



HAL
open science

L'Europe face à la bactérie tueuse de l'olivier (*Xylella fastidiosa*)

Éric Naim-Gesbert

► **To cite this version:**

Éric Naim-Gesbert. L'Europe face à la bactérie tueuse de l'olivier (*Xylella fastidiosa*) . Revue juridique de l'environnement, 2020, n° 1, p. 5-9. hal-03643636

HAL Id: hal-03643636

<https://hal.science/hal-03643636>

Submitted on 16 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Europe face à la bactérie tueuse de l'olivier (*Xylella fastidiosa*).

« Sans stratégie aucune victoire » Sun Zi (*L'art de la guerre*).

De la lutte phytosanitaire contre la bactérie tueuse de l'olivier (*Xylella fastidiosa*). Le 4 juillet 2018, sur la base d'un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, la Commission européenne introduit une requête visant l'Italie aux fins de faire constater sa défaillance dans la lutte contre la propagation de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.). De cette procédure naît une jurisprudence essentielle de la Cour dans la lutte phytosanitaire contre la *peste verte*.

Le contexte juridique de l'arrêt CJUE, 5 septembre 2019, *Commission européenne c/ République italienne*, aff. C-443/18, est limpide, quoique technique, et très actuel. Il est dessiné par la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 qui concerne 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 Communauté (*JOCE* L 169 du 10 juillet 2000, p. 1, modifiée maintes fois en substance). Celle-ci établit des mesures protectrices de la production végétale qui « tient une place très importante dans la Communauté » et dont le rendement « est constamment affecté par les organismes nuisibles », protection dès lors « absolument requise, non seulement pour éviter une diminution du rendement, mais aussi pour accroître la productivité de l'agriculture » (points 2, 3 et 4 du préambule). Face au péril est formulée une véritable *stratégie de lutte phytosanitaire* à la fois contre l'introduction de cette tueuse dans l'espace intérieur de la Communauté sans frontières et aussi, cela va de soi, contre sa propagation. Sont dès lors élaborées, comme moyens de contrer les risques de déséquilibres biologiques et d'appauvrissement des écosystèmes, les notions d'*éradication* et d'*enrayement*. Ce sont là des mots justes, à l'aune d'une *conception nominaliste* du droit de l'environnement, dont la mise en lumière discursive révèle en profondeur la capacité des institutions européennes et des États membres à faire face à l'invasion d'un ennemi des végétaux fort adaptatif.

Approche de l'ennemi. *Fastidiosa* : fastidieuse, pénible, inquiétante.

Situation de l'ennemi. Elle est parfaitement résumée par le Communiqué de presse de la Cour (n° 106/19, 5 septembre 2019) : « La *Xylella fastidiosa* (ci-après la « *Xylella* ») est une bactérie affectant de nombreux végétaux qui peut entraîner leur mort par dessèchement. Cette bactérie a été observée pour la première fois en Europe en 2013 sur des oliviers (*Olea europaea* L.) situés dans la région des Pouilles (Italie). Les données scientifiques ont relevé que la diffusion de la *Xylella* dépend essentiellement de certains insectes qui peuvent se déplacer de près de 100 mètres en l'espace de seulement 12 jours, agissant ainsi comme vecteurs de la bactérie ».

Cette bactérie est présente en Amérique (identifiée comme agent de la maladie de Pierce affectant les vignobles de Californie à la fin du 19^e S ; elle prospère dans de multiples contrées : Argentine, Brésil, Canada, Costa Rica, Honduras, Pérou, Vénézuéla...) et en Asie (Iran, Taiwan). Elle est observée en 2015 en Corse et dans les Alpes-Maritimes sur des plants de

Polygale à feuilles de myrte, ainsi qu'en Espagne sur des genêts et au Portugal. Phytopathogène, elle s'attaque à de nombreux végétaux tels l'olivier, l'amandier, les agrumes, la vigne, le caféier, le chêne, la lavande etc. Elle perturbe les flux de la sève. Aujourd'hui la science ne formule aucun remède à ce fléau. Dans les Pouilles, donc, elle est responsable du complexe de dessèchement rapide de l'olivier dénommé CoDiRO (*Xylella fastidiosa*, une bactérie mortelle pour 200 espèces végétales, Site du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 13 mars 2019). En France son avancée, sous différentes souches (il en existe six répertoriées : *multiplex*, *pauca*, *fastidiosa*, *sandyi*, *morus*, *tashke*), progresse : elle est présente dans une vingtaine de communes du Var et des Alpes-Maritimes ; elle a contaminé en septembre 2019 pour la première fois en France, à Antibes et Menton, deux oliviers d'ornement (Communiqué du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation du 6 septembre 2019).

À situation périlleuse, mesures exceptionnelles ; éradication et enrayement. Sur le fondement de la directive 2000/29, et spécialement l'article 16, l'Europe réagit par l'édiction d'une cascade de décisions d'exécution successives et rapprochées qui forgent la stratégie de lutte renforcée contre *Xylella fastidiosa*. Synthétisons-les. D'abord, à la suite d'une notification de l'Italie le 21 octobre 2013 informant les États membres et la Commission de la présence de la bactérie sur son territoire, la Commission notamment interdit « la circulation hors de la province de Lecce, dans la région des Pouilles, en Italie, de végétaux destinés à la plantation » (décision d'exécution 2014/87/UE de la Commission du 13 février 2014, art. 1^{er}) ; elle prescrit aussi la réalisation d'enquêtes annuelles officielles visant à déceler la présence de la bactérie (art. 2). Ensuite, en vertu de la décision d'exécution 2014/497/UE de la Commission du 23 juillet 2014 est limitée la circulation des plantes hôtes (dans certaines conditions), et surtout sont créées des « zones délimitées » constituées d'une « zone infectée » et d'une « zone tampon » où l'arrachage des végétaux infectés ou susceptibles de l'être est obligatoire. Enfin, vu l'apparition de nouveaux foyers d'infection, la décision d'exécution 2015/789/UE du 18 mai 2015 remplace la précédente et renforce les mesures prises (modifiée par la décision d'exécution 2015/2417/UE du 17 décembre 2015 et par la décision 2016/764/UE du 12 mai 2016).

Aussi l'article 7 de cette dernière décision adapte-t-il la réponse juridique à l'évolution des connaissances scientifiques avérées dans l'avis de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (*Scientific Opinion on the risk to plant health posed by Xylella*, EFSA, 6 janvier 2015). Prenant acte de l'impossibilité d'éradiquer la bactérie trop implantée dans certaines parties de la province de Lecce, des *mesures d'enrayement* sont requises « afin de protéger au moins les sites de production, les végétaux présentant une valeur culturelle, sociale ou scientifique particulière ainsi que la frontière avec le reste du territoire de l'Union » ; celles-ci « devraient viser à réduire au minimum la quantité d'inoculum bactérien dans cette zone et à maintenir la population de vecteurs au niveau le plus bas possible ». De plus, doit être établie « une zone de surveillance immédiatement à l'extérieur de la zone tampon entourant la zone infectée de la province de Lecce » (art. 8). Ces mesures exceptionnelles ne valent bien entendu que pour des terres infectées de manière stable dans les provinces de Brindisi et de Tarente d'Est en Ouest, et dans les limites d'une bande limitrophe ainsi définie par l'article 4 : « Pour assurer une protection efficace du reste du territoire de l'Union contre l'organisme spécifié, et dans la perspective de l'élargissement de la zone d'enrayement, il convient de remplacer la zone de surveillance par de nouvelles prescriptions concernant la surveillance dans cette zone d'enrayement. Ces prescriptions devraient s'appliquer à une zone d'une largeur de 20 kilomètres depuis les limites de la zone tampon et s'étendre à cette zone d'enrayement, et à la zone tampon avoisinante de 10 kilomètres ».

Bis : à situation périlleuse, mesures exceptionnelles. En témoigne l'arrêt de la Cour qui valide l'obligation d'enlever immédiatement les végétaux hôtes dans un rayon de 100 mètres autour des végétaux infectés *quel que soit leur statut sanitaire* (CJUE, 9 juin 2016, *Giovanni Pesce e.a., Cesare Serinelli e.a.*, affaires jointes C-78/16 et C-79/16, renvoi préjudiciel). Les conclusions de l'avocat général Yves Bot du 12 mai 2016 éclairent la nécessité d'adapter le droit *au plus près de la réalité scientifique* de la menace par « un durcissement progressif du dispositif mis en œuvre », en considérant que la bactérie, « génétiquement diverse » et dont la dissémination est facilitée par des insectes qui se nourrissent de la plante infectée, s'attaque « principalement à l'olivier, arbre qui présente une importance économique, culturelle et environnementale considérable dans les pays riverains de Méditerranée » (respectivement points 5, 3 et 4).

Dès lors, dans l'arrêt que nous présentons, la Cour relève que l'Italie n'a pas respecté deux de ses obligations. L'on peut comprendre qu'elle s'inspire de la combinaison des principes de précaution et de proportionnalité (cf. Éric Naim-Gesbert, « Vérité du principe de précaution en droit de l'Union européenne », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2019, p. 196-204) telle quelle est formulée dans l'arrêt *Giovanni Pesce* précité (points 47 et 48), et qui par ailleurs reconnaît à la Commission, quant au contrôle juridictionnel, « un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle arrête des mesures de gestion ». Ligne issue de la jurisprudence *Gowan* (CJUE, 22 décembre 2010, *Gowan Comércio internacional e Serviços*, C-77/09, point 82), elle est affirmée en mots qui définissent un cadre clair d'action : « ce domaine implique de sa part, notamment des choix politiques, ainsi que des appréciations complexes. Seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine peut affecter la légalité d'une telle mesure » (point 49).

Sans autre détour, non-respect de deux obligations donc. D'une part, l'Italie a failli à l'obligation d'enlever *immédiatement* les végétaux infectés dans la bande de 20 kilomètres de la zone infectée jouxtant la zone tampon. Il n'est en effet pas contesté qu'au 14 septembre 2017 (terme du délai fixé dans l'avis motivé pour apprécier l'existence d'un manquement en fonction de la situation de l'État membre), 22% des végétaux infectés recensés (191 sur 886 végétaux précisément) demeuraient dans cette bande. Il n'est pas contesté non plus que pour ceux qui l'ont été, l'action n'a pas été immédiate mais différée de plusieurs mois après le constat de l'infection de ces végétaux – la Cour précisant que les difficultés internes d'un État membre ne peuvent justifier le retard dans l'édiction des mesures nationales d'urgence *appropriées et nécessaires* : « Réduire au minimum le laps de temps entre la détection des végétaux infectés et leur enlèvement constituerait donc l'unique moyen d'empêcher la propagation de l'organisme nuisible dans le reste de l'Union. Les États membres auraient à cet égard une obligation de résultat. En effet, étant d'application directe, la décision d'exécution 2015/789 modifiée ne laisserait aucune marge d'appréciation à l'État membre quant à sa mise en œuvre. L'obligation d'enlever les végétaux infectés ne saurait donc être interprétée en ce sens qu'elle se limite à prévoir les mesures d'enlèvement des végétaux, et non l'exécution desdites mesures » (point 25). L'adjectif « immédiat » est ici interprété selon la sémantique d'usage courant (point 38), l'appréciation linguistique étant confortée par la gravité de la menace démontrée dans l'avis de l'EFSA selon lequel la cicadelle (l'insecte vecteur) se déplace de près de 100 mètres en l'espace de seulement douze jours (point 39).

D'autre part, dans cette zone d'enrayement, l'Italie n'a pas assuré la surveillance adéquate par la réalisation d'enquêtes annuelles à des moments pertinents de l'année, c'est-à-dire durant la saison de vol de l'insecte vecteur, ce qui compromet la fiabilité et la précocité des détections

(points 50 à 55). Toutefois, est rejeté par manque de preuves le constat d'un manquement *persistant et général* de l'Italie à l'obligation d'éviter la propagation de la *Xylella fastidiosa* (points 71 à 89, et particulièrement le point 85 : « Or, en l'absence de telles preuves concrètes de la violation de ces obligations spécifiques, il ne peut être exclu que, ainsi que le fait valoir à juste titre la République italienne, la propagation de la bactérie *Xf* résulte, au moins en partie, d'autres circonstances que d'une violation desdites obligations par cet État membre »).

Au final, la Cour déclare et arrête que l'Italie :

« – en omettant de veiller, dans la zone d'enrayement, à ce qu'il soit procédé immédiatement à l'enlèvement d'au moins tous les végétaux dont l'infection par *Xylella fastidiosa* a été constatée s'ils sont situés dans la zone infectée, à une distance maximale de 20 kilomètres de la démarcation entre cette zone infectée et le reste du territoire de l'Union, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 2, sous c), 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 propagation dans l'Union de *Xylella fastidiosa* (Wells et al.), telle que modifiée par la décision d'exécution (UE) 2016/764 de la Commission, du 12 mai 2016, et

– en omettant de garantir, dans la zone d'enrayement, la surveillance de la présence de *Xylella fastidiosa* en menant des enquêtes annuelles à des moments opportuns de l'année, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 7, de cette décision d'exécution ».

Science et droit méthodiquement mêlés. Avec une logique toute rigoureuse la Cour allie la vitesse de propagation dans la nature de la bactérie tueuse, ainsi que ses ravages, et la proportion des mesures juridiques de lutte phytosanitaire pour une réelle efficacité afin de protéger l'agriculture et l'environnement du sud de l'Europe. Et qui fait de *Xylella fastidiosa* un cas parfait d'un nouvel et inquiétant *ennemi éminent* (cf. Éric Naim-Gesbert, « Éthique à un ennemi : de l'espèce nuisible à l'espèce invasive », in *Bioéthique et genre*, A.F. Zattara-Gros (dir.), LGDJ, 2013, p. 51-60 ; *Droit général de l'environnement. Introduction au droit de l'environnement*, LexisNexis, 3^e édition, 2019, §362).

Il n'y a pas de partage dans la vérité simple :

« Wo aber Gefahr ist, wächst

Das Rettende auch. »

(Hölderlin, *Patmos*, 1803, soit : *Mais où le danger est, grandit/Ce qui sauve aussi*).

Éric Naim-Gesbert

Professeur de philosophie du droit et de droit de l'environnement (université Toulouse 1 Capitole)