



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 12 mai 2016¹

Affaires jointes C-78/16 et C-79/16

**Giovanni Pesce e.a. (C-78/16),
Cesare Serinelli e.a. (C-79/16)**
contre

**Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-79/16),
Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile,
Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della
Xylella nel Territorio della Regione Puglia,
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,
Regione Puglia**

[demandes de décision préjudicielle formées par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
(tribunal administratif régional pour le Latium, Italie)]

«Renvoi préjudiciel — Directive 2000/29/CE — Protection sanitaire des végétaux contre l'introduction dans l'Union européenne d'organismes nuisibles — Décision d'exécution 2015/789/UE visant à éviter l'introduction et la propagation de *Xylella fastidiosa* — Enlèvement des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire — Proportionnalité — Droit à indemnisation»

I – Introduction

1. *Xylella fastidiosa* est une bactérie phytopathogène qui s'attaque aux vaisseaux conducteurs² de nombreuses plantes cultivées ou sauvages, dont elle peut entraîner la mort par dessèchement³.
2. Endémique en Amérique du Nord et du Sud⁴, elle a été observée pour la première fois en Europe au mois d'octobre 2013, dans la région des Pouilles (Italie), sur des oliviers, avant que sa présence ne soit signalée, au mois de juillet 2015, en Corse (France), sur des arbustes d'ornement exotiques ainsi qu'en Espagne, sur des plants de genêts, puis, au mois d'octobre de la même année, dans le département des Alpes-Maritimes (France), sur les mêmes arbustes qu'en Corse.

1 — Langue originale : le français.

2 — La bactérie se développe dans le xylème des plantes où elle forme des agrégats qui finissent par boucher les vaisseaux et limiter la circulation de la sève.

3 — À ce stade, nous ne discuterons pas de la question du lien de causalité entre la bactérie et le dessèchement, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

4 — La bactérie, qui a fortement touché les vignobles californiens à la fin du XIX^e siècle, a été décrite pour la première fois en 1892 par le phytopathologiste Newton B. Pierce (voir Pierce, N. B., « The California vine disease », U.S. Department of Agriculture, Division of Vegetable Pathology, Bulletin n° 2), d'où le nom de « maladie de Pierce » donné au syndrome de dessèchement rapide de la vigne.

3. Génétiquement diverse, la bactérie comporte plusieurs sous-espèces qui s'attaquent chacune à des plantes différentes⁵. Son mode de dissémination naturel est le transport par de petits insectes se nourrissant de la sève des plantes infectées.

4. En Italie, *Xylella fastidiosa* s'est attaquée principalement à l'olivier, arbre qui présente une importance économique⁶, culturelle⁷ et environnementale considérable dans les pays riverains de la Méditerranée. Alors que les mesures de prophylaxie, incluant l'abattage des arbres, ont suscité la consternation dans les régions où la bactérie a déjà frappé, le risque de prolifération a provoqué une forte inquiétude dans celles jusqu'ici épargnées.

5. Afin d'éradiquer la bactérie, la Commission européenne a adopté une stratégie qui se caractérise par un durcissement progressif du dispositif mis en œuvre.

6. Entre le mois de février 2014 et le mois de décembre 2015, quatre décisions d'exécution ont été successivement adoptées sur le fondement de la directive 2000/29/CE du Conseil, du 8 mai 2000, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté⁸, et plus particulièrement de son article 16, paragraphe 3, troisième phrase, qui autorise la Commission à arrêter les « mesures requises » lorsque, notamment, est constatée la présence d'organismes nuisibles énumérés à l'annexe I, partie A, chapitre I, de cette directive, parmi lesquels figure la bactérie *Xylella fastidiosa* (Well et Raju).

7. Par sa première décision d'exécution 2014/87/UE, du 13 février 2014⁹, la Commission a interdit la circulation hors de la province de Lecce (Italie) de végétaux destinés à la plantation, a prescrit la réalisation d'enquêtes annuelles officielles visant à déceler la présence de *Xylella fastidiosa* et a enjoint aux États membres de veiller à ce que, dans le cas où une personne aurait connaissance de la présence de la bactérie ou a des raisons de suspecter cette présence, cette personne le notifierait à l'autorité compétence dans un délai de dix jours.

8. Par sa deuxième décision d'exécution 2014/497/UE, du 23 juillet 2014¹⁰, la Commission a restreint la circulation des végétaux qui sont les plantes hôtes de *Xylella fastidiosa* et a subordonné à diverses conditions leur introduction dans l'Union lorsqu'ils sont originaires de pays tiers où la bactérie est notoirement présente. Afin d'éradiquer la bactérie et d'empêcher sa propagation, la Commission a, en outre, imposé aux États membres d'établir, lorsque cela est nécessaire, des « zones délimitées » se composant d'une « zone infectée » et d'une « zone tampon » dans lesquelles les États membres doivent, notamment, arracher tous les végétaux infectés ou présentant les symptômes d'une éventuelle infection ainsi que tous les végétaux susceptibles d'être infectés.

5 — La liste mise à jour par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) est constituée de 359 espèces de plantes sensibles à la bactérie (voir mise à jour de la base de données des plantes hôtes de *Xylella fastidiosa*, du 20 novembre 2015, disponible à la date de la rédaction des présentes conclusions sur le site de l'EFSA à l'adresse <http://www.efsa.europa.eu/fr/efsajournal/pub/4378>).

6 — Compte tenu de l'importance de la production oléicole dans les régions concernées. L'Union européenne produit en effet plus de 75 % de la production mondiale d'huile d'olive, le Royaume d'Espagne, premier producteur mondial, représentant à lui seul 45 % de cette production. La République italienne est le deuxième producteur mondial.

7 — L'olivier est traditionnellement considéré, dans les pays méditerranéens, comme un arbre hautement symbolique, aux nombreuses vertus. Comme l'a écrit Gabriele D'Annunzio (D'Annunzio, G., « Aux Oliviers », *Poésies*, 1878 à 1893, traduites de l'italien par Hérèle, G., Lévy, Paris, 1912) :

« Oliviers, arbres sacrés, ô vous qui, dans la terrible ardeur méridienne, attentifs, écoutez la mer [...],
[...] versez la paix dont vous rayonnez, votre paix glorieuse, versez-là bénévolement dans mon cœur,
[...] vous qui, dans l'azur immense, êtes graves d'une telle majesté que je songe à l'antique déesse Pallas Athéna ! »

8 — JO 2000, L 169, p. 1. Directive telle que modifiée par la directive 2002/89/CE du Conseil, du 28 novembre 2002 (JO 2002, L 355, p. 45, ci-après la « directive 2000/29 »).

9 — Décision d'exécution concernant des mesures visant à empêcher la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) (JO 2014, L 45, p. 29).

10 — Décision d'exécution concernant des mesures visant à empêcher l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) (JO 2014, L 219, p. 56).

9. Par sa troisième décision d'exécution (UE) 2015/789, du 18 mai 2015¹¹, la Commission, se fondant sur l'avis scientifique sur le risque phytosanitaire constitué par *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), publié le 6 janvier 2015 par l'EFSA, a, d'abord, élargi la liste des espèces végétales sensibles et, au vu de la situation dans le sud de l'Italie, a prescrit que la zone infectée comprenne l'intégralité de la province de Lecce, la zone tampon devant s'étendre sur au moins 10 kilomètres autour de la zone infectée. La Commission a, ensuite, précisé la nature des « mesures d'éradication » devant être prises dans la zone délimitée, en imposant à l'État membre concerné de procéder, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés, à l'enlèvement immédiat non seulement des végétaux dont l'infection est connue et de ceux qui présentent des symptômes d'une éventuelle infection ou qui sont soupçonnés d'être infectés, mais aussi, quel que soit leur statut sanitaire, des « végétaux hôtes », définis comme étant les végétaux sensibles aux isolats européens de la bactérie¹².

10. Constatant que l'éradication de la bactérie dans la province de Lecce n'y était plus possible, la Commission a prévu que l'organisme officiel responsable pouvait décider d'appliquer de simples « mesures d'enrayement », et non des mesures d'éradication, visant « à réduire au minimum la quantité d'inoculum bactérien [...] et à maintenir la population de vecteurs au niveau le plus bas possible »¹³. Ces mesures consistaient principalement dans l'enlèvement immédiat d'au moins tous les végétaux dont l'infection par la bactérie avait été constatée s'ils étaient situés à proximité de sites indemnes de toute infection, de sites de végétaux présentant une valeur culturelle, sociale ou scientifique particulière ou à une distance maximale de 20 kilomètres de la frontière entre la zone d'enrayement et le reste du territoire de l'Union.

11. Enfin, par sa quatrième décision d'exécution (UE) 2015/2417, du 17 décembre 2015¹⁴, la Commission a modifié la décision d'exécution 2015/789 afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques et a mis en place des plans d'urgence au niveau de chaque État membre afin d'améliorer la lutte contre la bactérie.

12. En exécution des décisions de la Commission, les autorités italiennes ont adopté diverses mesures.

13. Par la deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 2023 – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena *Xylella fastidiosa* associato al « Complesso del disseccamento rapido dell'olivo » (décision n° 2023 du Conseil régional des Pouilles, portant mesures d'urgence pour la prévention, le contrôle et l'éradication de la bactérie de quarantaine *Xylella fastidiosa*, associée au « complexe du dessèchement rapide de l'olivier »), du 29 octobre 2013, la Regione Puglia (Région des Pouilles) a pris des mesures d'urgence destinées à la prévention et à l'éradication de la bactérie, conformément à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2000/29.

14. Le decreto del Ministro delle Politiche Agricola Alimentari e Forestali (décret du ministre de la Politique agricole alimentaire et des Forêts), du 26 septembre 2014¹⁵, a mis en œuvre les mesures prévues par la décision d'exécution 2014/497.

11 — Décision d'exécution relative à des mesures visant à éviter l'introduction et la propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) (JO 2015, L 125, p. 36).

12 — Voir article 1^{er}, sous c), de la décision d'exécution 2015/789.

13 — Considérant 7 de la décision d'exécution 2015/789.

14 — Décision d'exécution modifiant la décision d'exécution 2015/789 (JO 2015, L 333, p. 143).

15 — GURI n° 239, du 14 octobre 2014.

15. Le 10 février 2015, à la suite de la deliberazione della Giunta Regionale della Puglia n. 1842 – di richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza fitosanitaria straordinaria (décision n° 1842 du Conseil régional des Pouilles, portant demande de déclaration de l'état d'urgence phytosanitaire extraordinaire), du 5 septembre 2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Présidence du Conseil des ministres) a adopté une décision déclarant l'état d'urgence du fait de la propagation sur le territoire de la Région des Pouilles de la bactérie pathogène de quarantaine *Xylella fastidiosa*.

16. Par l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 225 (ordonnance n° 225 de la Présidence du Conseil des ministres – département de la protection civile), du 11 février 2015, le comandante del Corpo Forestale dello Stato (commandant régional de l'administration des forêts) de la Région des Pouilles a été nommé à la fonction de commissaire délégué.

17. Le 16 mars 2015, le commissaire délégué a adopté un plan pour la mise en œuvre plus rapide des mesures prévues au décret du ministre de la Politique agricole alimentaires et des Forêts du 26 septembre 2014. Ce plan visait à créer une zone de protection pour empêcher la bactérie de se propager vers le nord de la province de Lecce et à gérer la zone la plus touchée, afin de sauvegarder la culture des oliviers dans le Salento (Italie).

18. Le decreto del Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – recante misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Wells e Raju) nel territorio della Repubblica italiana [décret du ministre de la Politique agricole alimentaire et des Forêts, portant mesures d'urgence pour la prévention, le contrôle et l'éradication de *Xylella fastidiosa* (Wells et Raju) sur le territoire de la République italienne], du 19 juin 2015¹⁶, a mis en œuvre la décision d'exécution 2015/789.

19. Les articles 8 et 9 de ce décret reprennent respectivement, en substance, le contenu de l'article 6 de cette décision d'exécution, relatif aux mesures d'éradication, et de l'article 7 de celle-ci, relatif aux mesures d'enrayement.

20. En outre, ledit décret met à la charge des propriétaires des fonds concernés l'exécution des mesures d'éradication, l'Agenzia Regionale per le Attività Irrigue e Forestali (Agence régionale pour l'activité d'irrigation et les forêts) étant autorisée à se substituer, le cas échéant, à ceux d'entre eux qui refuseraient d'obtempérer et à intervenir à leur frais.

21. Par une décision du 31 juillet 2015, le Conseil des ministres a prolongé la durée de l'état d'urgence de 180 jours supplémentaires.

22. Le 30 septembre 2015, le commissaire délégué qui, le 3 juillet 2015, avait présenté un plan provisoire concernant des interventions d'urgence à effectuer dans la commune d'Oria (Italie) a adopté un nouveau plan d'intervention reprenant, en substance, les mesures prévues par le décret du 19 juin 2015.

23. Le 1^{er} octobre 2015, le dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia (directeur du service agriculture de la Région des Pouilles) a enjoint aux propriétaires de fonds agricoles sur lesquels se trouvent des oliviers infectés d'abattre les arbres infectés ainsi que tous les végétaux hôtes se trouvant dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés. Ces décisions d'enlèvement, notifiées aux requérants au principal les 3 et 4 octobre 2015, prévoyaient également que, en cas de refus d'obtempérer de leur part, des sanctions supplémentaires pourraient leur être imposées, consistant à leur faire supporter les coûts liés à l'éradication de *Xylella fastidiosa* et à leur infliger une sanction administrative.

16 — GURI n° 148, du 29 juin 2015, ci-après le « décret du 19 juin 2015 ».

24. Par un recours formé devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie) contre la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Présidence du Conseil des ministres) (affaire C-79/16), la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (Présidence du Conseil des ministres – Département de la protection civile), le Commissario Delegato per Fronteggiare il Rischio Fitosanitario connesso alla Diffusione della *Xylella* nel Territorio della Regione Puglia (commissaire délégué à la lutte contre le risque phytosanitaire lié à la propagation de *Xylella* sur le territoire de la Région des Pouilles), le Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (ministre de la Politique agricole alimentaire et des forêts) ainsi que la Regione Puglia (Région des Pouilles), M. Giovanni Pesce (affaire C-78/16) et M. Cesare Serinelli (affaire C-79/16) ainsi que d'autres requérants dans chacune de ces affaires, tous propriétaires de fonds agricoles situés sur le territoire de la commune de Torchiarolo (Italie), ont demandé l'annulation des décisions d'enlèvement ainsi que de tout acte préalable, connexe ou subséquent.

25. Éprouvant des doutes sur la validité de la décision d'exécution 2015/789, sur le fondement de laquelle ont été adoptées les mesures nationales contestées par les requérants au principal, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) La directive 2000/29[...], en particulier les dispositions contenues dans son article 11, paragraphe 3, son article 13 quater, paragraphe 7, et son article 16, paragraphes 1 à 3 et 5, ainsi que les principes de proportionnalité, de logique et de raison, s'oppose-t-elle à l'application de l'article 6, paragraphes 2 et 4, de la décision d'exécution 2015/789, tel que mis en œuvre dans le droit italien par l'article 8, paragraphes 2 et 4, du décret du [19 juin 2015] en ce qu'il impose l'enlèvement immédiat, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux qui ont fait l'objet d'analyses ayant révélé une infection par l'organisme spécifié, des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, et en ce qu'il prévoit simultanément que, avant l'enlèvement des végétaux visés au paragraphe 2, l'État membre concerné applique les traitements phytosanitaires appropriés contre les vecteurs de l'organisme spécifié aux végétaux susceptibles d'héberger ces vecteurs, ces traitements pouvant inclure, s'il y a lieu, l'enlèvement de végétaux ?
- 2) La directive 2000/29[...], en particulier les dispositions contenues dans son article 16, paragraphe 1, avec l'expression "mesures nécessaires en vue de l'éradication ou, si celle-ci n'est pas possible, de l'endiguement des organismes nuisibles", s'oppose-t-elle à l'application de l'article 6, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2015/789, tel que mis en œuvre dans le droit italien par l'article 8, paragraphe 2, du décret du [19 juin 2015], en ce qu'il prévoit l'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux qui ont fait l'objet d'analyses ayant révélé une infection ?
- 3) L'article 16, paragraphes 1 à 3 et 5, de la directive 2000/29 ainsi que les principes de proportionnalité, de logique et du respect des règles de procédure s'opposent-ils à une interprétation de l'article 6, paragraphes 2 et 4, de la décision d'exécution 2015/789, tel que mis en œuvre dans le droit italien par l'article 8, paragraphes 2 et 4, du décret du [19 juin 2015], au sens où la mesure d'éradication prévue au paragraphe 2 pourrait être imposée avant et indépendamment de l'application préventive des dispositions prévues aux paragraphes 3 et 4 du même article 6 ?
- 4) Les principes de précaution, d'adéquation et de proportionnalité s'opposent-ils à l'application de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la décision d'exécution 2015/789, tel que mis en œuvre dans le droit italien par l'article 8, paragraphes 2 et 4, du décret du [19 juin 2015], en ce qu'il impose des mesures d'éradication des végétaux hôtes, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux s'étant révélés être infectés par l'organisme [*Xylella fastidiosa*], sans justification scientifique appropriée attestant avec certitude l'existence d'un rapport de causalité entre la présence de l'organisme et le dessèchement des végétaux considérés comme infectés ?

- 5) L'article 296, deuxième alinéa, TFUE et l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ^[17] s'opposent-ils à l'application de l'article 6, paragraphes 2 et 4, de la décision d'exécution 2015/789, en ce qu'il prévoit l'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux qui ont fait l'objet d'analyses ayant révélé une infection, dans la mesure où il est dénué de motivation appropriée ?
- 6) Les principes d'adéquation et de proportionnalité s'opposent-ils à l'application de la décision d'exécution 2015/789, telle que mise en œuvre dans le droit italien par le décret du [19 juin 2015], qui prévoit des mesures d'enlèvement des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, des végétaux dont l'infection par l'organisme spécifié est connue et des végétaux présentant des symptômes d'une éventuelle infection par l'organisme [*Xylella fastidiosa*], ou qui sont soupçonnés d'être infectés par cet organisme, sans prévoir aucune forme d'indemnisation en faveur des propriétaires non responsables de la propagation de l'organisme en question ? »

26. Mettant en cause la validité de la décision d'exécution 2015/789, la présente demande de décision préjudicielle invite à s'interroger sur la question sous-jacente de savoir si, en adoptant cette décision, la Commission est parvenue à ménager un juste équilibre entre, d'une part, les préoccupations de protection des zones non encore atteintes par la bactérie et, d'autre part, la sauvegarde des intérêts des propriétaires ou des exploitants de fonds situés dans les zones déjà infectées.

27. Dans les présentes conclusions, nous indiquerons que la mesure d'enlèvement des végétaux prescrite à l'article 6, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2015/789 doit être mise en œuvre par l'État membre concerné après l'application des traitements phytosanitaires prévues à l'article 6, paragraphe 4, de cette décision et qu'il n'existe pas de contradiction entre les différentes mesures prévues par cette dernière disposition, laquelle satisfait à l'obligation de motivation.

28. Nous ferons valoir, également, que la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs d'exécution qu'elle tient de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/29 ni violé le principe de précaution ou celui de proportionnalité en prévoyant l'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés.

29. Nous soutiendrons qu'il découle de l'article 17 de la Charte un droit, pour les propriétaires des végétaux détruits, à percevoir une indemnisation raisonnablement en rapport avec la valeur de ces biens et que le silence gardé sur ce point par la directive 2000/29 et par la décision d'exécution 2015/789 ne peut être interprété comme excluant un tel droit. Il en résulte, selon nous, que les États membres qui, lorsqu'ils adoptent des mesures en application de la décision d'exécution 2015/789, mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, sont tenus d'instaurer un régime d'indemnisation.

30. Nous en concluons que l'examen des questions n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision d'exécution 2015/789.

17 — Ci-après la « Charte ».

II – Le cadre juridique

A – La directive 2000/29

31. Le 8 mai 2000, le Conseil de l'Union européenne a adopté la directive 2000/29, qui codifie la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté¹⁸, laquelle avait été modifiée à plusieurs reprises¹⁹.

32. Aux termes de l'article 16 de la directive 2000/29 :

« 1. Chaque État membre notifie immédiatement par écrit à la Commission et aux autres États membres toute présence, sur son territoire, d'organismes nuisibles énumérés à l'annexe I, partie A, chapitre I, ou à l'annexe II, partie A, chapitre I, ou toute apparition, dans une partie de son territoire dans laquelle leur présence n'était pas connue jusqu'alors, d'organismes nuisibles énumérés à l'annexe I, partie A, chapitre II, ou partie B ou à l'annexe II, partie A, chapitre II, ou partie B.

Il prend toutes les mesures nécessaires en vue de l'éradication ou, si celle-ci n'est pas possible, de l'endigement des organismes nuisibles concernés. Il informe la Commission et les autres États membres de mesures prises.

2. Chaque État membre notifie immédiatement par écrit à la Commission et aux autres États membres l'apparition réelle ou soupçonnée d'organismes nuisibles non énumérés à l'annexe I ou à l'annexe II et dont la présence était inconnue sur son territoire. Il informe également la Commission et les autres États membres des mesures de protection qu'il a prises ou qu'il entend prendre. Ces mesures doivent, entre autres, être de nature à prévenir les risques de propagation de l'organisme nuisible concerné sur le territoire des autres États membres.

En ce qui concerne les envois de végétaux, produits végétaux ou autres objets en provenance de pays tiers considérés comme présentant un danger imminent d'introduction ou de propagation d'organismes nuisibles tels que visés au paragraphe 1 et au premier alinéa du présent paragraphe, l'État membre concerné prend immédiatement les mesures nécessaires pour protéger le territoire de la Communauté de ce danger et en informe la Commission et les autres États membres.

Lorsqu'un État membre estime qu'il existe un danger imminent autre que celui visé au deuxième alinéa, il notifie immédiatement par écrit à la Commission et aux autres États membres les mesures qu'il souhaiterait voir prises. S'il estime que ces mesures ne sont pas prises dans un délai suffisant pour éviter l'introduction ou la propagation d'un organisme nuisible sur son territoire, il peut prendre les dispositions provisoires qu'il estime nécessaires aussi longtemps que la Commission n'a pas adopté de mesures en application du paragraphe 3.

La Commission présentera un rapport au Conseil sur le fonctionnement de cette disposition, accompagné de propositions éventuelles, au plus tard le 31 décembre 1992.

3. Dans les cas visés aux paragraphes 1 et 2, la Commission examine la situation dès que possible avec le comité phytosanitaire permanent. Des enquêtes sur place peuvent être effectuées sous l'autorité de la Commission et en conformité avec les dispositions appropriées de l'article 21. Les mesures requises, y compris celles par lesquelles il peut être décidé si les mesures prises par les États membres doivent être révoquées ou amendées, peuvent être arrêtées sur la base d'une analyse du risque phytosanitaire ou

18 — JO 1977, L 26, p. 20.

19 — Directive telle que modifiée en dernier lieu par la directive 1999/53/CE de la Commission, du 26 mai 1999 (JO 1999, L 142, p. 29).

d'une analyse préliminaire du risque phytosanitaire dans les cas visés au paragraphe 2 selon la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 2. La Commission suit l'évolution de la situation et, selon cette même procédure, modifie ou rapporte lesdites mesures en fonction de l'évolution de la situation. Aussi longtemps qu'aucune mesure n'a été arrêtée selon la procédure précitée, l'État membre peut maintenir les mesures qu'il a mises en application.

4. Les modalités d'application des paragraphes 1 et 2 sont arrêtées, en tant que de besoin, selon la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 2.

5. Si la Commission n'a pas été informée des mesures adoptées au titre des paragraphes 1 ou 2, ou si elle juge ces mesures inadéquates, elle peut, en attendant la réunion du comité phytosanitaire permanent, prendre, sur la base d'une analyse préliminaire du risque phytosanitaire, des mesures conservatoires visant à éradiquer ou, si ce n'est pas possible, à freiner la propagation de l'organisme nuisible concerné. Ces mesures sont soumises au comité phytosanitaire permanent dans les délais les plus brefs, pour y être confirmées, modifiées ou annulées selon la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 2. »

33. L'article 18 de la directive 2000/29 dispose :

« 1. La Commission est assistée du comité phytosanitaire permanent institué par la décision 76/894/CEE du Conseil [20] [...] »

2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE [21] s'appliquent.

Le délai prévu à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468[...] est fixé à trois mois.

[...] »

34. L'annexe I, partie A, chapitre I, sous b), de la directive 2000/29 mentionne la bactérie *Xylella fastidiosa* (Well et Raju) parmi les organismes nuisibles dont l'introduction et la dissémination doivent être interdites dans tous les États membres.

B – La décision d'exécution 2015/789

35. L'article 1^{er} de la décision d'exécution 2015/789 définit la notion d'« organisme spécifié » comme regroupant tous les isolats européens et non européens de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). Cet article distingue, en outre, les « végétaux spécifiés » énumérés à l'annexe I de cette décision d'exécution et les « végétaux hôtes » énumérés à l'annexe II de celle-ci, les premiers étant tous les végétaux dont la sensibilité à l'organisme spécifié est connue, tandis que les végétaux hôtes sont ceux dont la sensibilité aux seuls isolats européens de la bactérie est connue.

36. L'article 4 de la décision d'exécution 2015/789, intitulé « Établissement de zones délimitées », dispose :

« 1. Lorsque la présence de l'organisme spécifié est confirmée, l'État membre concerné délimite sans délai une zone conformément au paragraphe 2 [...] »

2. La zone délimitée se compose d'une zone infectée et d'une zone tampon.

20 — Décision du 23 novembre 1976, portant institution d'un comité phytosanitaire (JO 1976, L 340, p. 25).

21 — Décision du Conseil du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO 1999, L 184, p. 23).

La zone infectée englobe tous les végétaux dont l'infection par l'organisme spécifié est connue, tous les végétaux présentant des symptômes d'une éventuelle infection par ledit organisme et tous les autres végétaux susceptibles d'être infectés par cet organisme en raison de leur proximité immédiate avec des végétaux infectés ou, si elle est connue, d'une source de production qu'ils ont en commun avec des végétaux infectés ou des végétaux qui en sont issus.

En ce qui concerne la présence de l'organisme spécifié dans la province de Lecce, la zone infectée comprend au moins l'intégralité de ladite province.

La zone tampon s'étend sur au moins 10 kilomètres autour de la zone infectée.

La délimitation exacte des zones se fonde sur des principes scientifiques fiables, la biologie de l'organisme spécifié et de ses vecteurs, le niveau d'infection, la présence des vecteurs et la répartition des végétaux spécifiés dans la zone concernée.

3. Si la présence de l'organisme spécifié est confirmée dans la zone tampon, la délimitation de la zone infectée et de la zone tampon doit être revue immédiatement et modifiée en conséquence.

4. Sur la base des notifications communiquées par les États membres conformément à la décision d'exécution 2014/917/UE de la Commission [22], la Commission établit et met à jour une liste des zones délimitées et la communique aux États membres.

5. Si, en fonction des résultats des enquêtes visées à l'article 3 et de la surveillance visée à l'article 6, paragraphe 7, la présence de l'organisme spécifié n'est pas détectée dans une zone délimitée pendant cinq ans, cette délimitation peut être levée. Dans ce cas, l'État membre concerné en informe la Commission et les autres États membres.

[...] »

37. Aux termes de l'article 6 de la décision d'exécution 2015/789, intitulé « Mesures d'éradication » :

« 1. L'État membre ayant établi la zone délimitée visée à l'article 4 prend dans cette zone les mesures énoncées aux paragraphes 2 à 11.

2. L'État membre concerné procède, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux qui ont fait l'objet d'analyses ayant révélé une infection par l'organisme spécifié, à l'enlèvement immédiat :

- a) des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire ;
- b) des végétaux dont l'infection par l'organisme spécifié est connue ;
- c) des végétaux qui présentent des symptômes d'une éventuelle infection par ledit organisme ou qui sont soupçonnés d'être infectés par ledit organisme.

3. L'État membre concerné procède au prélèvement d'échantillons et à des analyses sur les végétaux spécifiés dans un rayon de 100 mètres autour de chacun des végétaux infectés, conformément à la norme internationale pour les mesures phytosanitaires (NIMP) n° 31[...]

22 — Décision d'exécution du 15 décembre 2014 portant modalités d'application de la directive 2000/29 en ce qui concerne la notification de la présence d'organismes nuisibles et des mesures prises ou envisagées par les États membres (JO 2014, L 360, p. 59).

4. Avant l'enlèvement de végétaux visés au paragraphe 2, l'État membre concerné applique les traitements phytosanitaires appropriés contre les vecteurs de l'organisme spécifié aux végétaux susceptibles d'héberger ces vecteurs. Ces traitements peuvent inclure, s'il y a lieu, l'enlèvement de végétaux.

5. L'État membre concerné détruit, sur place ou à un endroit proche désigné à cet effet dans la zone infectée, les végétaux et les parties de végétaux visés au paragraphe 2, de manière à éviter la propagation de l'organisme spécifié.

[...]

9. L'État membre concerné prend, si nécessaire, des mesures axées sur toute particularité ou complication raisonnablement envisageable et susceptible d'empêcher, d'entraver ou de retarder l'éradication de l'organisme spécifié, notamment en ce qui concerne l'accessibilité à tous les végétaux infectés ou soupçonnés de l'être, indépendamment de leur localisation, de la nature de la propriété (publique ou privée) ou de la personne ou entité qui en a la responsabilité, ainsi que leur destruction appropriée.

10. L'État membre concerné prend toute autre mesure pouvant contribuer à l'éradication de l'organisme spécifié en tenant compte de la NIMP n° 9[...] et en suivant une méthode intégrée conformément aux principes énoncés dans la NIMP n° 14[...]

[...] »

38. L'article 7 de la décision d'exécution 2015/789, intitulé « Mesures d'enrayement », dispose :

« 1. Par dérogation à l'article 6, et uniquement dans la province de Lecce, l'organisme officiel responsable de l'État membre concerné peut décider d'appliquer des mesures d'enrayement, telles qu'elles sont exposées aux paragraphes 2 à 6 [...]

2. L'État membre concerné procède immédiatement à l'enlèvement d'au moins tous les végétaux dont l'infection par l'organisme spécifié a été constatée s'ils sont situés dans un des lieux suivants :

- a) à proximité des sites visés à l'article 9, paragraphe 2 ;
- b) à proximité des sites de végétaux présentant une valeur culturelle, sociale ou scientifique particulière ;
- c) à une distance maximale de 20 kilomètres de la frontière entre la zone d'enrayement et le reste du territoire de l'Union.

Toutes les précautions nécessaires sont prises pour éviter la propagation de l'organisme spécifié pendant et après l'enlèvement.

3. Dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux visés au paragraphe 2 dont l'infection par l'organisme spécifié a été constatée, l'État membre concerné procède au prélèvement d'échantillons et à des analyses sur les végétaux hôtes, conformément à la NIMP n° 31. Les analyses sont effectuées à intervalles réguliers et deux fois par an au moins.

4. Avant l'enlèvement de végétaux visés au paragraphe 2, l'État membre concerné applique les traitements phytosanitaires appropriés contre les vecteurs de l'organisme spécifié et contre les végétaux susceptibles d'héberger ces vecteurs. Ces traitements peuvent inclure, s'il y a lieu, l'enlèvement de végétaux.

5. L'État membre concerné détruit, sur place ou à un endroit proche désigné à cet effet dans la zone d'enrayement, les végétaux et les parties de végétaux visés au paragraphe 2, de manière à éviter la propagation de l'organisme spécifié.

6. L'État membre concerné applique des pratiques agricoles adaptées pour la gestion de l'organisme spécifié et de ses vecteurs. »

39. L'article 8 de la décision d'exécution 2015/789 prévoit l'établissement d'une zone de surveillance en Italie, d'une largeur d'au moins 30 kilomètres.

III – Notre appréciation

A – *Sur la recevabilité des questions*

40. Par ses six questions, la juridiction de renvoi demande si la décision d'exécution 2015/789 viole, pour différents motifs, l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, l'article 41 de la Charte, l'article 11, paragraphe 3, l'article 13 quater, paragraphe 7, et l'article 16, paragraphes 1 à 3 et 5, de la directive 2000/29 ainsi que les principes d'adéquation et de proportionnalité.

41. La validité de la décision d'exécution 2015/789 étant contestée incidemment par les requérants au principal à l'occasion d'un recours exercé devant la juridiction nationale contre, notamment, le décret du 19 juin 2015 édicté directement en application de cette décision d'exécution, dont il reprend, en substance, les termes, il y a lieu de vérifier, au préalable, la recevabilité des questions soulevées dans cette configuration particulière.

42. Il ressort, en effet, d'une jurisprudence constante que la Cour subordonne le droit d'une partie d'invoquer par voie d'exception l'invalidité d'un acte de l'Union à la condition que cette partie ne disposait pas du droit d'en demander directement l'annulation au juge de l'Union, en vertu de l'article 263 TFUE²³.

43. Toutefois, dans la mesure où la solution est fondée sur le risque que soit contourné le caractère définitif d'un acte de l'Union, elle ne s'applique qu'à l'égard d'une partie qui se prévaut de l'illégalité d'un acte de l'Union devant une juridiction nationale alors qu'elle aurait pu, sans aucun doute, introduire un recours en annulation contre cet acte, mais a omis de le faire dans les délais impartis²⁴. La partie dont il n'apparaît pas qu'elle avait, à l'évidence, la possibilité d'introduire un recours direct en annulation contre la décision conserve donc la faculté d'en contester indirectement la légalité.

44. Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, « [t]oute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution ».

23 — Voir, notamment, arrêt du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, point 17).

24 — Voir, notamment, arrêt du 5 mars 2015, Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, point 30).

45. En l'occurrence, dès lors qu'il est constant que les requérants au principal ne sont pas les destinataires de la décision d'exécution 2015/789, celle-ci étant adressée aux États membres, il convient d'examiner s'ils sont directement et individuellement concernés par celle-ci, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, ou, si cette décision d'exécution peut être qualifiée d'acte réglementaire dénué de mesures d'exécution, au sens de cette disposition, et concernant directement les requérants au principal, étant précisé que l'examen de la nature réglementaire ou non de l'acte nous paraît devoir être effectué préalablement à celui de l'éventuelle affectation directe et individuelle.

46. En premier lieu, il apparaît que la décision d'exécution 2015/789 constitue un acte réglementaire comportant des mesures d'exécution.

47. À cet égard, il convient, d'abord, d'observer que la notion d'« actes réglementaires », prévue à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, comprend les actes de portée générale, à l'exclusion des actes législatifs²⁵.

48. Si la notion de « décision » est généralement définie comme un acte de portée individuelle qui n'oblige que les personnes auxquelles elle est adressée²⁶, celle-ci peut toutefois présenter un caractère normatif lorsqu'elle est applicable non pas à des destinataires limités, mais à des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite²⁷. Au demeurant, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la potentialité normative d'une décision peut d'autant plus être reconnue que l'article 288 TFUE dispose expressément qu'un acte peut constituer une décision alors même qu'il ne désigne pas de destinataire.

49. La notion de « décision réglementaire » ne relève donc pas de l'oxymore juridique et, de surcroît, l'appréciation de la nature juridique d'un acte émis par le Conseil ou la Commission ne dépend pas uniquement de sa dénomination officielle mais doit tenir compte, en premier lieu, de son objet et de son contenu²⁸. Aussi convient-il, pour qualifier la décision d'exécution 2015/789, de rechercher si elle a une portée générale.

50. Conformément à la jurisprudence de la Cour, un acte a une portée générale s'il s'applique à des situations déterminées objectivement et s'il produit ses effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite²⁹.

51. En vertu d'une jurisprudence également constante, la portée générale et, partant, la nature normative d'un acte n'est pas mise en cause par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait, définie par l'acte en relation avec la finalité de ce dernier³⁰.

25 — Voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 58, 60 et 61).

26 — Voir jurisprudence constante selon laquelle « [l]e critère de distinction entre un règlement et une décision doit être recherché dans la portée générale ou non de l'acte en question » (voir, notamment, arrêt du 17 mars 2011, *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, point 51 et jurisprudence citée).

27 — Voir, en ce sens, Kovar, R., « L'identification des actes normatifs en droit communautaire », dans Dony, M., et de Walsche, A., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 387, qui observe que « l'application du principe du "dépassement de l'apparence" vaut également pour les décisions adressées aux États membres qui sont susceptibles d'avoir une portée normative [...] lorsque ces décisions s'appliquent à un ensemble de personnes par référence à une situation objective de fait ou de droit définie en relation de la finalité de ces actes » (p. 395).

28 — Voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Conseil* (16/62 et 17/62, EU:C:1962:47, p. 918).

29 — Voir arrêts du 18 janvier 2007, *PKK et KNK/Conseil* (C-229/05 P, EU:C:2007:32, point 51 et jurisprudence citée), ainsi que du 17 mars 2011, *AJD Tuna* (C-221/09, EU:C:2011:153, point 51).

30 — Voir, notamment, ordonnance du 28 juin 2001, *Eridania e.a./Conseil* (C-352/99 P, EU:C:2001:364, point 19 et jurisprudence citée).

52. En l'occurrence, il y a lieu de constater, d'une part, que la décision d'exécution 2015/789 n'a pas été adoptée selon la procédure législative et, d'autre part, que les obligations arrêtées dans cette décision d'exécution sont rédigées en termes généraux et abstraits et s'adressent à l'ensemble des États membres, ainsi que le prévoit explicitement l'article 21 de ladite décision d'exécution. Nonobstant la circonstance que la République italienne est plus concernée que d'autres États membres et que l'article 7 de la décision d'exécution 2015/789 ne concerne qu'une région géographique déterminée, à savoir la province de Lecce, cette décision d'exécution ne s'adresse pas à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais elle s'applique de manière abstraite à des zones géographiques délimitées objectivement en fonction de la présence de la bactérie³¹. En outre, ladite décision d'exécution produit des effets juridiques immédiats, dans tous les États membres, à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.

53. Il y a lieu, ensuite, de relever que la décision d'exécution 2015/789 comporte des mesures d'exécution.

54. Aux fins d'apprécier le point de savoir si un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, il convient de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE³² et de se référer exclusivement à l'objet du recours³³.

55. En outre, dans le cadre de cette appréciation, il est sans pertinence de savoir si lesdites mesures ont ou non un caractère mécanique³⁴.

56. En l'espèce, afin de déterminer si la décision d'exécution 2015/789 comporte des mesures d'exécution, il convient de vérifier si cette décision d'exécution détermine elle-même les mesures de prophylaxie nécessaires pour lutter contre la bactérie ou si une décision des autorités nationales est nécessaire à cette fin.

57. Il suffit de constater que la décision d'exécution 2015/789 oblige les États membres à adopter des mesures consistant, en particulier, dans la délimitation sur leur territoire, conformément aux prescriptions de l'article 4 de celle-ci, des zones infectées et des zones tampon ainsi que dans l'éradication ou, pour la seule province de Lecce, dans l'enrayement éventuel des végétaux infectés et des végétaux hôtes. Cette décision d'exécution doit donc être mise en œuvre par des mesures nationales qui sont susceptibles de faire l'objet d'un recours de la part de leurs destinataires.

58. En second lieu, il importe de constater que les requérants au principal ne sont pas individuellement concernés par la décision d'exécution 2015/789.

59. L'absence d'affectation individuelle nous paraît découler nécessairement du constat de la nature non pas seulement formellement, mais aussi matériellement réglementaire de cette décision, puisque le critère retenu pour déterminer l'aptitude de cet acte à la normativité – tenant à sa dimension abstraite et à l'objectivité des situations qu'il est appelé à régir – exclut, selon nous, que ledit acte puisse atteindre les requérants au principal en raison de qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à tout autre personne et, partant, les individualise à l'instar d'un destinataire.

31 — Il ressort de la jurisprudence que les limitations ou les dérogations de nature temporaire ou de portée territoriale que comporte un texte font partie intégrante des dispositions d'ensemble qui les contiennent et participent, sauf détournement de pouvoir, au caractère général de celles-ci (voir, en ce sens, arrêt du 29 juin 1993, Gibraltar/Conseil, C-298/89, EU:C:1993:267, point 18).

32 — Voir arrêts du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission (C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 30), et du 10 décembre 2015, Kyocera Mita Europe/Commission (C-553/14 P, EU:C:2015:805, point 44).

33 — Voir arrêts du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission (C-274/12 P, EU:C:2013:852, point 31), et du 10 décembre 2015, Kyocera Mita Europe/Commission (C-553/14 P, EU:C:2015:805, point 45).

34 — Voir arrêts du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, points 41 et 42), ainsi que du 10 décembre 2015, Kyocera Mita Europe/Commission (C-553/14 P, EU:C:2015:805, point 46).

60. Les conditions liées au fait d'être tant directement qu'individuellement concerné par l'acte de l'Union étant cumulatives, il n'est pas nécessaire de vérifier si, en l'occurrence, les requérants au principal sont ou non directement concernés par la décision d'exécution 2015/789.

61. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il n'apparaît pas que les requérants au principal auraient été recevables à introduire un recours en annulation contre la décision d'exécution 2015/789. Il convient d'en conclure que ceux-ci sont en droit d'exciper de l'invalidité de cette décision d'exécution devant la juridiction de renvoi, de telle sorte que les questions posées sont recevables.

B – Sur la validité de la décision d'exécution 2015/789

1. Sur les première et troisième questions

62. Par ses première et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, d'une part, si l'article 6, paragraphes 2 et 4, de la décision d'exécution 2015/789 est invalide dans la mesure où il viole l'article 13, paragraphe 3, l'article 13 quater, paragraphe 7, et l'article 16, paragraphes 1 à 3 et 5, de la directive 2000/29, étant donné qu'il impose l'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés, en prévoyant simultanément que, avant l'enlèvement des végétaux, l'État membre concerné applique les traitements phytosanitaires appropriés contre les vecteurs de l'organisme spécifié aux végétaux susceptibles d'héberger ces vecteurs, ces traitements pouvant inclure, s'il y a lieu, l'enlèvement de végétaux et, d'autre part, pour autant que cette disposition doit être interprétée en ce sens que la mesure d'éradication prévue au paragraphe 2 pourrait être imposée avant et indépendamment de l'application préventive des mesures prévues aux paragraphes 3 et 4, si ladite disposition est invalide au regard de l'article 16, paragraphes 1 à 3 et 5, de la directive 2000/29, des principes de proportionnalité et de logique ainsi que du principe de respect des règles de procédure.

63. Il ressort des motifs de la décision de renvoi (C-79/16) et de la formulation des questions posées que la juridiction de renvoi s'interroge sur l'articulation entre les dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2015/789, qui impose l'enlèvement « immédiat » des végétaux infectés et des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, et celles de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de celle-ci, qui prévoient le prélèvement d'échantillons et l'application préalable de traitements phytosanitaires appropriés contre les vecteurs de la bactérie.

64. Elle se demande, plus précisément, si les mesures d'éradication peuvent être ordonnées sans application préalable de traitements phytosanitaires et si ces deux séries de dispositions ne sont pas entachées d'une contradiction interne de nature à en affecter la validité.

65. Nous ne trouvons aucune incertitude quant à l'interprétation des dispositions en cause ni aucune contradiction qui les rendrait inapplicables.

66. Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6 de la décision d'exécution 2015/789 énoncent respectivement que l'État membre concerné « procède [...] à l'enlèvement immédiat » des végétaux hôtes, des végétaux infectés ainsi que des végétaux qui présentent des symptômes d'une éventuelle infection ou qui sont soupçonnés d'être infectés, « procède au prélèvement d'échantillons et à des analyses sur les végétaux spécifiés dans un rayon de 100 mètres autour de chacun des végétaux infectés » et que, « [a]vant l'enlèvement de végétaux visés au paragraphe 2, l'État membre concerné applique les traitements phytosanitaires appropriés contre les vecteurs de [*Xylella fastidiosa*] aux végétaux susceptibles d'héberger ces vecteurs », ces traitements pouvant inclure, s'il y a lieu, « l'enlèvement de végétaux ».

67. La lecture de ces dispositions montre que l'État membre concerné doit, avant de procéder à l'enlèvement des végétaux hôtes et des végétaux infectés, appliquer un traitement phytosanitaire destiné à lutter contre les vecteurs de la maladie, c'est-à-dire contre les insectes suceurs qui se nourrissent des liquides du xylème des plantes, en éradiquant ces insectes ou en enlevant les végétaux qui les hébergent. Ce traitement phytosanitaire préalable répond à la logique des procédures d'éradication suggérées par l'avis de l'EFSA adopté le 30 décembre 2014³⁵, qui mentionne que, si la première mesure à prendre dans les zones délimitées est l'enlèvement aussi rapidement que possible des végétaux infectés, il convient d'appliquer préalablement un traitement insecticide dans la mesure où les insectes vecteurs peuvent se déplacer des végétaux infectés à d'autres végétaux³⁶.

68. En vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la décision d'exécution 2015/789, l'État membre concerné doit, en outre, procéder, sans précision chronologique, au prélèvement d'échantillons et à des analyses sur l'ensemble des végétaux spécifiés, étant précisé que cette catégorie de végétaux est plus large que celle des végétaux hôtes, puisqu'elle correspond à tous les végétaux sensibles aux isolats européens et non européens de la bactérie.

69. L'application préalable des traitements phytosanitaires destinés à lutter contre les vecteurs de la maladie, pouvant inclure l'enlèvement des végétaux qui les hébergent, et la réalisation de prélèvements d'échantillons et d'analyses sur l'ensemble des végétaux spécifiés ne recèlent aucune contradiction avec l'enlèvement des végétaux hôtes et des végétaux infectés, soupçonnés de l'être ou présentant des symptômes d'infection. En définitive, les mesures prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la décision d'exécution 2015/789 sont de nature et de portée différentes et, pour ce qui concerne celles prévues à l'article 6, paragraphes 2 et 4, de celle-ci, elles s'appliquent successivement. Elles ne sont donc aucunement inconciliables entre elles.

70. Il résulte des considérations qui précèdent, d'une part, que l'article 6 de la décision d'exécution 2015/789 doit être interprété en ce sens que la mesure d'enlèvement des végétaux prescrite à son paragraphe 2 doit être appliquée par l'État membre concerné après la mise en œuvre des traitements phytosanitaires prévus à son paragraphe 4 et, d'autre part, que l'examen des première et troisième questions n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la décision d'exécution 2015/789.

2. Sur la cinquième question

71. Par sa cinquième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2015/789 est invalide en ce que la mesure d'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés ne satisferait pas à l'obligation de motivation.

72. Selon le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium), la motivation de la décision d'exécution 2015/789 apparaît lacunaire dans la mesure où elle ne contient aucune indication relative au fait que la Commission a vérifié la proportionnalité des mesures imposées aux États membres.

35 — Voir « Scientific Opinion on the risk to plant health posed by *Xylella fastidiosa* in the EU territory, with the identification and evaluation of risk reduction options », disponible sur le site Internet de l'EFSA.

36 — Voir point 4.6.8 de cet avis.

73. Il convient de rappeler que, si la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution de l'Union, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents³⁷.

74. En outre, le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Lorsqu'il s'agit, comme dans les affaires au principal, d'un acte destiné à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre. Si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés³⁸.

75. En l'occurrence, les considérants 1 à 3 de la décision d'exécution 2015/789 permettent de comprendre pourquoi les mesures d'éradication adoptées ont été étendues à l'ensemble des végétaux hôtes situés dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés. Ces mesures répondent, en effet, à l'objectif général, exprimé aux considérants 1 et 3 de celle-ci, de renforcer les mesures d'éradication à la suite de la découverte de nouveaux foyers et d'éviter la propagation de *Xylella fastidiosa* dans le reste de l'Union et au souci de tenir compte des nouveaux avis scientifiques adoptés par l'EFSA le 30 décembre 2014 et le 20 mars 2015, qui ont élargi la liste des espèces végétales sensibles à la bactérie, tout en limitant certaines mesures aux seuls végétaux hôtes « afin de garantir la proportionnalité ».

76. Il résulte de ces considérations que la décision d'exécution 2015/789 satisfait à l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE.

3. Sur la deuxième question

77. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 2, de la décision d'exécution 2015/789 est invalide dans la mesure où il viole les dispositions de la directive 2000/29, en particulier son article 16, paragraphe 1, en prévoyant l'enlèvement immédiat des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés.

78. À l'issue d'un examen de ses considérants 11 et 37, de son article 1^{er}, paragraphe 2, de son article 11, paragraphe 3, de son article 16, paragraphes 1 et 5, de son article 22 et de son article 23, paragraphe 2, ainsi que de son annexe IV, partie A, chapitre I, points 17, 20, 23.1 et 37, la juridiction de renvoi estime que la directive 2000/29 ne prévoit pas de dispositions permettant la destruction de végétaux sains, même à des fins préventives pour éviter une possible propagation d'un organisme pathogène reconnu et classifié, et que, au contraire, elle tend, dans son ensemble, à la protection des organismes non encore infectés. Selon le système établi par cette directive, seuls pourraient être détruits ou arrachés les végétaux qui, après avoir fait l'objet d'une inspection, se sont avérés être déjà infectés ou qui, à tout le moins, manifestent des symptômes objectifs et perceptibles permettant de soupçonner, de manière non arbitraire, qu'ils peuvent être infectés. Or, la décision d'exécution 2015/789 impose l'élimination de végétaux qui ne présentent pas de symptômes d'infection.

37 — Voir, en ce sens, arrêt du 18 juin 2015, Estonie/Parlement et Conseil (C-508/13, EU:C:2015:403, point 58 et jurisprudence citée).

38 — Voir, en ce sens, arrêt du 18 juin 2015, Estonie/Parlement et Conseil (C-508/13, EU:C:2015:403, point 60 et jurisprudence citée).

79. Dans leurs observations écrites et lors de l'audience, les requérants au principal ont soutenu dans le même sens que la notion d'éradication n'est pas synonyme d'abattage et que l'éradication prévue à l'article 16 de la directive 2000/29 se rapporte exclusivement aux organismes nuisibles, de sorte que seuls les végétaux infectés pourraient être abattus.

80. La décision d'exécution 2015/789 ayant été adoptée au seul visa de la directive 2000/29 et, notamment, de son article 16, paragraphe 3, quatrième phrase, la question posée par la juridiction de renvoi se ramène à celle de savoir si cette directive habilite la Commission à imposer aux États membres l'adoption de mesures d'éradication portant sur des végétaux sains ou si, au contraire, en adoptant de telles mesures, cette institution a outrepassé les pouvoirs que ladite directive lui a conférés pour l'exécution des règles qu'elle a posées.

81. Cette question porte donc non pas sur la légalité de la décision du législateur de l'Union de conférer, en vertu de l'article 202, troisième tiret, CE, un pouvoir d'exécution à la Commission, mais sur la légalité de l'acte d'exécution, à savoir la décision d'exécution 2015/789, fondée sur l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/29, en ce que cette institution aurait outrepassé ses pouvoirs d'exécution.

82. Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'expression « compétences d'exécution » contenue à l'article 202, troisième tiret, CE recouvrait la compétence pour mettre en œuvre, au niveau de l'Union, un acte législatif de cette dernière ou certaines de ses dispositions ainsi que, dans certaines circonstances, la compétence pour adopter des actes normatifs qui complètent ou modifient des éléments non essentiels d'un acte législatif.

83. Le traité de Lisbonne a introduit une distinction entre le pouvoir d'exécution et le pouvoir délégué. Lorsqu'un pouvoir d'exécution est conféré à la Commission sur le fondement de l'article 291, paragraphe 2, TFUE, celle-ci est appelée à préciser le contenu de l'acte législatif, afin d'assurer sa mise en œuvre dans des conditions uniformes dans tous les États membres. Lorsqu'un pouvoir délégué est conféré à cette institution en vertu de l'article 290, paragraphe 1, TFUE, la Commission a le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

84. Il nous semble clair que la compétence conférée à la Commission par l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/29 pour arrêter les « mesures requises » dans les cas visés aux paragraphes 1 et 2 de cet article relève du pouvoir d'exécution, au sens de cette nouvelle distinction. Nous constatons, par ailleurs, que, conformément aux prescriptions de l'article 291, paragraphe 4, TFUE, l'acte a été qualifié de décision d'« exécution ».

85. Il résulte de la combinaison de l'article 290, paragraphe 1, et de l'article 291, paragraphe 2, TFUE que la Commission, en exerçant un pouvoir d'exécution, ne peut modifier ni compléter l'acte législatif, même dans ses éléments non essentiels³⁹.

86. Il ressort, en outre, d'une jurisprudence constante que le pouvoir d'exécution de la Commission est marqué par l'importante marge d'appréciation laissée à cette institution qui est libre de déterminer, sous le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de pouvoir, ce qui est nécessaire et approprié au regard des objectifs poursuivis par la réglementation de base. Selon la formule régulièrement employée par la Cour, tant avant qu'après l'entrée en vigueur du traité de

39 — Voir arrêt du 15 octobre 2014, Parlement/Commission (C-65/13, EU:C:2014:2289, point 45).

Lisbonne, « dans le cadre de son pouvoir d'exécution, dont les limites s'apprécient notamment en fonction des objectifs généraux essentiels de l'acte législatif en cause, la Commission est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre dudit acte, pour autant qu'elle ne [sont] pas contraires à celui-ci»⁴⁰.

87. Il convient, de surcroît, de relever que le pouvoir d'exécution de la Commission s'est exercé, en l'espèce, dans le domaine particulier de l'appréciation des mesures à prendre pour lutter contre un risque phytosanitaire. Or, selon une jurisprudence également constante, s'agissant d'un domaine où le législateur de l'Union est appelé à effectuer des appréciations complexes en fonction d'éléments techniques et scientifiques susceptibles d'évoluer rapidement, le contrôle juridictionnel de l'exercice de sa compétence ne peut être que restreint. Il doit se limiter à examiner s'il n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir ou si le législateur de l'Union n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation⁴¹. La Cour en a déduit que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure adoptée dans ce type de domaine, par rapport à l'objectif que l'institution entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure⁴².

88. C'est en tenant compte de cette marge d'appréciation et du contrôle juridictionnel restreint qui en est la résultante que nous examinerons la légalité de la décision d'exécution 2015/789 au regard de l'habilitation conférée à la Commission.

89. Il ressort des considérants 4 à 6 et de l'article 1^{er} de la directive 2000/29 que celle-ci vise principalement à garantir un haut niveau de protection phytosanitaire contre l'introduction dans l'Union d'organismes nuisibles dans les produits importés de pays tiers⁴³.

90. En plus des règles relatives à l'introduction de végétaux en provenance de pays tiers et à la circulation des végétaux à l'intérieur de l'Union, diverses mesures sont destinées à lutter contre la présence et la propagation des organismes nuisibles parvenus à entrer sur le territoire de l'Union. Ainsi, l'article 16, paragraphe 1, de cette directive prévoit, entre autres, que chaque État membre doit notifier à la Commission et aux autres États membres la présence sur son territoire des organismes nuisibles qui, telle la bactérie *Xylella fastidiosa*, sont énumérés à l'annexe I, partie A, chapitre I, de ladite directive.

91. Après cette notification, la directive 2000/29 charge concurremment les États membres et la Commission de prendre les mesures qui s'imposent. Aux États membres, l'article 16, paragraphe 1, de cette directive impose de prendre les mesures nécessaires en vue de l'éradication ou de l'endiguement des organismes nuisibles, tandis que, à la Commission, l'article 16, paragraphe 3, de ladite directive confère le pouvoir d'arrêter toutes les « mesures requises », en incluant explicitement dans ce pouvoir, qui constitue aussi une obligation, celui de révoquer ou de modifier les décisions prises par les États membres.

92. Les termes de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/29 sont formulés en termes généraux qui ne permettent pas d'inférer une éventuelle limitation du champ d'application des mesures pouvant être prises aux seules mesures qui concernent les végétaux déjà infectés. Cette disposition autorise, au contraire, indistinctement toutes les mesures requises pour éradiquer ou endiguer les organismes nuisibles, en sorte que si l'éradication ou l'endiguement de tels organismes suppose non seulement la destruction des végétaux infectés, mais également celle des végétaux sains situés à proximité, cette mesure entre également dans les pouvoirs conférés à la Commission.

40 — Voir, notamment, arrêt du 15 octobre 2014, Parlement/Commission (C-65/13, EU:C:2014:2289, point 44 et jurisprudence citée).

41 — Voir arrêt du 22 mai 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, point 52 et jurisprudence citée).

42 — Voir, par analogie, arrêt du 1^{er} mars 2016, National Iranian Oil Company/Conseil (C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 77 et jurisprudence citée).

43 — Tel était déjà l'objet de la directive 77/93, à laquelle la directive 2000/29 s'est substituée (voir, en ce sens, arrêt du 30 septembre 2003, Anastasiou e.a., C-140/02, EU:C:2003:520, point 45).

93. La lecture restrictive suggérée par les requérants au principal ne trouve donc nullement un appui dans la lettre de l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/29. Pas plus ne saurait-elle être corroborée par l'article 11, paragraphe 3, et l'article 13 quater, paragraphe 7, de cette directive, qui ne sont pas pertinents pour apprécier l'étendue du pouvoir d'exécution de la Commission étant donné que celui-ci est fondé exclusivement sur l'article 16, paragraphe 3, de ladite directive. En tout état de cause, il ne ressort pas de la lecture de ces deux dispositions qu'elles apportent une quelconque limitation quant aux végétaux pouvant être concernés par des mesures de destruction.

94. Il s'ensuit que, en adoptant la décision d'exécution 2015/789, la Commission n'a pas outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés par la directive 2000/29 en vue de l'éradication ou de l'endiguement des organismes nuisibles.

4. Sur la quatrième question

95. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphes 2 à 4, de la décision d'exécution 2015/789 est invalide dans la mesure où il viole les principes de précaution, d'adéquation et de proportionnalité.

96. Les doutes exprimés à cet égard par la juridiction de renvoi proviennent de ce que la décision d'exécution 2015/789 a imposé des mesures d'éradication portant non seulement sur les végétaux infectés, mais également sur tous les végétaux sains situés dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés, alors qu'il n'existerait de certitude scientifique ni quant au lien de causalité entre la bactérie et le dessèchement rapide des oliviers ni quant au caractère pathogène de celle-ci pour les plantes hôtes.

97. Qui plus est, aucun élément objectif ne permettrait de considérer qu'un rayon de 100 mètres exactement – et non un rayon moindre – serait suffisant pour atteindre l'objectif recherché, puisque, si cette distance paraît avoir été retenue parce que les insectes vecteurs de la bactérie ne seraient pas capables de voler d'un végétal à un autre sur une distance supérieure, l'EFSA a toutefois relevé, dans son avis du 26 novembre 2013, que les insectes vecteurs peuvent être transportés par le vent sur de longues distances et, dans son avis du 6 janvier 2015, que les données permettant de déterminer jusqu'à quelle distance les insectes vecteurs peuvent voler sont insuffisantes.

98. Ainsi, selon la juridiction de renvoi, la décision d'exécution 2015/789 ne reposerait pas sur des données scientifiques présentant un caractère certain et aptes à étayer les choix effectués par la Commission et ne comporterait pas une évaluation du risque et des conséquences potentielles de l'absence d'action. Elle n'exposerait pas en quoi les mesures retenues sont appropriées ni n'apprécierait l'existence de mesures alternatives moins radicales.

a) Les observations liminaires

99. Il convient, à titre liminaire, de bien mesurer les données de fait en fonction desquelles doit être contrôlée la légalité des mesures en cause au principal, qui ont été adoptées sur le fondement des données scientifiques du moment.

100. Nous rappelons que, en principe, la légalité d'un acte de l'Union doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où cet acte a été adopté⁴⁴. Toutefois, nous croyons pouvoir déceler, dans plusieurs arrêts récents de la Cour, une amorce de courant jurisprudentiel qui nuance la rigueur de ce principe en admettant, dans certaines circonstances particulières, la prise en considération d'éléments de fait postérieurs.

44 — Voir notamment, en ce sens, arrêt du 23 décembre 2015, Parlement/Conseil (C-595/14, EU:C:2015:847, point 41 et jurisprudence citée).

101. L'arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*⁴⁵, fournit une illustration récente et particulièrement topique de cette jurisprudence, puisque la Cour a considéré que lors de l'examen de la validité d'une décision de la Commission constatant qu'un pays tiers assure un niveau de protection adéquat aux données à caractère personnel transférées, « il doit être également tenu compte des circonstances intervenues postérieurement à l'adoption de cette décision »⁴⁶. Cette solution est justifiée par la nature particulière de la décision d'adéquation, laquelle doit faire l'objet d'un réexamen régulier par la Commission en fonction du contexte factuel et juridique qui prévaut dans les pays tiers.

102. Dans le même ordre d'idées, la Cour, dans son arrêt du 23 décembre 2015, *Scotch Whisky Association e.a.*⁴⁷, a considéré que, dans le cadre du contrôle de légalité d'une réglementation nationale non encore entrée en vigueur, la juridiction nationale, tenue d'apprécier la conformité de cette réglementation avec le droit de l'Union à la date où elle statue⁴⁸, doit prendre en considération tout élément dont elle a connaissance, « d'autant plus dans une situation [...] où il semble exister des incertitudes scientifiques quant aux effets réels des mesures prévues par cette réglementation »⁴⁹. La Cour a fondé cette solution sur le principe, énoncé dans son arrêt du 9 février 1999, *Seymour-Smith et Perez*⁵⁰, selon lequel les exigences du droit de l'Union doivent être respectées « à tout moment pertinent, que ce moment soit celui de l'adoption d'une mesure, de sa mise en œuvre ou de son application au cas d'espèce »⁵¹.

103. Auparavant, la Cour avait jugé que, lorsqu'un État membre adopte une réglementation nationale qui s'insère dans le cadre d'une politique de protection de la santé humaine et animale, il doit revoir cette réglementation s'il apparaît que les raisons qui ont conduit à son adoption ont été modifiées à la suite, notamment, de l'évolution des données disponibles résultant de la recherche scientifique⁵².

104. S'agissant de l'application du principe de précaution, la Cour a jugé que, lorsque des éléments nouveaux modifient la perception d'un risque ou montrent que ce risque peut être circonscrit par des mesures moins contraignantes que celles existantes, il appartient aux institutions de l'Union, et notamment à la Commission qui a le pouvoir d'initiative, de veiller à une adaptation de la réglementation aux données nouvelles⁵³.

105. Enfin, il est intéressant de relever que, dans son arrêt du 8 septembre 2011, *Monsanto e.a.*⁵⁴, la Cour a jugé que, si les juridictions nationales saisies de recours dirigés contre des mesures d'urgence prises par les États membres en vertu de l'article 34 du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés⁵⁵, sont compétentes pour apprécier la légalité de telles mesures au regard, notamment, des conditions de fond posées par ce règlement tant qu'une décision n'a pas été adoptée au niveau de l'Union, en revanche, lorsqu'une décision est intervenue dans un cas particulier, les appréciations de fait et de droit contenues dans une telle décision s'imposent aux juridictions

45 — C-362/14, EU:C:2015:650.

46 — Point 77.

47 — C-333/14, EU:C:2015:845.

48 — Point 63.

49 — Point 64.

50 — C-167/97, EU:C:1999:60.

51 — Point 45.

52 — Voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 1984, *Heijn* (94/83, EU:C:1984:285, point 18), et du 13 mars 1986, *Mirepoix* (54/85, EU:C:1986:123, point 16).

53 — Voir arrêt du 11 juillet 2013, *France/Commission* (C-601/11 P, EU:C:2013:465, point 110 et jurisprudence citée).

54 — C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553.

55 — JO 2003, L 268, p. 1.

appelées à apprécier la légalité des mesures provisoires adoptées au niveau national⁵⁶. Justifié par les exigences de primauté et d'uniformité du droit de l'Union, cet arrêt impose donc la prise en compte d'appréciations de fait et de droit contenues dans des décisions adoptées au niveau de l'Union, fussent-elles postérieures aux mesures nationales dont la légalité est contestée.

106. Nous proposons de retenir une solution qui s'inscrit au confluent du courant jurisprudentiel traditionnel et de ce nouveau courant favorable à la prise en compte d'éléments postérieurs. Cette solution consiste à considérer que les circonstances nouvelles postérieures à l'adoption d'un acte peuvent non pas justifier son invalidation rétroactive, mais, le cas échéant, s'opposer à ce que les mesures prises en application de cet acte soient légalement exécutées.

107. Si, à notre sens, de nouvelles données scientifiques qui viendraient exclure l'existence d'un quelconque risque phytosanitaire lié à *Xylella fastidiosa* peuvent justifier que la décision d'exécution 2015/789 et les décisions nationales subséquentes ne puissent plus être mises à exécution, nous considérons qu'il peut aussi être tenu compte, pour conforter a posteriori les choix opérés par la Commission, de l'amélioration des connaissances scientifiques qui viendrait, au contraire, rendre certain le risque identifié comme potentiel au moment où les mesures d'éradication ont été arrêtées.

108. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous ne nous limiterons pas, pour répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi, aux seules données scientifiques connues à la date d'adoption de la décision d'exécution 2015/789.

b) Le respect du principe de précaution

109. Il ressort d'une jurisprudence constante que le législateur de l'Union doit tenir compte du principe de précaution conformément auquel, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées⁵⁷.

110. En outre, lorsqu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature non concluante des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives⁵⁸.

111. Le principe de précaution conforte donc l'action du législateur de l'Union en cas d'incertitude quant à l'existence d'un risque pour l'environnement ou pour la santé humaine, animale ou végétale, dès lors que cette incertitude résulte non pas d'une absence totale de connaissance, mais d'éléments circonstanciés qui sont le fruit d'une évaluation scientifique.

112. La Commission a-t-elle violé ce principe en imposant aux États membres des mesures d'éradication des végétaux hôtes dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés ?

113. Nous ne le pensons pas.

114. Les requérants au principal contestent pour l'essentiel le fait qu'une mesure d'une telle gravité a été ordonnée sans qu'existât une certitude scientifique quant au lien de causalité entre la bactérie et le dessèchement des oliviers.

56 — Arrêt du 8 septembre 2011, Monsanto e.a. (C-58/10 à C-68/10, EU:C:2011:553, points 78 à 80).

57 — Voir, notamment, arrêt du 17 décembre 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, point 81 et jurisprudence citée).

58 — Voir, notamment, arrêt du 17 décembre 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, point 82 et jurisprudence citée).

115. Il convient de constater que ce moyen se fonde sur une interprétation inexacte du principe de précaution qui, loin d'interdire toute mesure en l'absence de certitude scientifique, légitime, au contraire, l'action des institutions de l'Union alors même qu'elles se trouvent confrontées à une situation d'incertitude scientifique. Ce principe est, selon la formule classique, non pas un principe d'abstention, mais un principe d'action en situation d'incertitude.

116. Or, si l'existence d'un lien de cause à effet entre *Xylella fastidiosa* et le complexe de dessèchement rapide des oliviers n'avait pas été démontrée dans l'avis du 6 janvier 2015, cet avis avait, cependant, mis en évidence une corrélation significative entre la bactérie et l'occurrence d'une telle pathologie. L'existence d'un risque potentiel résultant de la propagation de la bactérie pouvait donc être regardée comme suffisamment étayée, en l'état des connaissances scientifiques, pour justifier l'application du principe de précaution.

117. Qui plus est, de simplement potentiel, le risque est devenu certain depuis l'avis de l'EFSA adopté le 17 mars 2016⁵⁹, dans lequel il est indiqué que les résultats d'expériences récentes démontrent que l'isolat « De Donno » de *Xylella fastidiosa* provoque les symptômes du complexe de dessèchement rapide des oliviers et qu'il s'agit donc de l'agent responsable de la maladie⁶⁰.

118. Il reste à déterminer si les mesures arrêtées dans la décision d'exécution 2015/789 sont proportionnées.

c) Le respect du principe de proportionnalité

119. Afin de vérifier si la Commission a respecté le principe de proportionnalité dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article 16, paragraphe 3, de la directive 2000/29, il importe de vérifier si les moyens qu'elle a mis en œuvre dans sa décision d'exécution 2015/789 étaient aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour l'atteindre.

120. En ce qui concerne, en premier lieu, l'aptitude de la mesure en cause au principal à atteindre l'objectif poursuivi, il convient de relever que, dans son avis du 6 janvier 2015, l'EFSA a indiqué que des végétaux hôtes asymptomatiques et des infections asymptomatiques ou légères pouvaient échapper à des examens exclusivement basés sur une inspection visuelle, voire même sur des tests de laboratoire, en raison de la précocité éventuelle de l'infection ou d'une répartition hétérogène de la bactérie dans la plante. Partant de la constatation que la maladie est propagée d'une plante à l'autre par des insectes vecteurs et qu'il existe un temps de latence entre l'inoculation de la bactérie par ces vecteurs et l'apparition des symptômes, voire la possibilité de détecter la bactérie dans la plante, l'EFSA a considéré comme essentiel, lors de l'éradication des végétaux reconnus comme étant infectés, de détruire également tous les autres végétaux se trouvant dans leur voisinage.

121. S'agissant du choix de fixer le rayon autour des végétaux infectés à 100 mètres, il y a lieu de relever que, tout en mentionnant les incertitudes persistantes sur le rôle de la contamination résultant des interventions humaines et sur les mécanismes de propagation par le vent ainsi que l'insuffisance des données relatives à la distance de vol des insectes vecteurs, lesquels sont la seule voie naturelle de la bactérie, l'EFSA a, néanmoins, constaté que ces insectes volent généralement sur de courtes distances, jusqu'à 100 mètres, même s'ils peuvent probablement être transportés par le vent sur des distances plus longues.

59 — Voir « Scientific opinion on four statements questioning the EU control strategy against *Xylella fastidiosa* », disponible sur le site Internet de l'EFSA.

60 — Voir p. 10 et 11 de cet avis.

122. Cette double constatation de l'EFSA nous paraît justifier le choix fait par la Commission d'éradiquer non seulement les végétaux infectés, mais également les végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, situés dans la zone où la probabilité de diffusion de la maladie d'un arbre infecté à un arbre sain est la plus élevée. Même s'il n'est évidemment pas certain qu'elle puisse stopper définitivement et complètement la dispersion de la bactérie, la mesure arrêtée par la Commission apparaît toutefois propre à limiter efficacement les risques de propagation.

123. Afin de répondre à l'objection soulevée lors de l'audience par les requérants au principal, tirée du paradoxe qu'il y aurait à prévoir des mesures d'éradication dans les zones les moins infectées tout en épargnant la province de Lecce, la plus atteinte, dans laquelle de simples mesures d'enrayement peuvent être pratiquées, nous ajouterons que cette différence de traitement apparaît, en réalité, justifiée. En effet, ainsi que l'a relevé la Commission au considérant 7 de la décision d'exécution 2015/789, l'éradication de la bactérie dans la province de Lecce n'apparaît plus possible tellement celle-ci y est déjà présente. De surcroît, ainsi que l'a fait valoir le gouvernement italien lors de l'audience, ladite différence s'explique par la situation géographique de la province de Lecce, située à l'extrême sud de l'Italie et entourée par la mer, à l'exception de sa frontière nord.

124. En ce qui concerne, en second lieu, la question de savoir si la mesure en cause au principal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, il convient de relever que, à la date de l'adoption de la décision d'exécution 2015/789, il n'apparaissait pas exister de mesures moins contraignantes permettant d'éradiquer la bactérie. En effet, dans son avis du 6 janvier 2015, l'EFSA a indiqué qu'il n'existait aucun traitement permettant de guérir les végétaux malades en plein champ et que, s'il était possible que des changements apportés aux systèmes de culture, tels que l'élagage, la fertilisation ou l'irrigation, eussent une certaine influence sur la maladie, ils ne pouvaient suffire à guérir les végétaux. Puis, examinant plus particulièrement l'efficacité de la taille des oliviers, l'EFSA a relevé que « dans les Pouilles, une taille radicale des oliviers infectés a conduit à la naissance de nouvelles pousses à la base de l'arbre [...], mais il n'a, jusqu'ici, pas été démontré que cette méthode fût efficace pour guérir les végétaux et empêcher leur mort»⁶¹.

125. Dans ces conditions, il n'est pas démontré que la Commission aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en imposant l'éradication des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, situés dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés.

C – Sur la sixième question

126. Par sa sixième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la décision d'exécution 2015/789 est invalide dans la mesure où elle viole les principes d'adéquation et de proportionnalité, étant donné qu'elle prévoit des mesures d'enlèvement des végétaux hôtes, quel que soit leur statut sanitaire, des végétaux dont l'infection par *Xylella fastidiosa* est connue et des végétaux présentant des symptômes d'une éventuelle infection ou qui sont soupçonnés d'être infectés, sans prévoir aucune forme d'indemnisation en faveur des propriétaires non responsables de la propagation de la bactérie.

127. La Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur l'indemnisation des préjudices causés à des propriétaires par des mesures nationales prises en exécution du droit de l'Union.

61 — Voir p. 97 de cet avis.

128. Selon l'arrêt du 6 avril 1995, *Flip et Verdegem*⁶², rendu au sujet de la réglementation de l'Union relative à la peste porcine classique, en adoptant des mesures de lutte contre cette maladie, le législateur de l'Union n'a pas entendu réglementer les aspects financiers que comporte l'exécution de ces mesures par les propriétaires des animaux concernés et, en particulier, imposer des mesures d'indemnisation de ces propriétaires⁶³. En l'absence de dispositions du droit de l'Union sur ce point, l'indemnisation des propriétaires dont les porcs ont été abattus sur ordre des autorités nationales dans le cadre de mesures de lutte contre ladite maladie relève de la compétence de chaque État membre⁶⁴.

129. La Cour a confirmé sa jurisprudence dans son arrêt du 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*⁶⁵, rendu au sujet de la réglementation de l'Union établissant des mesures minimales de lutte contre certaines maladies des poissons. Après avoir énoncé que le législateur de l'Union peut considérer, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière de politique agricole, qu'il est indiqué d'indemniser, partiellement ou totalement, les propriétaires des exploitations dans lesquelles des animaux sont détruits et abattus, elle a conclu qu'il ne pouvait être déduit de cette constatation l'existence, dans le droit de l'Union, d'un principe général qui imposerait l'octroi d'une indemnisation en toutes circonstances⁶⁶.

130. La Cour a de nouveau repris cette jurisprudence dans son arrêt du 22 mai 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*⁶⁷, qui concernait la réglementation de l'Union établissant des mesures de lutte contre l'influenza aviaire, tout en précisant qu'elle était également applicable dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, « compte tenu particulièrement du fait que les mesures nationales en cause [...] sont de moindre gravité que les mesures de destruction et d'abattage dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt [du 10 juillet 2003,] *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*[⁶⁸]»⁶⁹.

131. Toutefois, l'environnement juridique a profondément changé depuis les arrêts du 6 avril 1995, *Flip et Verdegem* (C-315/93, EU:C:1995:102), ainsi que du 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood* (C-20/00 et C-64/00, EU:C:2003:397).

132. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il importe, s'agissant de droits fondamentaux, d'appliquer la Charte, qui consacre le droit de propriété ainsi que le droit à juste indemnisation en cas de privation de celle-ci. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de celle-ci, « [n]ul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

133. Suivant les explications afférentes à l'article 17 de la Charte⁷⁰ qui, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de cette même Charte, doivent être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci, cet article 17 correspond à l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

62 — C-315/93, EU:C:1995:102.

63 — Point 25.

64 — Point 30.

65 — C-20/00 et C-64/00, EU:C:2003:397.

66 — Point 85.

67 — C-56/13, EU:C:2014:352.

68 — C-20/00 et C-64/00, EU:C:2003:397.

69 — Arrêt du 22 mai 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, point 49).

70 — Voir explications relatives à la Charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17).

134. Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, contient trois normes « distinctes », mais « complémentaires ». La première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa, énonce le principe du respect de la propriété, qui revêt un caractère général, alors que les deux autres normes visent des hypothèses spécifiques d'atteinte au droit de propriété. La deuxième norme, qui figure dans la seconde phrase du même alinéa, concerne la privation de propriété et la subordonne à certaines conditions. Enfin, la troisième norme, consignée dans le second alinéa, reconnaît aux États contractants le pouvoir de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens⁷¹.

135. En toute hypothèse, la Cour européenne des droits de l'homme impose le respect d'une exigence de proportionnalité se concrétisant dans le principe de « juste équilibre » qu'il convient de ménager entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde du droit de propriété⁷².

136. Dans le cas d'une mesure privant une personne de sa propriété, le juste équilibre implique nécessairement, sauf « circonstances exceptionnelles », le versement d'une indemnité fixée à un niveau « raisonnable ». Dans les situations qui relèvent de la réglementation de l'usage des biens ou dans celles qui ne peuvent être classées dans une catégorie précise, le souci d'assurer un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu se résout différemment, puisque l'indemnisation du propriétaire ne constitue alors que l'un des éléments devant être pris en considération au titre de l'examen global du « juste équilibre » entre les intérêts en cause. Le « juste équilibre » est rompu lorsqu'une personne subit une charge « spéciale et exorbitante»⁷³, disproportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt public poursuivi, sans que cette charge soit compensée par une indemnisation adéquate.

137. Sans qu'il soit nécessaire de rechercher si l'éradication des végétaux, quel que soit leur statut sanitaire, situés dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés emporte privation de propriété en ce qu'elle serait assimilable à une véritable mesure d'expropriation de fait, il suffit de constater que cette mesure constitue, à l'évidence, une ingérence dans le droit de propriété des requérants au principal. Compte tenu des conséquences particulièrement dommageables qui en résultent pour les propriétaires concernés, ladite mesure n'apparaît susceptible de ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la sauvegarde du droit de propriété qu'à condition que le propriétaire du fonds concerné puisse percevoir une indemnité. Il résulte donc de l'article 17 de la Charte que, afin d'assurer un juste équilibre entre les intérêts en cause, les propriétaires des végétaux abattus bénéficient d'un droit à percevoir une indemnisation raisonnablement en rapport avec la valeur de ces biens.

138. Le droit à indemnisation découlant directement de l'article 17 de la Charte, le silence gardé sur ce point par la directive 2000/29 et par la décision d'exécution 2015/789 ne peut être interprété comme excluant un tel droit. En conséquence, les requérants au principal ne sauraient faire grief au législateur de l'Union d'avoir méconnu les principes d'adéquation et de proportionnalité faute d'avoir prévu un régime d'indemnisation.

71 — Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 61.

72 — Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69.

73 — Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 73.

139. Conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Or, il y a lieu de relever que les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de cette disposition, lorsqu'ils instituent des mesures d'éradication ou d'endigement en application de la décision d'exécution 2015/789, elle-même prise en application de la directive 2000/29⁷⁴. Ils sont, dès lors, tenus, en application de l'article 17 de la Charte, d'instaurer un régime qui accorde aux propriétaires des fonds concernés une indemnisation raisonnablement en rapport avec la valeur des végétaux détruits.

140. Nous constatons, d'ailleurs, que, ainsi que le souligne la Commission, les régimes d'indemnisation prévus par les États membres afin de réparer l'atteinte au droit de propriété supportée dans l'intérêt général pourraient bénéficier d'un cofinancement par l'Union dans le cadre du règlement (UE) n° 652/2014⁷⁵.

141. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 6 de la décision d'exécution 2015/789.

IV – Conclusion

142. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie) :

L'article 6 de la décision d'exécution (UE) 2015/789 de la Commission, du 18 mai 2015, relative à des mesures visant à éviter l'introduction et la prorogation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), doit être interprété en ce sens que la mesure d'enlèvement des végétaux prescrite à son paragraphe 2 doit être appliquée par l'État membre concerné après la mise en œuvre des traitements phytosanitaires contre les vecteurs de la bactérie prévus à son paragraphe 4.

L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 6 de la décision d'exécution 2015/789.

74 — Nous sommes, sur ce point, en désaccord avec la solution retenue au point 55 de l'arrêt du 22 mai 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352).

75 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives du Conseil 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE, les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004, (CE) n° 396/2005 et (CE) n° 1107/2009 ainsi que la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions du Conseil 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE (JO 2014, L 189, p. 1).