérations tenant à la dangerosité potentielle de cette substance.

Certes encore, la demanderesse ne saurait raisonnablement argumenter qu'à la réception du courrier du 14 octobre 2019, elle aurait ignoré les polémiques tournant autour des effets du glyphosate et par voie de conséquence également des produits contenant cette substance active, au regard du rapport du CIRC, invoqué par la partie étatique, qui a de façon non contestée été publié en 2017 et porte sur des résultats de 2015, et de divers procès ayant de manière non contestée été diligentés contre la société B en tant que titulaire du brevet pour le glyphosate, devenue A, dont celui ayant abouti à un jugement de la Cour supérieure de San Francisco du 10 août 2018 ayant condamné la société B à payer des dommages intérêts au plaignant au motif qu'elle avait connaissance ou aurait dû raisonnablement avoir su que le Roundup pro et le Ranger Pro étaient des produits dangereux ou présentaient une possibilité d'être dangereux.

Il n'en reste toutefois pas moins que l'ensemble des motifs plus détaillés invoqués par l'Etat dans sa réponse, tenant non seulement à la dangerosité du glyphosate en tant que tel, mais insistant encore sur l'effet dit « *cocktail* » de cette substance active avec d'autres composants et les reproches tenant à un défaut de fourniture d'un certain nombre d'analyses ne sont contenus ni explicitement ni implicitement dans l'information préalable donnée à la demanderesse en date du 14 octobre 2019, fondée, tel que retenu ci-avant, exclusivement sur la volonté politique d'interdire le glyphosate endéans un délai d'ores et déjà fixé, volonté actée dans l'accord de coalition. Si, tel que retenu ci-avant, cette volonté politique peut être rattachée à des craintes quant à la dangerosité potentielle du glyphosate, la seule référence à cette volonté n'a pas nécessairement permis à la demanderesse de faire un lien avec les considérations avancées par ailleurs par l'Etat dans sa réponse.

Le tribunal relève encore que la demanderesse a justement critiqué à travers sa prise de position du 13 novembre 2019 la seule référence faite à un accord de coalition et le fait que l'Etat n'aurait indiqué aucune base scientifique, voire une disposition légale ou réglementaire à l'appui de la mesure proposée, et elle s'est appuyée sur l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 pour solliciter expressément des précisions quant aux « *éléments de fait et de droit* » justifiant les mesures annoncées.

Malgré cette demande formelle, elle n'a pas été informée préalablement quelles sont exactement les circonstances de fait et de droit, autres que la référence faite à l'accord de coalition et l'invocation de l'article 44 du règlement 1107/2009 - d'ailleurs sans même préciser laquelle des hypothèses prévues à cette disposition l'Etat entend invoquer -, qui ont conduit l'Etat à s'estimer fondé à retirer les autorisations litigieuses. Plus particulièrement, elle n'a reçu aucune réponse à la question, soulevée par elle dans son courrier du 13 novembre 2019, de savoir en quelle mesure et sur base de quelles considérations de fait et de droit l'Etat luxembourgeois s'estime compétent pour procéder au retrait des autorisations malgré la circonstance que le glyphosate a reçu l'approbation au niveau européen. L'Etat ne l'a pas non plus informée que de son avis, le dossier à sa disposition était incomplet, ni ne l'a-t-il informée de ses craintes quant aux autres composants des produits litigieux, respectivement quant aux interactions du glyphosate avec ces autres composants, ni expliqué sur quelles considérations scientifiques il se base à cet égard.

Le défaut par l'Etat de répondre aux questions soulevées par la demanderesse dans sa prise de position du 13 novembre 2019 et plus loin son défaut de porter à la connaissance de la demanderesse, avant la prise des décisions litigieuses, l'ensemble des motifs complémentaires invoquées au stade de la procédure contentieuse, ont ainsi empêché un débat utile préalable à la prise des décisions litigieuses, alors qu'une information préalable sur les motifs complémentaires aurait permis à la demanderesse de donner notamment des explications quant aux composants des produits litigieux et quant aux reproches tenant au contenu du dossier.

Le tribunal rappelle, à cet égard, que les formalités procédurales inscrites à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et ayant trait aux droits de la défense, consacrent des garanties visant à ménager à l'administré concerné une possibilité de prendre utilement position par rapport à la décision projetée et de faire valoir, au préalable, son point de vue et ses moyens qui sont de nature à influencer sur cette décision et, le cas échéant, à modifier la décision envisagée initialement.

Dès lors et en tout état de cause, la transparence de l'action de l'administration dans le respect du contradictoire doit être la règle : c'est dans cette logique que l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 est rédigé.

Le tribunal est dès lors amené à conclure que si certes d'un point de vue formel la demanderesse a bien été informée de l'intention de l'Etat de procéder au retrait des autorisations litigieuses et si, par ailleurs, le seul motif invoqué et fondé sur l'accord de coalition prévoyant de façon non contestée l'interdiction du glyphosate laisse sous-entendre que l'Etat se fonde sur des craintes tenant à la dangerosité potentielle de cette substance active et par suite des produits à base de cette substance active, le constat s'impose que la demanderesse n'a pas été mise en mesure de connaître et plus loin de discuter utilement les motifs complémentaires invoqués par l'Etat pour la première fois au courant de la présente procédure, de sorte que les décisions litigieuses sont viciées d'un point de vue formel, alors qu'elles ont été prises en violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

S'agissant ensuite des conséquences à déduire de ce non-respect, le tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence constante que les formalités procédurales inscrites à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et ayant trait aux droits de la défense ne constituent pas une fin en soi, en ce sens que dans l'hypothèse où la finalité poursuivie, à savoir celle visant à ménager à l'administré concerné une possibilité de prendre utilement position par rapport à la décision projetée, est atteinte, la question du respect de toutes les étapes procédurales préalables prévues afin de permettre d'atteindre cette finalité devient sans objet, l'administré n'ayant en l'occurrence aucun intérêt à se prévaloir de ces formalités s'il se dégage du dossier qu'il a effectivement pu faire valoir de manière détaillée et circonstanciée son point de vue par rapport à la décision projetée à travers une prise de position écrite³.

Par ailleurs, l'article 9, précité, remplit une fonction essentielle en ce qu'il tend à garantir aux personnes susceptibles d'être affectées par une décision administrative de faire valoir, au préalable, leur point de vue et leurs moyens qui sont de nature à influencer sur cette décision et, le cas échéant, à modifier la décision envisagée initialement. La participation de l'administré à l'élaboration de la décision administrative ne présente cependant une réelle utilité que dans la mesure où celui-ci est en mesure, par son intervention, d'apporter des éléments et arguments de nature à influencer la décision à intervenir. Tel est le cas lorsque l'administration dispose, pour prendre sa décision, d'un pouvoir d'appréciation et que la collaboration de l'administré peut amener celle-ci à prendre en compte les observations de l'administré et à rendre une décision différente de celle qu'elle aurait pu prendre en dehors de l'intervention de celui-ci. S'il est vrai que les dispositions afférentes de la réglementation sur la procédure administrative non contentieuse n'opèrent pas une distinction entre les décisions qui appellent l'administration à statuer en pure légalité et celles au sujet desquelles elle dispose d'un pouvoir d'appréciation et que les décisions relevant même de la pure légalité appellent en principe une consultation préalable des personnes concernées, l'omission par l'administration de ce faire entraînant dans son chef un comportement contraire à la lettre des textes en question, la sanction adéquate n'est dans ces hypothèses pas l'annulation de la décision administrative, la teneur de la nouvelle décision à intervenir ne pouvant différer de celle de la première décision, à supposer que celle-ci soit conforme à la loi, puisqu'elle intervient en pure légalité. En décider autrement reviendrait à assigner à l'annulation d'une décision administrative une fonction purement formelle sans utilité réelle étant donné que la nouvelle décision à prendre est, dans ces conditions, nécessairement la même que la décision annulée. Or, l'annulation d'une décision

³ En ce sens Cour adm. 11 novembre 2011, n° 28756C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

administrative, acte grave, ne doit intervenir que lorsque le contenu de la nouvelle décision à intervenir à la suite de l'annulation est susceptible de différer de celui de la décision annulée. L'hypothèse ainsi envisagée diffère fondamentalement de celle où la décision administrative prise dans une matière relevant de la pure légalité ne respecte pas cette légalité et où l'administré est en droit d'en solliciter, moyennant un recours contentieux, l'annulation⁴.

Dès lors, les décisions qui ont méconnu l'obligation de faire participer l'administré au processus décisionnel ne sont entachées d'illégalité entraînant leur annulation et le renvoi devant l'administration que dans les hypothèses où l'administré a la possibilité d'influencer concrètement sur le contenu de la décision à prendre, soit que l'administration dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation, soit qu'appelée à statuer dans le cadre d'une compétence liée impliquant l'appréciation d'éléments subjectifs, l'administré puisse faire valoir des éléments utiles. Dans les autres hypothèses, la légalité interne des décisions prises sans le concours de l'administré peut encore utilement être vérifiée au cours de la procédure contentieuse⁵.

En l'espèce, comme l'Etat entend fonder ses décisions sur des considérations ayant en l'occurrence trait au contenu du dossier d'autorisation à la disposition du ministre, l'Etat critiquant des lacunes au niveau de la disponibilité d'études spécifiques, et sur des considérations tenant non seulement aux effets du glyphosate en tant que tel, mais aussi de ses effets en combinaison avec d'autres substances, voire aux effets d'autres composants, partant des éléments purement factuels et d'appréciation, et que le non-respect de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 a empêché un dialogue utile sur ces éléments factuels et d'appréciation, le tribunal est amené à retenir que la sanction adéquate à appliquer en l'espèce est l'annulation des décisions litigieuses, sous réserve de l'examen ci-après de la question de savoir si les motifs complémentaires invoqués par l'Etat en phase contentieuse peuvent être pris en considération pour avoir existé au moment de la prise des décisions, ce qui amène le tribunal à examiner le moyen fondé sur un défaut de motivation formelle des décisions litigieuses.

Quant à la motivation formelle des décisions

Le tribunal est ainsi amené à se pencher sur les critiques de la demanderesse telles que reprises ci-avant quant à l'indication de la motivation des retraits.

En ce qui concerne la motivation d'un point de vue formel, le tribunal relève qu'en application de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, certes non invoqué par la demanderesse mais auquel peut être rattaché en substance le reproche pour autant qu'il a trait à un défaut d'indication formelle de l'ensemble des motifs dans les décisions mêmes, « *Toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux* » et « *La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base* » notamment lorsque, tel que cela est le cas en l'espèce, elle révoque ou modifie une décision antérieure, sauf à intervenir à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit.

⁴ Cour adm. 6 mars 2008, n° 23073C du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 125 et autres références y citées.

⁵ Cour adm. 13 mai 2014, n° 34051C du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 211 et l'autre référence y citée.

Il y a également lieu de souligner que l'article 6, précité, n'impose pas une motivation exhaustive et précise, étant donné que seule une motivation « *sommaire* » est expressément exigée.

Il convient encore d'ajouter que la sanction de l'obligation de motiver une décision administrative consiste dans la suspension des délais de recours et que celle-ci reste *a priori* valable, l'administration pouvant produire ou compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois au cours de la phase contentieuse⁶.

Par ailleurs, tel que cela a été relevé à juste titre par l'Etat, il est admis que l'auteur d'une décision administrative peut invoquer devant les juridictions administratives des motifs complémentaires sur lesquels repose l'acte, si l'acte lui-même ne les précise pas, à condition toutefois que ces motifs soient vérifiés comme ayant existé au moment de la prise de la décision déférée au fond. S'il est vrai qu'une telle possibilité constitue en tant que telle une exception au principe de la collaboration procédurale de l'administration imposant la motivation des actes administratifs consacré par l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 1978 et précisé à travers les articles 6 et suivants du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 à travers les modalités administratives y ancrées, cette possibilité s'impose toutefois pour des considérations d'utilité, voire de pragmatisme⁷.

C'est ainsi que les motifs sur lesquels repose l'acte, si l'acte lui-même ne les précise pas, peuvent être précisés au plus tard au cours de la procédure contentieuse pour permettre à la juridiction administrative d'exercer son contrôle de légalité⁸.

Cette possibilité a encore été consacrée dans un arrêt de principe, aux termes duquel la Cour administrative a explicitement confirmé que l'administration peut produire ou compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois à la phase contentieuse et ce « *par le souci de protéger les intérêts bien compris du justiciable* »⁹.

Partant et en substance, l'indication par la partie étatique, au-delà de la phase administrative non contentieuse, de motifs non invoqués jusque lors, est admissible, à condition que ces motifs soient vérifiés comme ayant existé au moment de la prise de la décision déférée au fond¹⁰, la juridiction administrative étant dès lors appelée à contrôler également les motifs complémentaires lui soumis par la partie ayant pris la décision déférée en cours de procédure contentieuse¹¹.

En l'espèce, s'agissant de la révocation de décisions antérieures, les décisions litigieuses ont dû contenir, d'un point de vue formel, une indication des motifs conformément à l'article 6, précité.

⁶ Cour adm. 8 juillet 1997, n° 9918C du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 87 et les autres références y citées.

⁷ Cour adm. 20 décembre 2007, n° 22976C du rôle, Pas. adm. 20121 V° Procédure administrative non contentieuse, n° 92 et les autres références y citées.

⁸ Trib. adm 26 avril 2004, n° 17153 du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure administrative non contentieuse, n°87, et les autres références y citées.

⁹ Cour adm. 20 octobre 2009, n°25738C du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 90 et les autres références y citées.

¹⁰ Cour adm. 1^{er} juin 2006, n°20813C du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure contentieuse, n° 855 et l'autre référence y citée.

¹¹ Trib. adm. 15 avril 1997, n° 9510 du rôle, Pas. adm. 2021, V° Procédure contentieuse, n°860 et les autres références y citées.

Force est ensuite de constater que lesdites décisions comportent, outre le renvoi à la loi du 19 décembre 2014 et aux articles 15, paragraphe (1) (visant les demandes de renouvellement des approbations d'une substance active), 29, paragraphe (1) (visant les conditions d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques) et 44, paragraphe (3) (visant le retrait et la modification d'une autorisation de mise sur le marché des produits) du règlement 1107/2009, comme unique motif à leur base une référence à l'accord de coalition 2018/2023 qui « *arrête l'accord des partis formant le gouvernement luxembourgeois de mettre un terme à l'utilisation de la substance active glyphosate à partir du 1^{er} janvier 2021 nonobstant son approbation au niveau européen* », partant à une volonté politique d'interdire par principe le glyphosate, motif qui est, tel que retenu ci-avant, rattachable à des considérations tenant à la dangerosité potentielle du glyphosate en tant que substance active.

Le tribunal rappelle ensuite que les motifs complémentaires invoqués par l'Etat en cours d'instance contentieuse reposent sur des considérations tenant à des effets induits par l'interaction entre cette substance active et les autres composants des produits litigieux, soit les effets cumulés des composants, le reproche de l'Etat consistant à relever que les analyses produites ne tiendraient pas compte, au-delà des effets propres du glyphosate en tant que substance active, également des effets cumulés des différents composants des produits litigieux. L'Etat critique, par ailleurs, en substance les méthodes utilisées pour déterminer la nature et la quantité des substances actives, phytoprotecteurs et synergistes et, le cas échéant, les impuretés et coformulants importants sur le plan toxicologique, écotoxicologique ou environnemental éventuellement contenues dans les produits litigieux, conformément à l'article 29, paragraphe (1), point f) du règlement 1107/2009. Il critique encore une absence de toute étude de carcinogénicité propre à chacun des produits litigieux, une absence d'indication en ce qui concerne les coformulants et une absence d'analyse de leurs effets, et ainsi le fait que seules des études pour le glyphosate auraient été réalisées, alors que la CJUE exigerait que toutes les substances actives fassent l'objet d'une étude scientifique. Par ailleurs, certains des surfactants, qui seraient des produits toxiques et devraient être considérés comme substances actives, n'auraient pas fait l'objet d'une étude spécifique. Il épingle une absence d'études spécifiques pour le Roundup ultra, la présence de formaldéhyde dans les composants de ce même produit qui n'aurait pas dû être autorisé, la présence de polydémitylxalan (POEA), produit dangereux et interdit en France, dans un certain nombre de produits et une inexactitude de certains éléments des dossiers.

Tel que le tribunal l'a retenu ci-avant par rapport au courrier du 14 octobre 2019, comportant pareillement comme seule indication des motifs une référence à l'accord de coalition, les motifs complémentaires ainsi invoqués dans le cadre de la présente instance ne transparaissent pas formellement du libellé des décisions attaquées.

Or, au regard des principes retenus ci-avant, le constat que les motifs complémentaires fournis par l'Etat en cours de procédure contentieuse n'ont pas figuré parmi les motifs formellement indiqués dans les décisions litigieuses, et même le cas échéant, tel que la demanderesse l'affirme, ne transparaissent pas des pièces du dossier administratif, n'implique pas à lui seul l'illégalité de celles-ci, ni la conclusion que ces motifs ne peuvent pas être pris en compte par le tribunal au niveau de l'appréciation de la légalité des décisions litigieuses. A cet égard, le tribunal retient que même s'il est vrai que le dossier administratif ne relève pas de comptes rendus ou études permettant de retracer que les points actuellement critiqués par l'Etat quant à la question de la dangerosité potentielle des produits ait fait l'objet d'une analyse au sein du ministère compétent avant la prise des décisions litigieuses, il n'en reste toutefois pas

moins qu'il ne peut d'emblée être exclu que les critiques avancées actuellement par l'Etat ont pu être vérifiées au moment de la prise des décisions. Pour le surplus, les critiques de la demanderesse quant à l'existence des motifs ont davantage trait au bien-fondé des motifs et partant au fond du litige.

Comme, tel que cela a été retenu ci-avant, les motifs complémentaires n'ont pas fait l'objet d'un débat utile avant la prise des décisions litigieuses et ce dans le respect du contradictoire, les décisions encourent l'annulation pour non-respect de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, ce constat seul justifiant l'annulation et ce indépendamment des autres moyens d'irrégularité procédurale invoqués par la demanderesse, en l'occurrence celui basé sur un non-respect de la procédure de notification et de la période de *standstill* prévue par la directive 2015/1535, dont l'examen devient surabondant, y compris les questions préjudicielles suggérées par les parties à l'instance dans ce contexte.

A titre tout à fait superfétatoire et uniquement afin d'être complet, le tribunal est encore amené à examiner la question de savoir sur quelles considérations le ministre a pu se fonder pour retirer les autorisations existantes, la partie demanderesse critiquant, en effet, le ministre pour avoir pris ses décisions sur le fondement de l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009 sur base de considérations qui en réalité ne relèvent pas de son champ de compétence mais de la seule compétence de la Commission, voire invoquant un droit au maintien d'autorisation accordées sur base de la reconnaissance mutuelle, respectivement faisant état d'une prorogation de droit dans le contexte de la procédure de renouvellement de l'approbation du glyphosate en tant que substance active par la Commission en 2017 à défaut de décision formelle de l'Etat sur le renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché.

- 2) Quant à l'étendue du contrôle du ministre en cas de retrait d'une autorisation de mise sur le marché sur le fondement de l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009

Arguments des parties

La demanderesse souligne de prime abord que l'objectif du règlement 1107/2009 serait de créer un cadre harmonisé pour l'approbation des substances actives phytopharmaceutiques et pour la mise sur le marché des spécialités phytopharmaceutiques, qui se traduirait par un mécanisme à double étage prévu pour l'approbation et la mise sur le marché des spécialités phytopharmaceutiques, en ce sens qu'il appartiendrait, dans un premier temps, à la Commission d'approuver au niveau de l'Union européenne les substances actives destinées à entrer dans la composition des spécialités phytopharmaceutiques, ce en application de l'article 13 du règlement 1107/2009 et sous la forme d'un règlement d'exécution, tel que le règlement d'exécution 2017/2324 par lequel la Commission aurait en l'occurrence renouvelé l'approbation de la substance active glyphosate entrant dans la composition de toutes les spécialités phytopharmaceutiques objet des décisions attaquées, et ensuite, dans un deuxième temps, aux Etats membres de délivrer les autorisations de mise sur le marché pour les spécialités phytopharmaceutiques dont les substances actives ont préalablement été approuvées au niveau de l'Union européenne, ce en vertu de l'article 28 du règlement 1107/2009.

La demanderesse fait valoir que pour le système mis en place par le règlement 1107/2009, une coordination devrait pouvoir être mise en place entre la Commission et les Etats membres, en ce sens que ni la Commission, ni les Etats membres ne pourraient agir sans tenir

compte des actes qui sont adoptés par ailleurs. En considération de cette logique, le règlement 1107/2009 délimiterait les marges d'action respectives de la Commission et des Etats membres.

En l'occurrence, comme une substance active serait approuvée par un acte de la Commission ayant des effets sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, la marge d'action des Etats membres serait en partie limitée, au risque de faire obstacle à l'application uniforme d'un acte de l'Union européenne et de porter atteinte à la primauté et à l'effectivité du droit de l'Union.

Après avoir relevé que le ministre aurait violé l'article 44 du règlement 1107/2009, la demanderesse prend position sur les hypothèses de retrait d'une autorisation de mise sur le marché telles que prévues aux points a) et d) de l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009 pour conclure que les conditions n'en seraient pas remplies en l'espèce.

S'agissant en l'occurrence de l'article 29, auquel il est renvoyé à l'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009, qui à son tour renvoie en son point e) à l'article 4, paragraphe (3) du même règlement, la demanderesse affirme que ledit article 4 serait en réalité prévu pour s'appliquer à la procédure d'approbation des substances actives par la Commission et encadrerait ainsi en première intention les conditions de cette approbation.

Au risque de se substituer à la Commission, à laquelle reviendrait la compétence exclusive pour apprécier si une substance active satisfait aux conditions de l'article 4 précité, et seule compétente pour l'approbation de la substance active, et de porter ainsi atteinte à la primauté et à l'effectivité du règlement d'approbation de ladite substance active adopté par la Commission, un Etat pourrait valablement adopter une décision de retrait d'autorisation de mise sur le marché d'une spécialité phytopharmaceutique sur le fondement du point a) du paragraphe (3) de l'article 44 du règlement 1107/2009 uniquement si le motif du retrait n'était pas lié au fait que la substance active, approuvée par la Commission, ne réunit pas les conditions de l'article 4.

La demanderesse fait valoir qu'en l'espèce, en l'absence de tout motif tiré d'une évolution des connaissances scientifiques, il n'appartiendrait pas à un Etat membre de substituer sa propre appréciation à celle de la Commission quant au respect de l'article 4 précité par une substance active. En conséquence, l'Etat aurait porté atteinte à la primauté et à l'effectivité du règlement 2017/2324.

A titre subsidiaire, la demanderesse demande au tribunal de poser à la CJUE la question préjudicielle suivante :

« L'article 44, paragraphe 3, point a), du règlement 1107/2009 autorise-t-il un Etat membre à retirer une autorisation de mise sur le marché lorsqu'un tel retrait n'est fondé que sur la considération que la substance active de la spécialité phytopharmaceutique en cause, laquelle substance active fait l'objet d'un règlement d'approbation par la Commission européenne toujours en vigueur, adopté sur le fondement de l'article 13 du même règlement, ne réunit pas les conditions de l'article 4 du même règlement ? ».

Dans sa réponse, l'Etat estime que les décisions seraient justifiées au regard du règlement 1107/2009, ensemble le principe de précaution, impliquant que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection pourraient être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité

de ces risques soient pleinement démontrées, l'Etat se référant à cet égard à l'arrêt Blaise, précité.

Face aux reproches de la demanderesse suivant lesquels le ministre aurait été incompétent au regard de la validation définitive du glyphosate par la Commission et au regard du fait qu'un Etat membre ne pourrait interdire la mise sur le marché d'un produit au motif de risques liés à cette substance, et suivant lesquels le ministre aurait, à côté d'une violation de l'article 71 du règlement 1107/2009 - disposition non pertinente dans la mesure où l'Etat affirme dans sa réponse ne pas s'être appuyé sur cette disposition -, méconnu l'article 44 du même règlement, l'Etat fait valoir que (i) ledit règlement validant le glyphosate en 2017 serait intervenu en violation du principe de précaution et (ii) que même une validation définitive du glyphosate en tant que substance active n'empêcherait pas le ministre d'interdire des produits phytopharmaceutiques spécifiques ayant le glyphosate pour principe actif mais dans la formulation desquelles interviennent d'autres constituants, rendant ainsi les produits spécifiques particulièrement dangereux.

Après avoir critiqué en détail la régularité du règlement d'exécution 2017/2324 ayant approuvé le glyphosate au regard des exigences du règlement 1107/2009 et des enseignements à tirer de l'arrêt Blaise par référence aux principes de précaution, de motivation et de bonne administration, l'Etat fait valoir qu'encore que la Commission détienne la compétence pour l'approbation des substances actives, les Etats membres seraient eux compétents pour les autorisations de mise sur le marché, analyse lors de laquelle ils devraient prendre en compte l'ensemble des composants du produit, de sorte qu'il serait faux de prétendre que les Etats ne disposeraient d'aucune marge de manœuvre à cet égard.

Au niveau de l'article 44 du règlement 1107/2009, permettant aux Etats membres de retirer une autorisation d'une spécialité phytopharmaceutique préalablement admise à la mise sur le marché sur le territoire luxembourgeois, l'Etat fait valoir que les possibilités de retrait existeraient indépendamment de la question de savoir si l'autorisation initiale a été accordée par l'Etat luxembourgeois sur base d'une analyse effectuée par ses propres autorités d'une demande de mise sur le marché ou si elle a été accordée sur le fondement de la reconnaissance mutuelle des autorisations conformément aux articles 40 à 42 du même règlement. En effet, tout en admettant qu'en l'espèce, chacune des autorisations retirées avait été émise sur le fondement du mécanisme de reconnaissance mutuelle, les autorisations originaires étant des autorisations établies par les autorités belges, l'Etat fait valoir que cela ne signifierait pas que seules les autorités belges pourraient procéder au retrait des autorisations avec effet pour le territoire luxembourgeois et que de la sorte le ministre luxembourgeois serait privé de tout pouvoir d'intervenir, bien qu'il ait constaté que des spécialités phytopharmaceutiques présenteraient des dangers pour la santé humaine. Ainsi, le principe de la reconnaissance mutuelle ne priverait pas de l'exercice de ses pouvoirs de police un Etat membre sur le territoire duquel des produits sont admis en reconnaissance mutuelle des autorisations établies par un autre Etat membre, l'article 44 du règlement 1107/2009 ne prévoyant aucune exception à cette prérogative de police essentielle.

Pour justifier les retraits, l'Etat se prévaut de l'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009, qui lui renvoie à l'article 29 du même règlement. En l'occurrence, l'Etat se prévaut, à côté du point e) dudit article 29, sur lequel la demanderesse a présumé que l'Etat s'est fondé, du point f) du même article.

L'Etat critique ensuite l'interprétation du point e) de l'article 29 du règlement 1107/2009, renvoyant à l'article 4, paragraphe (3) dont l'Etat cite le point b), telle que faite par la demanderesse et l'affirmation de celle-ci suivant laquelle seul ce point de l'article 29 serait susceptible d'être pertinent, et ce au motif (i) que les effets cumulés de composants du produit phytopharmaceutique n'auraient pas été analysés correctement, alors qu'ils devraient l'être afin que le produit puisse être autorisé, cette analyse incombant aux autorités des Etats membres et ne relevant pas de l'appréciation de la Commission, (ii) que la jurisprudence de la CJUE, se fondant sur le principe de précaution, tout comme les conclusions de l'avocate générale dans l'affaire Blaise, exigeraient la connaissance des résultats des effets cumulés, de sorte que si le demandeur n'est pas en état de fournir des études attestant de l'absence d'effet toxique de ces effets cumulés, l'autorisation ne pourrait pas être délivrée, alors qu'en l'espèce, les exigences posées par l'arrêt Blaise n'auraient pas été satisfaites pour l'instruction des demandes d'autorisation de mise sur le marché et (iii) qu'il ne serait pas possible de prétendre que les dispositions de l'article 29, paragraphes (1), point f) et (6), alinéa 2 du règlement 1107/2009 - le paragraphe (6) de cette disposition exigeant la prise en compte de l'interaction entre la substance active, les phytoprotecteurs, les synergistes et les coformulants lors de l'évaluation des produits phytopharmaceutiques -, aient été respectés.

Pour ce qui est de l'article 4, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, l'Etat conteste encore l'analyse de la demanderesse suivant laquelle cette disposition ne viserait que la procédure d'approbation des substances actives et suivant laquelle le retrait ne pourrait pas être lié au fait que la substance active approuvée, combinée avec les autres composants du produit, ne réunit pas les conditions de l'article 4. Cette analyse serait erronée, ce d'autant plus que le règlement d'exécution de la Commission n° (TIE) 284/2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, conformément au règlement 1107/2009, dans la section 7 de l'Annexe, point 2 de l'article intitulé « introduction », préciserait que « *Les effets éventuels des composants sur le potentiel toxique de l'ensemble du mélange doivent être pris en considération* ».

Comme l'aurait jugé la CJUE, la question des effets potentiels du cumul des divers composants d'un produit phytopharmaceutique devrait être analysée aussi bien lors de la procédure d'approbation des substances actives que lors de celle de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques. De plus, en ce qui concerne la fiabilité des essais, des études et des analyses prises en compte pour l'autorisation, la CJUE aurait rappelé l'article 29, paragraphe (3) du règlement 1107/2009 s'agissant de la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

Ce serait dès lors l'ensemble du produit, y compris l'interaction entre le principe actif et les produits annexes, qui devrait être pris en compte dans le cadre de l'analyse préalable à la mise sur le marché du produit. L'Etat poursuit que la prise en compte des données scientifiques disponibles les plus fiables, l'impartialité et l'objectivité de l'évaluation, l'absence de toxicité du produit seraient de l'évidence les conditions préalables à la délivrance de l'autorisation. Il estime, par ailleurs, que la CJUE aurait déduit de ces principes la reconnaissance du droit de retirer une autorisation lorsque ces conditions ne sont plus réunies, l'Etat s'emparant à cet égard du considérant n° 99¹² de l'arrêt Blaise.

¹² « Il découle de l'article 44 paragraphes 1 et 3 dudit règlement que l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique peut être réexaminée puis modifiée voire retirée lorsque notamment il apparaît de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques dudit produit n'est plus conforme aux exigences requises

L'Etat explique que ce serait précisément ce qu'il aurait décidé en l'espèce.

Il y aurait même eu changement dans les circonstances de fait et de droit, compte tenu de l'interprétation donnée par la CJUE du règlement 1107/2009.

L'Etat poursuit qu'il résulterait très clairement de l'exposé des faits que des études nombreuses sur la dangerosité de produits phytosanitaires contenant du glyphosate, et en particulier les différents produits Roundup en contenant, se seraient accumulées depuis quelques années et que si les décisions attaquées n'énuméraient certes pas les très nombreuses études publiées depuis 2017, il n'en resterait pas moins que les études, le rapport du CIRC et les décisions de justice reconnaissant le lien de causalité probable entre le lymphome non-hodgkinien et les produits Roundup existeraient et mettraient en lumière le caractère cancérigène reconnu déjà depuis plusieurs années par le CIRC et le caractère de perturbateur endocrinien de ces produits avec les conséquences qui s'y attacheraient.

L'Etat souligne encore que la CJUE aurait insisté sur la nécessité d'études de carcinogénicité et de toxicité dans le cadre de la procédure d'autorisation de mise sur le marché.

Enfin, l'Etat énumère des multiples raisons, qui, d'après lui, justifieraient les décisions, telles que reprises ci-avant par le tribunal au niveau de l'examen des moyens fondés sur une violation du principe du contradictoire et de l'indication des motifs.

Dans sa réplique, la demanderesse insiste sur la distinction qu'il y aurait lieu d'opérer entre les compétences de l'Union européenne et celles des Etats membres en la présente matière.

Elle insiste encore sur la distinction qu'il y aurait lieu de faire entre le renouvellement et la prorogation des autorisations et sur le principe de reconnaissance mutuelle des autorisations.

Au niveau des notions de renouvellement et de prorogation des autorisations de mise sur le marché, la demanderesse explique qu'il faudrait distinguer entre l'autorisation initiale, intervenant lors du lancement d'une nouvelle spécialité phytopharmaceutique, le renouvellement, qui interviendrait soit lorsque l'autorisation initiale arrive à échéance, soit à chaque renouvellement de l'approbation de la substance active par la Commission, et la prolongation d'une autorisation, intervenant lorsque pour des raisons indépendantes du titulaire de l'autorisation de mise sur le marché, l'Etat membre saisi d'une demande de renouvellement n'a pas pris position dans un délai de 12 mois à compter du renouvellement de la substance active par la Commission, la prolongation opérant alors de plein droit, en application de l'article 43, paragraphe (6) du règlement 1107/2009.

La demanderesse est d'avis que les autorisations de l'espèce auraient fait l'objet d'une prolongation automatique le 5 décembre 2018, à défaut de réponse de l'Etat à la suite des demandes de renouvellement introduites auprès du ministère luxembourgeois consécutivement à l'approbation de la substance active glyphosate par le règlement d'exécution de la Commission 2017/2324.

En ce qui concerne le mécanisme de reconnaissance mutuelle prévu par le droit européen, la demanderesse renvoie aux articles 39 à 41 du règlement 1107/2009, tout en

pour une autorisation de mise sur le marché prévue à l'article 29 du même règlement notamment à celle relative à l'absence d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine ».

soulignant que les autorisations luxembourgeoises en cause auraient toutes été délivrées en application de ces dispositions et plus précisément sur le fondement d'autorisations préalablement délivrées par les autorités belges, pays se trouvant dans la même zone géographique que le Luxembourg, et qui seraient encore en cours de validité, la demanderesse renvoyant à cet égard aux autorisations afférentes des autorités belges figurant parmi ses pièces.

La demanderesse relève que l'Etat luxembourgeois n'aurait ainsi jamais lui-même réalisé la moindre évaluation des études concernant les spécialités phytopharmaceutiques à base de glyphosate, mais aurait délivré les autorisations de mise sur le marché luxembourgeois uniquement en appliquant le mécanisme de reconnaissance mutuelle.

Comme les autorisations belges pour les produits en cause seraient toujours en cours de validité, elle serait en droit d'obtenir et de requérir le maintien de la reconnaissance mutuelle sur le fondement des dispositions précitées.

Par ailleurs, la demanderesse donne à considérer que comme le ministre aurait toujours reconnu les autorisations belges sans effectuer lui-même une évaluation scientifique approfondie, il serait tout à fait inapproprié d'alléguer qu'elle aurait soumis un dossier incomplet.

En ce qui concerne les reproches de l'Etat contre l'approbation de la substance active du glyphosate par le règlement 2017/2324 et contre le renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits qui en découleraient, la demanderesse est d'avis que ces questions seraient non pertinentes.

A cet égard, elle souligne que le renouvellement de la substance active par le règlement 2017/2324 aurait déclenché l'application de l'article 43, paragraphe (2) du règlement 1107/2009, dont elle déduit que chaque renouvellement de l'approbation d'une substance active déclencherait, dans un délai de trois mois au maximum, une demande de renouvellement des autorisations des produits contenant ladite substance active, tel que cela aurait été fait en l'espèce, puisque la société B aurait introduit huit demandes de renouvellement suite au renouvellement de l'approbation de la substance active glyphosate par le règlement 2017/2324, sans que l'Etat n'ait encore adopté de décision à ce sujet.

La demanderesse explique encore que le territoire de l'Union européenne serait découpé en trois zones, le Luxembourg faisant partie de la zone B, et que dans chacune de ces zones, un Etat membre serait désigné comme rapporteur pour mener l'analyse conduisant à vérifier que les conditions posées par le règlement 1107/2009 pour autoriser la mise sur le marché des produits à base de substance active glyphosate sont réunies¹³. Or, le Luxembourg n'aurait jamais été rapporteur pour un produit à base de glyphosate et ne semblerait pas non plus avoir été appelé à coopérer lors d'une évaluation et ne le serait pas non plus dans les évaluations qui seraient actuellement en cours.

La demanderesse précise enfin que les Etats membres rapporteurs désignés pour procéder à l'évaluation des demandes de renouvellement des autorisations de mise sur le marché de spécialités à base de glyphosate suite à la reconduction de l'autorisation du glyphosate en 2017, pour la zone pertinente en l'espèce, auraient presque tous rendu leurs autorisations, la demanderesse fournissant le listing afférent.

¹³ article 35 du règlement 1107/2009.

De l'ensemble de ces explications la demanderesse déduit qu'à défaut de décision de l'Etat quant à la demande de renouvellement, les décisions antérieures seraient prolongées de droit sur le fondement de l'article 43, paragraphe (6) du règlement 1107/2009, de sorte que l'Etat n'aurait plus pu les révoquer.

La demanderesse en déduit encore que le tribunal ne serait pas saisi de la question du renouvellement de l'approbation de la substance active glyphosate par le règlement d'exécution 2017/2324, ni ne serait-il saisi de la question de la légalité des décisions de renouvellement non encore adoptées, alors que le présent litige concernerait des autorisations délivrées sur base de l'approbation de la substance active glyphosate par le règlement d'exécution 540/2011, partant le règlement antérieur au règlement d'exécution 2017/2324 ayant renouvelé l'approbation du glyphosate, et qui auraient fait l'objet d'une prolongation et ce dans l'attente de l'achèvement de la procédure de renouvellement.

Dans sa duplique, l'Etat s'oppose à l'argumentation de la demanderesse fondée sur une prorogation automatique, en soulignant que des demandes de renouvellement auraient été introduites entre le 22 janvier et le 5 mars 2018 et que les décisions intitulées « AGREMENT-PROLONGATION » auraient été délivrées le 5 décembre 2018, de sorte qu'aucune prolongation de droit n'aurait pu avoir été intervenue.

L'Etat insiste ensuite sur la pertinence du règlement 2017/2324 et entend voir poser diverses questions préjudicielles à cet égard.

Il réfute encore l'argumentation de la demanderesse suivant laquelle le mécanisme de reconnaissance impliquerait une autorisation de droit excluant tout examen par l'Etat luxembourgeois.

A cet égard, il se prévaut de l'article 41 du règlement 1107/2009 qui préciserait que l'autorisation de l'Etat requis interviendrait après examen de la demande et des documents l'accompagnant et compte tenu des circonstances qui prévalent sur son territoire. L'article 42 du règlement 1107/2009, quant à lui, viserait non seulement l'autorisation accordée par l'Etat membre de référence, mais aussi un dossier complet ou récapitulatif visé à l'article 33 paragraphe (3) du même règlement et un rapport d'évaluation de l'Etat membre de référence comportant des informations sur l'évaluation du produit.

L'Etat donne à considérer que bien que la procédure de reconnaissance mutuelle simplifie les formalités à accomplir tant pour les producteurs que pour les Etats membres, elle n'aurait pas pour conséquence de priver ces derniers de tout pouvoir d'appréciation, l'Etat se référant à l'article 42 du règlement 1107/2009 prévoyant un délai d'examen de 120 jours, ce qui signifierait bien que l'autorisation ne serait pas de droit et au fait que l'article 41, paragraphe (1) du même règlement ferait référence à l'article 36, paragraphe (3) du même règlement, sur base duquel une reconnaissance mutuelle pourrait être refusée, ce qui laisserait alors une marge de manœuvre à l'Etat membre pour refuser l'autorisation d'un produit s'il considère que celui-ci pose un risque pour la santé humaine. Ce serait justement ce que l'Etat luxembourgeois aurait fait, tel que cela serait son droit et ce nonobstant le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions prises en Belgique.

A cet égard, l'Etat fait valoir que ce qui serait vrai au moment de la délivrance de l'autorisation initiale le serait également pendant toute la durée pendant laquelle le produit est

autorisé, dans la mesure où il serait inconcevable que les Etats soient irrémédiablement liés par la décision de l'Etat membre de référence, de sorte que notamment en cas de circonstances particulières, comme par exemple un accident industriel ou une nouvelle découverte scientifique, le Luxembourg pourrait agir et révoquer l'autorisation d'un produit sans attendre une réaction des autorités belges, surtout comme il irait de la protection de la santé de sa population. Ces impératifs seraient d'ailleurs tout à fait pris en compte par le règlement 1107/2009, comme son article 44 prévoirait bien que « *les États membres peuvent réexaminer une autorisation à tout moment* » ou que « *l'Etat membre retire ou modifie l'autorisation* », sans mentionner que ce soit nécessairement l'Etat membre de référence.

En ce qui concerne les reproches de la demanderesse au niveau de la compétence du ministre, l'Etat réitère que la décision de retirer les autorisations de mise sur le marché rentrerait dans la marge de manœuvre conférée aux autorités étatiques par le règlement 1107/2009, l'Etat appuyant son analyse sur une lecture combinée des articles 44, paragraphe (3), 29, paragraphe (1) point e) et 4, paragraphe (3) dudit règlement, qui l'autoriseraient à retirer une autorisation si le produit commercialisé a des effets nocifs immédiats ou différés sur la santé, tel que cela serait le cas des produits Roundup et Clinicup.

L'Etat réitère encore que le retrait des autorisations de mise sur le marché ne serait pas fondé sur la dangerosité de la seule substance active mais encore sur la dangerosité des produits commercialisés contenant du glyphosate et des coformulants, de sorte qu'il ne s'agirait pas de remettre en cause la décision de la Commission autorisant le glyphosate, mais d'exercer pleinement les compétences réservées aux autorités nationales par le règlement 1107/2009.

En tout état de cause, les prérogatives de la Commission ne seraient pas affectées. Dans ce contexte et face au reproche de la demanderesse suivant lequel l'Etat aurait violé l'article 21 du règlement 1107/2009 portant sur l'approbation d'une substance active par la Commission et la possibilité de demander à la Commission un réexamen de cette approbation, l'Etat admet ne pas avoir saisi la Commission d'un réexamen, mais fait valoir qu'un Etat membre n'aurait aucune obligation de demander un tel réexamen puisqu'il pourrait toujours exercer ses pouvoirs à l'égard des autorisations de produits contenant du glyphosate. De plus, le glyphosate étant réexaminé actuellement, l'Etat luxembourgeois aurait toute possibilité de faire valoir son point de vue dans le cadre de ce réexamen.

L'Etat réfute, par ailleurs, le reproche de la demanderesse de ne pas avoir immédiatement saisi directement la CJUE sur le fondement de l'article 263 TFUE pour faire constater l'illégalité du règlement 2017/2324.

Enfin, l'Etat insiste sur la considération que l'article 44 du règlement 1107/2009 aurait été respecté, tout en contestant l'affirmation de la demanderesse suivant laquelle le dossier aurait été complet, toutes les études auraient été fournies et seraient positives, tout en réitérant qu'au-delà du motif formel invoqué, les décisions seraient fondées sur l'accumulation de présomptions de plus en plus étayées de toxicité des produits à base de glyphosate, de l'absence d'étude complète sur ces produits et sur les effets cumulés, de l'absence des études de génotoxicité et de carcinogénicité, éléments qui se retrouveraient très clairement dans l'arrêt Blaise.

Il fait valoir que le débat porterait au-delà de l'approbation du glyphosate puisqu'il concernerait la mise sur le marché de produits dont le principe actif serait le glyphosate mais dont la toxicité serait toute autre, compte tenu des coformulants. A cet égard, la CJUE aurait

rappelé dans l'arrêt *Blaise* que nonobstant la délivrance d'une approbation d'une substance active, les Etats membres restaient compétents pour retirer, en application du principe de précaution, une autorisation, dès lors que des risques mêmes non prouvés étaient étayés, l'Etat renvoyant aux considérants 44 et 60 dudit arrêt.

Les décisions litigieuses respecteraient ainsi l'interprétation faite par la CJUE du règlement 1107/2009.

Enfin, l'Etat conteste toute violation du principe de proportionnalité et prend position quant aux questions préjudicielles sollicitées par la demanderesse en suggérant une reformulation de certaines questions.

Analyse du tribunal

Force est de constater que les contestations de la demanderesse fondées sur le principe de reconnaissance mutuelle et sur l'étendue des compétences du ministre portent en substance sur la question de savoir quels motifs le ministre a pu invoquer lorsqu'il a procédé, sur le fondement de l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, au retrait des autorisations litigieuses, délivrées de façon non contestée sur le fondement du principe de la reconnaissance mutuelle conformément aux articles 40 à 42 du règlement 1107/2009 suite à la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché des produits litigieux par la Belgique en tant qu'Etat membre de la même zone au sens du règlement 1107/2009 que celle dans laquelle est situé le Grand-Duché de Luxembourg.

Le tribunal relève de prime abord qu'il n'est pas contesté qu'un Etat membre peut, par principe, prendre des décisions de retrait des autorisations de mise sur le marché sur le fondement de l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009. En revanche, la demanderesse conteste en substance que les motifs invoqués par l'Etat rentrent parmi les considérations que le ministre est autorisé à prendre en compte dans le cadre du champ de compétence découlant dans le présent cas de cette disposition.

A cet égard, il est utile de rappeler le processus décisionnel en la matière, qui s'accroît à deux niveaux, tel que cela a été relevé à juste titre par les parties à l'instance.

En effet, le règlement 1107/2009 distingue entre, d'une part, l'approbation des substances, notamment des substances actives tel que le glyphosate, et, d'autre part, l'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

L'approbation des substances actives est régie par le Chapitre II du règlement 1107/2009, en l'occurrence par les articles 4 et suivants, et relève de la compétence de la Commission, tandis que la procédure d'autorisation de mise sur le marché des substances phytopharmaceutiques est régie par le chapitre III du même règlement, en l'occurrence par les articles 28 et suivants, relevant de la compétence des Etats membres.

En ce qui concerne plus particulièrement la procédure d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, le tribunal relève que le règlement 1107/2009 instaure un système suivant lequel un dossier d'autorisation est examiné par zones, en ce sens qu'un Etat membre rapporteur procède à l'évaluation, sur base de principes uniformisés, d'un

dossier d'autorisation¹⁴, les autres Etats membres concernés de la même zone, à savoir ceux pour lesquels le producteur envisage la mise sur le marché, pouvant faire leurs commentaires, le règlement 1107/2009 précisant que les autres Etats membres s'abstiennent alors de donner suite au dossier tant que l'Etat membre examinant la demande n'a pas réalisé l'évaluation¹⁵.

Il se dégage encore du règlement 1107/2009 que sur base de l'analyse de l'Etat membre rapporteur, les autres Etats membres de la même zone, auxquels une demande de mise sur le marché a été adressée, accordent alors leur autorisation conformément au paragraphe (2) de l'article 36 du règlement 1107/2009, en vertu duquel les Etats membres « *accordent ou refusent les autorisations sur base des conclusions de l'évaluation réalisée par l'Etat membre examinant la demande* », sauf hypothèse de l'article 36, paragraphe (3) du même règlement, étant relevé que les autres Etats membres n'ont pas à procéder à une réévaluation de la demande déjà faite par l'Etat membre rapporteur mais limitent leur examen complémentaire à des spécificités nationales telles que prévues à l'article 36, paragraphe (3), précité.

En effet, l'article 36, intitulé « *examen en vue de l'autorisation* », paragraphe (3) du règlement 1107/2009 envisage en son premier alinéa, par dérogation au paragraphe (2) du même article, la possibilité d'imposer des conditions appropriées en ce qui concerne les exigences visées à l'article 31, paragraphes (3) et (4) - à savoir les conditions d'utilisation, de distribution et de commercialisation d'un produit - et d'autres mesures d'atténuation des risques découlant des conditions d'utilisation spécifiques, et en son deuxième alinéa la possibilité de refuser une autorisation si la mise en place de telles mesures nationales d'atténuation des risques ne permet pas de répondre aux préoccupations d'un Etat membre liées à la santé humaine ou animale ou à l'environnement, au cas où l'Etat membre en question est fondé à considérer que le produit présente toujours un risque inacceptable pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et ce « *en raison de ses caractéristiques environnementales ou agricoles particulières* », de sorte qu'il convient d'en déduire que les mesures visées par l'article 36, paragraphe (3) sont destinées à tenir compte de caractéristiques environnementales ou agricoles particulières de l'Etat membre concerné.

Cette analyse est confortée par le document de la Commission, intitulé « *Guidance document on zonal evaluation and mutual recognition, withdrawal and amendment of authorisation under regulation (EC) N° 1107/2009* » « SANCO/13169/2010 rev. 11 », ci-après désigné par « le Guide », qui certes constitue un document non contraignant, mais qui constitue un outil reflétant la pratique administrative de la Commission que le tribunal ne saurait ignorer au niveau de l'interprétation du règlement 1107/2009¹⁶. Il s'en dégage plus précisément que « *Other MS [member States] must not re-evaluate the application but should restrict their complementary assessment to their national requirements described under Article 36.3 and to data protection* »¹⁷ ou encore « *Therefore if the zRMS [Etat rapporteur pour la zone] has come to the unambiguous conclusion that the use of a given plant protection product is acceptable in the zone in principle, but not in its own territory for conditions specific to this territory, this conclusion should be considered a positive assessment by the zRMS. On the bases of this*

¹⁴ Article 35, alinéa 1^{er} du règlement 1107/2009.

¹⁵ Article 35, alinéa 2 du règlement 1107/2009.

¹⁶ En ce sens à propos d'une Communication de la Commission en matière du droit de la concurrence : trib. adm. 21 novembre 2016, n° 35847a du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

¹⁷ point 80 du Guide.

positive assessment, the Member States in the zone to which an application was sent shall grant authorisations unless the provisions of Article 36.3 are applicable. »¹⁸.

A côté de ce processus décisionnel à deux niveaux caractérisant la procédure d'autorisation prévue aux articles 28 et suivants, le règlement 1107/2009 prévoit encore sous le Chapitre III, le principe de la reconnaissance mutuelle des autorisations. Ainsi aux termes de l'article 40 de ce règlement, qui prévoit la possibilité pour le titulaire d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique dans un Etat membre de demander, sur base d'une autorisation existante délivrée conformément à la procédure prédécrite, une autorisation dans un autre Etat membre :

« (1) Le titulaire d'une autorisation accordée conformément à l'article 29 peut, au titre de la procédure de reconnaissance mutuelle prévue dans la présente sous-section, demander une autorisation pour un même produit phytopharmaceutique, une même utilisation et une utilisation selon des pratiques agricoles comparables dans un autre Etat membre, dans les cas suivants : [...]

a) l'autorisation a été accordée par un Etat membre (Etat membre de référence) qui appartient à la même zone ; [...] ».

Aux termes de l'article 41 du même règlement :

« (1) L'Etat membre recevant une demande au titre de l'article 40 autorise, après examen de la demande et des documents l'accompagnant visés à l'article 42, paragraphe 1, et compte tenu, le cas échéant, des circonstances qui prévalent sur son territoire, le produit phytopharmaceutique concerné dans les mêmes conditions que l'Etat membre examinant la demande sauf lorsque l'article 36, paragraphe 3, s'applique.

(2) Par dérogation au paragraphe 1, l'Etat membre peut autoriser le produit phytopharmaceutique lorsque :

- a) une autorisation a été demandée en application de l'article 40, paragraphe 1, point b) ;*
- b) il contient une substance dont on envisage la substitution ;*
- c) l'article 30 a été appliqué ou ;*
- d) il contient une substance approuvée conformément à l'article 4, paragraphe 7 ».*

Le considérant numéro 9 du règlement 1107/2009 précise à cet égard que « Afin de supprimer autant que possible les obstacles au commerce des produits phytopharmaceutiques qui existent en raison de la disparité des niveaux de protection dans les Etats membres, le présent règlement devrait aussi établir des règles harmonisées pour l'approbation des substances actives et la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, y compris des règles concernant la reconnaissance mutuelle des autorisations et le commerce parallèle. Par conséquent, le présent règlement a pour objet d'accroître la libre circulation de tels produits et leur disponibilité dans les Etats membres. », étant relevé que ce principe de reconnaissance mutuelle est rattaché aux articles 34 et 36 du TFUE.

¹⁸ point 77 du Guide

Il convient encore de relever, tel que cela est plaidé à juste titre par la demanderesse, que le règlement 1107/2009 prévoit en son Chapitre III encore aux articles 43 à 46 le lancement d'une procédure de renouvellement des autorisations de mise sur le marché à chaque fois que la substance active figurant parmi les composants du produit est renouvelée par la Commission, tel que cela a été justement le cas en l'espèce par le règlement 2017/2324. Dans cette hypothèse, conformément à l'article 43, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, l'Etat membre rapporteur visé à l'article 35 du même règlement, ayant procédé à l'évaluation du dossier d'autorisation au sein de chaque zone concernée, coordonne le contrôle de conformité et l'évaluation des informations fournies par tous les Etats membres appartenant à la zone concernée, les différents Etats membres devant prendre une décision quant au renouvellement des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques dont la substance active a été renouvelée à l'intérieur de ce processus. En toute hypothèse, l'examen du dossier est coordonné par l'Etat membre rapporteur qui est désigné pour une zone déterminée. Il se dégage encore du paragraphe (6) de l'article 43 que dans l'hypothèse où aucune décision n'est prise sur le renouvellement de l'autorisation avant son expiration, l'Etat membre rapporteur concerné prolonge l'autorisation de la durée nécessaire pour mener à bien l'examen et adopter une décision sur le renouvellement. L'examen a en occurrence pour objet de vérifier si le produit autorisé et son usage sont toujours conformes aux conditions et restrictions du règlement ayant renouvelé l'approbation de la substance active.

En l'espèce, les décisions attaquées s'appuient sur l'article 44, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, visant les conditions dans lesquelles les autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques peuvent être retirées ou modifiées, aux termes duquel :

« 3. *L'Etat membre retire ou modifie l'autorisation, selon le cas, lorsque:*

- a) les exigences visées à l'article 29 ne sont pas ou ne sont plus respectées;*
- b) des informations fausses ou trompeuses ont été fournies au sujet des faits étayant l'autorisation accordée;*
- c) une condition figurant dans l'autorisation n'est pas remplie;*
- d) compte tenu de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques, le mode d'utilisation et les quantités utilisées peuvent être modifiés, ou*
- e) le titulaire de l'autorisation ne respecte pas les obligations découlant du présent règlement. ».*

L'article 29 du règlement 1107/2009, auquel l'article 44, paragraphe (3), précité, renvoie en son point a), invoqué par l'Etat, établit en son premier paragraphe les conditions dans lesquelles la mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique peut être autorisée, dans les termes suivants :

« 1. *Sans préjudice de l'article 50, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que si, selon les principes uniformes visés au paragraphe 6, il satisfait aux exigences suivantes:*

- a) ses substances actives, phytoprotecteurs et synergistes ont été approuvés ;*
- b) sa substance active, son phytoprotecteur ou son synergiste a une origine différente, ou a la même origine mais a connu une modification de son procédé et/ou de son lieu de fabrication ;*
- i) mais la spécification, conformément à l'article 38, ne s'écarte pas sensiblement de la spécification figurant dans le règlement approuvant ladite substance ou ledit phytoprotecteur ou synergiste ; et*

- ii) ladite substance ou ledit phytoprotecteur ou synergiste n'a pas davantage d'effets nocifs - au sens de l'article 4, paragraphes 2 et 3 - dus à ses impuretés que s'il avait été produit selon le procédé de fabrication indiqué dans le dossier étayant l'approbation ;
- c) ses coformulants ne figurent pas dans l'annexe III ;
- d) sa formulation technique est telle que l'exposition de l'utilisateur ou d'autres risques sont limités dans la mesure du possible sans compromettre le fonctionnement du produit ;
- e) dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, il satisfait aux conditions prévues à l'article 4, paragraphe 3 ;
- f) la nature et la quantité de ses substances actives, phytoprotecteurs et synergistes et, le cas échéant, les impuretés et coformulants importants sur le plan toxicologique, écotoxicologique ou environnemental peuvent être déterminés à l'aide de méthodes appropriées;
- g) les résidus résultant des utilisations autorisées, pertinents du point de vue toxicologique, écotoxicologique ou environnemental peuvent être déterminés à l'aide de méthodes appropriées d'usage courant dans tous les États membres, avec des limites de détection appropriées sur des échantillons pertinents ;
- h) ses propriétés physico-chimiques ont été déterminées et jugées acceptables pour assurer une utilisation et un stockage adéquats du produit;
- i) pour les végétaux ou produits végétaux devant, le cas échéant, être utilisés comme cultures fourragères ou vivrières, les limites maximales de résidus applicables aux produits agricoles concernés par l'utilisation visée dans l'autorisation ont été établies ou modifiées conformément au règlement (CE) no 396/2005. [...] ».

L'Etat s'appuie en l'occurrence sur les points e) et f) de cette disposition.

Le point e) de l'article 29, précité, renvoie à l'article 4, paragraphe (3), du règlement 1107/2009, qui dispose que :

« 3. Un produit phytopharmaceutique, dans des conditions d'application conformes aux bonnes pratiques phytosanitaires et dans des conditions réalistes d'utilisation, satisfait aux conditions suivantes :

- a) il est suffisamment efficace ;
- b) il n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine, y compris les groupes vulnérables, ou sur la santé animale, directement ou par l'intermédiaire de l'eau potable (compte tenu des substances résultant du traitement de l'eau), des denrées alimentaires, des aliments pour animaux ou de l'air, ou d'effets sur le lieu de travail ou d'autres effets indirects, compte tenu des effets cumulés et synergiques connus lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptées par l'Autorité, sont disponibles; ou sur les eaux souterraines;
- c) il n'a aucun effet inacceptable sur les végétaux ou les produits végétaux;
- d) il ne provoque ni souffrances ni douleurs inutiles chez les animaux vertébrés à combattre;
- e) il n'a pas d'effet inacceptable sur l'environnement, compte tenu particulièrement des éléments suivants, lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptées par l'Autorité, sont disponibles :
 - i) son devenir et sa dissémination dans l'environnement, en particulier en ce qui concerne la contamination des eaux de surface, y compris les eaux estuariennes et côtières, des eaux souterraines, de l'air et du sol, en tenant compte des endroits éloignés du lieu d'utilisation, en raison de la propagation à longue distance dans l'environnement;

- ii) son effet sur les espèces non visées, notamment sur le comportement persistant de ces espèces ;
- iii) son effet sur la biodiversité et l'écosystème. »

L'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009, invoqué par l'Etat, permet ainsi le retrait ou la modification de l'autorisation de mise sur le marché au niveau national, notamment si les exigences visées à l'article 29 du même règlement ne sont pas ou ne sont plus respectées, l'article 29 renvoyant en l'occurrence en son point e) à la considération que le produit phytopharmaceutique doit satisfaire « *dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques [...] aux conditions prévues à l'article 4, paragraphe 3* » et requérant conformément à son point f), invoqué par ailleurs par l'Etat, que « *la nature et la quantité de ces substances actives, phyto-protecteurs et synergiques et, le cas échéant, les impuretés et qu'en formulant importance sur le plan toxicologique, écotoxicologiques ou environnementales* » [puissent] « *être déterminées à l'aide de méthodes appropriées* ». Le point b) de l'article 4, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, invoqué en l'espèce, prévoit qu'« *un produit phytopharmaceutique dans des conditions d'application conformes aux bonnes pratiques phytosanitaire et dans des conditions réalistes d'utilisation, [doit satisfaire] aux conditions suivantes : [...] b) il n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine, y compris les groupes vulnérables, ou sur la santé animale, directement ou par l'intermédiaire de l'eau potable (compte tenu des substances résultant du traitement de l'eau), des denrées alimentaires, des aliments pour animaux ou de l'air, ou d'effet sur le lieu de travail ou d'autres effets indirects, compte tenu des effets cumulés et synergiques connus lorsque les méthodes d'évaluation scientifiques de ces effets, acceptées par l'Autorité, sont disponibles, ou sur les souterrains* ».

En l'espèce, afin de déterminer les pouvoirs du ministre luxembourgeois dans le cadre tracé ci-avant, il convient de situer de prime abord les décisions d'autorisation dans le contexte dans lequel elles ont été prises. A cet égard, suivant les explications non contestées de la demanderesse, l'Etat luxembourgeois n'a jamais été rapporteur pour un produit à base de glyphosate que ce soit lors d'une demande d'autorisation de mise sur le marché initiale ou que ce soit lors d'une demande de renouvellement d'une autorisation, ni n'a-t-il été appelé à coopérer lors d'une évaluation et il n'est pas non plus rapporteur dans les évaluations actuellement en cours suite au renouvellement de l'approbation du glyphosate par la Commission en 2017. La demanderesse a encore expliqué, sans que cela n'ait été remis en cause par l'Etat, que pour la zone dont fait partie le Luxembourg, ce sont l'Allemagne, le Royaume-Uni - en partie remplacé par la Belgique - et la République Tchèque, qui sont les Etats membres rapporteurs à la suite du renouvellement de l'approbation du glyphosate par la Commission en 2017, et que seuls l'Allemagne et la République Tchèque avaient à ce moment déjà donné leurs autorisations pour le renouvellement des produits litigieux, de sorte qu'au moment de la prise des décisions de retrait litigieuses, de même qu'au moment de la délivrance en 2018 des autorisations de mise sur le marché retirées, la procédure d'évaluation des produits suite au renouvellement de l'approbation du glyphosate en 2017 par la Commission au niveau de l'Union européenne était toujours en cours.

Une première conclusion s'impose, à savoir celle que les autorisations délivrées en 2018, ayant fait l'objet des décisions de retrait litigieuses, ne se situent pas dans le contexte du règlement d'exécution 2017/2324, critiqué par l'Etat, mais dans celui du règlement d'approbation du glyphosate pris antérieurement par la Commission, en l'occurrence le règlement d'exécution 540/2011, et sont partant des décisions de prorogation d'autorisations

délivrées sous l'ancien règlement d'approbation du glyphosate au niveau de l'Union européenne.

Ceci étant relevé, force est de constater qu'indépendamment du débat mené par la demanderesse quant à une prorogation de droit des autorisations existantes à défaut de prise de décision sur le renouvellement, il n'est pas contesté qu'en tout état de cause, les autorisations existantes ont été prises sur base du principe de reconnaissance mutuelle des autorisations de mise sur le marché, en l'occurrence sur base d'autorisations de l'Etat belge, étant relevé qu'il est constant que le Luxembourg et la Belgique se situent dans la même zone au sens du règlement 1107/2009.

A cet égard, le tribunal relève encore que si dans sa réponse, l'Etat affirme que certaines des autorisations belges, et plus particulièrement celle du produit Roundup Powermax, seraient expirées depuis 2015, face aux explications fournies par la demanderesse dans sa réplique, pièces à l'appui - certes en langue flamande mais non autrement contestées par l'Etat -, quant aux échéances des autorisations belges, datant de respectivement du 11 juillet et du 22 octobre 2018 et valables jusqu'au 15 décembre 2023, l'Etat n'a plus repris ses contestations, de sorte que de l'entendement du tribunal, les parties s'accordent pour retenir que les produits litigieux bénéficiaient tous d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par les autorités belges toujours en cours de validité au moment de la prise des décisions luxembourgeoises de 2018, retirées par la suite.

La demanderesse affirmant qu'elle aurait droit au maintien des autorisations délivrées sur base du principe de la reconnaissance mutuelle, se pose la question de savoir quels sont les pouvoirs de contrôle d'un Etat membre au niveau de l'autorisation de mise sur son marché de produits bénéficiant d'ores et déjà d'une autorisation de mise sur le marché, délivrée par un autre Etat membre, et par voie de conséquence celle de savoir quelles sont les possibilités du premier Etat membre de retirer une telle autorisation de mise sur le marché, délivrée en vertu du principe de reconnaissance mutuelle.

Force est de constater que si l'article 41 du règlement 1107/2009, par l'emploi du terme « *peut* », accorde en son paragraphe (2) à l'Etat membre saisi d'une demande de reconnaissance une certaine marge de manœuvre pour donner son autorisation dans les hypothèses y visées¹⁹, comme l'Etat n'a invoqué aucune des hypothèses visées sub a) à d) du paragraphe (2) de l'article 41 du règlement 1107/2009, de l'entendement du tribunal, les autorisations retirées ont été délivrées sur le fondement du paragraphe (1) de l'article 41.

Le paragraphe (1) de l'article 41 prévoit que l'Etat membre saisi d'une demande de reconnaissance « *autorise* » le produit.

Contrairement à ce qui est avancé par la partie étatique, le pouvoir de contrôle de l'Etat membre amené à reconnaître une autorisation délivrée par un autre Etat membre sur ce fondement est limité, cette conclusion s'imposant tant au regard des termes employés par l'article 41, paragraphe (1) du règlement 1107/2009 qu'au regard de la nature des pièces que le demandeur d'une autorisation sur base de la reconnaissance mutuelle doit fournir.

En effet, si certes l'article 41 du règlement 1107/2009 prévoit que l'Etat requis examine la demande et les documents visés à l'article 42, paragraphe (1) du même règlement, le tribunal

¹⁹ « l'Etat membre peut autoriser », (souligné par le tribunal).

constate que les documents y visés sont plus limités que ceux devant être soumis à la base d'une demande d'autorisation de mise sur le marché conformément à l'article 33 du règlement 1107/2009. En effet, suivant l'article 42, paragraphe (1), précité, le dossier ne doit contenir que l'autorisation dont bénéficie le demandeur, une déclaration que le produit visé est identique à celui visé par l'autorisation existante, de même que le rapport d'évaluation de l'Etat membre référant, le dossier complet n'étant en revanche soumis que sur demande de l'Etat membre auquel la reconnaissance est demandée. Dès lors, au regard de la nature des pièces à fournir à l'appui d'une demande de reconnaissance, le constat s'impose que l'objectif de l'examen à opérer par l'Etat membre requis est essentiellement celui de vérifier que le produit visé est identique à celui bénéficiant de l'autorisation de l'Etat référant et de permettre à l'Etat requis de vérifier sur base de quels éléments l'évaluation a été faite par l'Etat référant et ce pour lui permettre de tenir compte, le cas échéant, des « *circonstances qui prévalent sur son territoire* » conformément à l'article 41 précité.

Force est encore de constater que suivant le paragraphe (1) de l'article 41, précité, l'Etat accorde l'autorisation « *dans les mêmes conditions que l'Etat membre examinant la demanderesse* », sauf hypothèse où l'article 36, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, examiné ci-avant, s'applique, de sorte que la conclusion s'impose que l'Etat membre saisi d'une demande de reconnaissance mutuelle ne procède pas à un réexamen du dossier, mais accorde l'autorisation, sous réserve de restrictions voire d'un refus sur base de spécificités nationales.

A cet égard, le Guide rappelle sous la section 3, intitulée « *Mutual recognition* », en se référant aux articles 34 et 36 du TFUE, qu'un titulaire d'une autorisation peut demander une autorisation pour le même produit, le même usage et dans des conditions d'utilisation agricole identique dans d'autres Etats membres, et précise que la reconnaissance mutuelle dans la même zone ne peut être refusée sur base de considérations nationales uniquement à condition qu'elles soient liées à la santé humaine ou animale ou pour des considérations en raison de caractéristiques environnementales ou agricoles particulières conformément à l'article 36, paragraphe (6) du règlement 1107/2009²⁰. Il en ressort, par ailleurs, que l'Etat membre qui est saisi d'une demande de reconnaissance mutuelle « *shall avoid re-evaluation of the application other than to fulfil the requirements of Article 36.6* » et plus loin que « *In order to prevent systematic refusal of applications for mutual recognition because of national requirements, MS should consider making them publicly available, so that they can be taken into account by the applicant in the submission for the application for mutual recognition* »²¹.

En l'espèce, force est de constater et tel que cela a été relevé à juste titre par la partie demanderesse, que l'Etat luxembourgeois n'a pas fait état de l'article 36, paragraphe (3) du règlement 1107/2009, ni au moment de la délivrance des autorisations retirées, ni ne s'appuie-il actuellement sur celui-ci, puisqu'il entend justifier ses décisions par une position de principe tendant à interdire au Luxembourg l'utilisation des produits à base de glyphosate et, au niveau de la motivation complémentaire, par des interrogations d'ordre tout à fait général en ce qui concerne la dangerosité potentielle des produits en raison des effets cumulés du glyphosate avec les autres composants des produits, non pas par rapport à des considérations nationales, mais par principe et de façon générale, l'Etat estimant en substance que la demanderesse aurait fourni un dossier incomplet et ne comportant pas toutes les études et explications requises suivant l'interprétation du règlement 1107/2009 faite par la CJUE dans l'arrêt Blaise, pour dissiper tout doute sur l'effet nocif potentiel des produits en question, sans toutefois faire état de spécificités

²⁰ point 94 du Guide

²¹ point 96 du Guide

nationales ou de caractéristiques environnementales ou agricoles particulières qui justifieraient des mesures particulières au Luxembourg au sens de l'article 36, précité.

L'ensemble de ces éléments amènent le tribunal à la conclusion que dans le cadre de la reconnaissance mutuelle un Etat membre n'est pas fondé à s'appuyer sur le reproche tout à fait général que les conditions des articles 29 et 4 du règlement 1107/2009 ne seraient pas ou plus remplies - reproche sur lequel l'Etat luxembourgeois s'appuie justement en l'espèce - puisqu'une telle approche impliquerait que cet Etat membre serait compétent pour procéder à une analyse *ab initio* de la demande d'autorisation, cet examen ayant toutefois nécessairement été fait, pour ce qui est de l'approbation des substances actives, au niveau européen par la Commission, et pour ce qui est de l'autorisation du produit, par l'Etat membre rapporteur en collaboration avec les autres Etats membres concernés dans la zone. Admettre le contraire reviendrait, en effet, à mettre à néant le principe de reconnaissance mutuelle puisque chaque Etat membre d'une même zone, saisi d'une demande de reconnaissance, aurait alors la possibilité de procéder à un nouvel examen du dossier *ab initio* et ainsi d'interdire un produit bénéficiant pourtant d'une autorisation de mise sur marché dans un autre Etat membre, approche que le considérant n° 9 du règlement 1107/2009, précité, tend justement à éviter pour garantir la libre circulation des produits. Pour ces mêmes considérations, le principe de reconnaissance mutuelle consacré par le règlement 1107/2009 ne saurait être mis en échec par l'invocation tout à fait générale de pouvoirs de police par l'Etat luxembourgeois.

Dans la mesure où les pouvoirs de contrôle de l'Etat membre saisi d'une demande d'autorisation de mise sur le marché sur base de la reconnaissance mutuelle sont ainsi limités, nécessairement les conditions du retrait d'une telle autorisation d'ores et déjà accordée, tel que cela est le cas des décisions de l'espèce, sont limitées de la même façon, l'Etat membre ne pouvant en effet avoir davantage de droits pour retirer une autorisation qu'il n'en avait pour la délivrer.

Autrement dit, si certes l'article 44, paragraphe (3), point a) du règlement 1107/2009 permet le retrait ou la modification de l'autorisation notamment si les exigences visées à l'article 29 du même règlement ne sont pas ou ne sont plus respectées, tel que cela a été relevé au considérant numéro 99 de l'arrêt Blaise, et si certes ces dispositions ainsi que les critères dégagés par l'arrêt Blaise, dont le principe de précaution, dont se prévaut l'Etat, sont susceptibles d'être invoquées par le ou les Etat(s) membre(s) ayant délivré l'autorisation de mise sur le marché, ces mêmes considérations ne sont toutefois pas susceptibles d'être invoquées dans la même mesure par l'Etat qui a délivré une autorisation de mise sur le marché non pas après avoir été saisi d'une demande afférente ou collaboré à un processus décisionnel d'une demande initiale de mise sur le marché, mais uniquement sur base de la reconnaissance mutuelle d'une autorisation existante conformément aux articles 40 à 42, précités, tel que cela est le cas en l'espèce.

Le tribunal relève encore que lorsqu'un Etat membre ayant délivré une autorisation de mise sur le marché sur base du principe de reconnaissance mutuelle constate, tel que l'Etat l'affirme en l'espèce, qu'un produit mis sur le marché présente de façon générale et au-delà de ses spécificités locales une dangerosité particulière compte tenu d'une évolution scientifique qui, le cas échéant, n'a été prise en considération ni au moment de l'approbation de la ou des substance(s) active(s) par la Commission, ni au moment de l'autorisation du produit par le ou les Etat(s) membre(s) de référence, n'est pas démunie de toute possibilité de réagir, dans la mesure où, au-delà du constat que de toute façon les produits font, conformément à l'article 43 du règlement 1107/2009, l'objet d'un réexamen dans chaque zone concernée à chaque

renouvellement par la Commission de la substance active les composant, voire à chaque expiration de l'autorisation, l'article 21 du règlement 1107/2009 lui permet de saisir la Commission d'une demande de réexamen de l'approbation d'une substance active. La Commission quant à elle peut intervenir à tout moment, lorsque conformément à l'article 21, paragraphe (3) du règlement 1107/2009 elle « *arrive à la conclusion qu'il n'est plus satisfait aux critères d'approbation prévus à l'article 4 ou que des informations supplémentaires requises en application de l'article 6, point f), n'ont pas été communiquées*, et adopter « *un règlement retirant ou modifiant l'approbation* », impliquant nécessairement des conséquences au niveau des autorisations délivrées par le ou les Etats membres concernés.

Le tribunal arrive dès lors à la conclusion qu'indépendamment de la régularité du règlement d'exécution 2017/2324, contestée par la partie étatique, de la question soulevée par la demanderesse de savoir si un Etat membre peut fonder une décision prise sur base de l'article 44, paragraphe (3) sur la seule considération de la dangerosité d'une substance active pourtant approuvée par la Commission, voire de l'argumentation de la demanderesse fondée sur une prorogation automatique des autorisations existantes à défaut de décisions sur le renouvellement des autorisations de mise sur le marché à la suite du renouvellement de l'approbation du glyphosate en 2017, l'Etat luxembourgeois n'a en tout état de cause pas pu procéder au retrait des autorisations litigieuses sur base de la seule considération générale et de principe, sans faire état de spécificités nationales, de la dangerosité potentielle, isolée en combinaison avec d'autres composants, d'une substance active composant les produits litigieux, à savoir le glyphosate, respectivement celle d'autres composants, de telles considérations dépassant en tout état de cause son champ de compétence tel que restreint par le règlement 1107/2009.

Cette conclusion s'impose sans qu'il n'y ait lieu de poser des questions préjudicielles à la CJUE, les questions suggérées par les parties à l'instance n'étant pas nécessaires pour la solution du présent litige.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent et sans qu'il n'y ait lieu d'examiner les autres moyens au fond présentés par la demanderesse, y compris les questions préjudicielles suggérées dans ce contexte, cet examen devant surabondant, que les décisions attaquées sont à annuler pour avoir été prises en violation du principe du contradictoire consacré par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

A titre superfétatoire, le tribunal retient encore que les craintes invoquées par l'Etat quant à la dangerosité potentielle des produits litigieux, indépendamment de la question du bien-fondé de ces craintes - question que le tribunal n'a pas été amené à examiner à travers le présent jugement -, se heurtent encore au principe de reconnaissance mutuelle consacré par le règlement 1107/2009.

La demande en paiement d'une indemnité de procédure de 1.000 euros, augmentée à la somme de 10.000 euros dans la réplique, formulée par la demanderesse sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives est rejetée, alors qu'il n'est pas justifié en quoi il serait inéquitable de laisser à son unique charge les frais non compris dans les dépens.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, déclare le recours justifié ;

partant annule les 8 décisions de retrait d'agrément prises le 22 janvier 2020 par le ministre et concernant les spécialités phytopharmaceutique suivantes :

- Clinic Up (L02160-063);
- Roundup Record (L02021-063);
- Roundup Power Turbo (L01928-063);
- Roundup Power Marx (L01927-063);
- Roundup Force (L01926-063);
- Roundup ++ (L01845-063);
- Roundup Max (L01579-063);
- Roundup Ultra (L01294-063);

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure telle que formulée par la société demanderesse ;

condamne l'Etat aux frais et dépens de l'instance.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique extraordinaire du 15 juillet 2022 par :

Annick Braun, vice-président,
Michèle Stoffel, premier juge,
Benoît Hupperich, attaché de justice délégué

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Poiani

s. Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 15 juillet 2022
Le greffier du tribunal administratif