

**Le glyphosate convoqué à Luxembourg-Ville : le règlement sur les produits phytosanitaires jugé conforme au principe de précaution**

Par Claire BORIES

**Commentaire sous l'arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2019, Procédure pénale contre Mathieu Blaise e.a., C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800.**

Glyphosate. Ce célèbre – mais controversé – herbicide est à nouveau convoqué à Luxembourg-Ville pour une affaire impliquant des militants écologistes poursuivis pénalement devant le tribunal correctionnel de Foix pour avoir endommagé des bidons de désherbant à base de glyphosate, de la marque Roundup, destinés à la vente. Au-delà de la question – fortement controversée sur le plan scientifique – de la nocivité possible du glyphosate pour la santé et l'environnement, liée à celle – tout aussi controversée – de l'autorisation de mise sur le marché du glyphosate en tant que substance active, la présente affaire est l'occasion pour la Cour de justice de venir confirmer la validité des dispositions du règlement n°1107/2009/CE (ci-après, « le règlement PPP ») relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives<sup>1</sup> – dont le glyphosate, au regard du droit de l'Union et notamment, du principe de précaution. Une réponse plutôt attendue sur la scène médiatique européenne.

Avant de revenir sur les faits à l'origine de l'affaire, une présentation – assez succincte<sup>2</sup> – du système mis en place par le législateur dans le cadre du règlement PPP<sup>3</sup> permettra de mieux comprendre les enjeux de cette affaire liés à l'utilisation de la substance active qu'est le glyphosate comme l'exemple de ce qui poserait problème dans l'architecture réglementaire globale mise en place par ce règlement, qui concerne l'ensemble des produits phytopharmaceutiques.

Comme c'est le cas pour tous les produits phytosanitaires – tel que le Roundup – au niveau de l'Union, la substance active qu'ils contiennent – tel que le glyphosate – doit faire

---

<sup>1</sup> Règlement n°1107/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, *JO L 309/1* du 24.11.2009. Ce règlement fait partie, d'un ensemble de textes législatifs, appelé « Paquet pesticide ». Le « Paquet pesticide » comprend notamment une directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 instaurant un cadre communautaire d'action pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (*JO L 309* du 24.11.2009), une directive 2009/127/CE du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides (*JO L 310/29* du 25.11.2009), et un règlement n° 1185/2009/CE du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques concernant la mise sur le marché et les consommations de pesticides agricoles (*JO L 324/1* du 10.12.2009).

<sup>2</sup> Pour une analyse plus poussée de la série d'étapes à suivre pour l'approbation d'une substance active et pour l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, v. Conclusions de l'avocate générale Eleanor SHARPSTON, présentées le 12 mars 2019, ECLI:EU:C:2019:190, points 13 à 29.

<sup>3</sup> Ce règlement est accompagné des règlements d'exécution suivants : les règlements n°541/2011/UE, n°541/2011 et 542/2011 concernant la liste des substances actives approuvées ; le règlement n°283/2013/UE établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives ; le règlement n°284/2013/UE concernant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques ; le règlement n°546/2011 au sujet des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques ; et enfin, le règlement n°547/2011/UE concernant les exigences en matière d'étiquetage de produits phytopharmaceutiques.

l'objet d'une approbation au niveau de l'Union, notamment par le truchement de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire (EFSA) (ci-après, « l'Autorité ») et le travail d'experts appartenant aux différents États membres, avant d'envisager une mise sur le marché sur le territoire desdits États. L'évaluation des substances actives comporte une caractérisation des dangers liés à leurs propriétés intrinsèques et une évaluation des risques tenant compte des usages revendiqués. Afin de s'assurer d'un niveau de protection uniforme sur l'ensemble du territoire des États membres, cette évaluation se fait sur la base de critères harmonisés, tels que prévus à l'article 4 du règlement PPP et conformément à l'annexe II dudit règlement<sup>4</sup>. Les substances actives sont réputées approuvées pour une durée déterminée, allant de quinze ans pour la plupart des substances à cinq pour les plus préoccupantes. Il est possible de renouveler l'approbation, et ce, à condition qu'une demande ait été déposée au plus tard, trois ans avant l'expiration de l'approbation et que l'évaluation ait conclu favorablement. L'approbation d'une substance active peut également être réexaminée et retirée par la Commission, notamment lorsque cette dernière arrive à la conclusion qu'il n'est plus satisfait aux critères d'approbation prévus à l'article 4 du règlement PPP (article 21, paragraphe 1, du règlement PPP). Le produit phytosanitaire contenant la substance active approuvée ne sera mis sur le marché qu'à la condition d'avoir été autorisé dans l'État membre concerné conformément au règlement PPP, et notamment s'il satisfait aux exigences énoncées à l'article 29 dudit règlement. Cette autorisation de mise sur le marché (AMM) s'obtient pour l'une des trois zones dessinées par le règlement PPP<sup>5</sup>.

Si rigoristes fussent-ils, l'évaluation des phytosanitaires avant leur mise sur le marché, et leur suivi après autorisation dans le cadre du règlement PPP répondent à des impératifs de santé publique et environnementale, considérant les risques, directs ou indirects pour l'homme, qu'il s'agisse de l'utilisateur ou de la population générale, ainsi que pour les écosystèmes, que leur utilisation peut engendrer. Fort de ce constat, il semble tout à fait approprié – et dans le même temps, tout aussi difficile – d'avoir fondé les dispositions du présent règlement sur le principe de précaution, notamment en ce qu'il peut exister une incertitude scientifique quant aux risques sur la santé humaine ou animale ou environnementale que représenteraient un produit phytosanitaire devant être autorisé sur le territoire d'un État membre. Le glyphosate en est la preuve vivante.

Retour sur l'affaire en cause. À deux reprises, le 27 septembre 2016 et le 1<sup>er</sup> mars 2017, une vingtaine de personnes, membres du groupe militant « Faucheurs volontaires anti OGM

---

<sup>4</sup> Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement PPP, une substance active est approuvée conformément à l'annexe II. En premier lieu, l'évaluation de la substance active vise à déterminer s'il est satisfait aux critères d'approbation énoncés aux points 3.6.3 à 3.6.4 et 3.7 de l'annexe II. Si tel n'est pas le cas, l'évaluation se poursuit pour vérifier s'il est satisfait aux autres critères d'approbation énoncés aux points 2 et 3 de ladite annexe.

<sup>5</sup> De manière à garantir la libre circulation des marchandises au sein de l'Union, l'on a effectivement regroupé le territoire des États membres de l'Union en trois zones présentant des conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales (y compris climatiques) comparables, de sorte que les AMM accordées par un État membre pour un produit phytosanitaire soient supposées acceptées par les autres États membres appartenant à la même zone. En ce sens, v. l'annexe I du règlement PPP qui définit trois zones d'autorisation des produits phytosanitaires : la zone A - Nord (Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Finlande et Suède), la zone B – Centre (Belgique, République Tchèque, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Royaume Uni) et la zone C – Sud (Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Malte et Portugal).

ariègeois », se sont introduits dans trois magasins situés dans le département de l'Ariège. Dans deux d'entre eux, ils ont dégradé des bidons de désherbants contenant du glyphosate, de la – célèbre – marque Roundup. Dans le troisième magasin, ils ont dégradé, outre les produits Roundup, certaines vitrines en verre. Sans grande surprise, ces faits ont conduit à l'engagement à l'encontre de ces personnes, de poursuites pénales devant le tribunal correctionnel de Foix (France) du chef d'accusation de dégradation ou de détérioration d'un bien d'autrui commise en réunion.

À l'appui de leur défense, ils invoquent l'état de nécessité et le principe de précaution et font valoir, d'une part, que les désherbants en cause – à base de glyphosate – présentent un risque potentiel inacceptable pour la santé humaine et l'environnement, et d'autre part, que le processus d'approbation de l'Union, tel qu'il est actuellement établi dans le cadre du règlement PPP, est défaillant. Certes illégaux, leurs agissements auraient vraisemblablement pour but d'alerter les magasins concernés et leur clientèle sur les dangers liés à la commercialisation, sans avertissements suffisants, de désherbants à base de glyphosate, d'empêcher cette commercialisation et de protéger la santé publique ainsi que leur propre santé.

Forts de ces arguments, les prévenus demandent à la juridiction de renvoi, lors de l'audience devant elle, de poser des questions à la Cour de justice de l'Union au titre de l'article 267 TFUE, une demande à laquelle ni le ministère public ni la juridiction de renvoi ne se sont opposés tant la tendance générale est à l'incertitude juridique. L'on s'interroge alors sur la validité du règlement PPP au regard du principe de précaution, avec pour toile de fond, l'épineuse controverse scientifique à propos du caractère cancérigène pour l'homme du glyphosate.

Sur fond de décor agité, quatre questions préjudicielles sont alors déférées devant la Cour de justice.

La première et la troisième « se chevauchent » – si l'on reprend l'expression de l'avocate générale SHARPSTON – en ce que toutes deux expriment les doutes de la juridiction de renvoi sur la question de savoir si l'« effet cocktail » d'une substance active (à savoir, l'exposition i) à différents produits phytopharmaceutiques contenant la même substance active ou ii) à différentes substances actives contenues dans un même produit phytopharmaceutique) est pleinement évalué par le règlement PPP. La juridiction de renvoi s'interroge également sur le fait de savoir si le demandeur, à qui revient la charge de définir ce qu'il dénomme « substance active » dans son produit, ne jouirait pas d'une trop grande marge d'appréciation quant à ce qui doit faire l'objet d'une évaluation de la part des autorités compétentes.

La deuxième question est fondée sur plusieurs suppositions : la première est que le demandeur qui souhaite obtenir l'approbation d'une substance active ou l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique est susceptible de fournir des données faussées aux autorités en vue de l'évaluation ; la deuxième est que ces données ne feront pas l'objet d'une « contre-analyse » indépendante ; et enfin, la troisième est que les demandes d'approbation et d'autorisation sont protégées par des tiers par l'application de règles de confidentialité qui seraient favorables à l'industrie. Dans l'hypothèse où ces trois suppositions sont avérées, les procédures d'approbation et d'autorisation inscrites par le règlement PPP ne seraient ni impartiales ni transparentes, risquant ainsi de compromettre très largement le recours au principe de précaution dans ce règlement.

La quatrième question prétend que les exigences juridiques en matière de données concernant les essais de toxicité à long terme (tests de génotoxicité, de cancérogénéicité ou de perturbations endocriniennes) en ce qui concerne les demandes d’approbation des substances actives sont plus rigoureuses que celles concernant les demandes d’AMM des préparations phytosanitaires, en tant que le règlement PPP « dispenserait » les demandeurs de l’obligation de fournir de telles données dans le cadre de la demande d’AMM. À considérer cette « dispense », la juridiction de renvoi s’interroge sur le point de savoir si ce régime est compatible avec le principe de précaution.

À l’issue d’une lecture et analyse complètes des dispositions du règlement PPP, la Cour de justice, ayant traité dans l’ordre les questions préjudicielles – à la différence de l’avocate générale, ne relève l’existence d’« aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n°1107/2009 » (point 117). Ce dernier respecte et permet donc une bonne mise en œuvre du principe de précaution. Tout aussi précautionneusement que le fait la Cour, relevons chacun des points de validité du règlement PPP à l’aune du principe de précaution mit ici en exergue.

Le premier point validité porte sur l’identification des substances actives d’un produit phytopharmaceutique et de leurs effets – que l’on juge suffisamment objective (première question). Que ce soit pendant la procédure d’approbation des substances actives ou pendant celle de l’autorisation des produits phytopharmaceutiques, la première conditionnant la conduite de la deuxième<sup>6</sup>, une connaissance détaillée de la composition précise de la substance active contenue dans le produit phytosanitaire est scrupuleusement exigée. Il ressort d’une lecture avisée des exigences aux fins de l’identification d’une substance active – précisées dans le cadre de l’application du règlement PPP<sup>7</sup> – que les données fournies doivent être suffisantes pour *identifier* précisément chaque substance active et en définir les spécifications et la nature. Tenu par les exigences en matière de données susmentionnées, le producteur qui souhaite mettre sur le marché le produit phytosanitaire contenant une substance approuvée, ne peut discrétionnairement choisir quel composant d’un produit phytopharmaceutique doit être considéré comme étant une substance active, sous peine de méconnaître l’obligation d’identifier les substances actives contenues dans un produit phytosanitaire visé par une demande d’autorisation. En tout état de cause, précise la Cour au point 60, le titulaire d’une autorisation portant sur un produit phytosanitaire qui n’aurait pas mentionné l’ensemble des substances actives contenues dans celui-ci s’exposerait à un retrait de l’autorisation tantôt accordée<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> V. en ce sens, l’article 29, paragraphe 1, sous a), du règlement PPP précité.

<sup>7</sup> Les conditions que doivent remplir les dossiers à soumettre en vue de l’approbation de substances actives sont détaillées à l’article 78, paragraphe 1, sous b), du règlement PPP, lu en combinaison avec l’article 8, paragraphe 4, de ce règlement. En dernier lieu, elles sont détaillées par le règlement n°283/2013/UE du 1<sup>er</sup> mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives, conformément au règlement n°1107/2009/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 93/1 du 3.04.2013), plus spécifiquement à la section I, de la partie A.

<sup>8</sup>. Aux termes de l’article 44, paragraphe 3, du règlement PPP, « un État membre retire ou modifie l’autorisation selon le cas, lorsque : a) les exigences visées à l’article 29 ne sont pas ou plus respectées ; b) des informations fausses ou trompeuses ont été fournies au sujet des faits étayant l’autorisation accordée ; c) une condition figurant dans l’autorisation n’est pas remplie ; d) compte tenu de l’évolution des connaissances scientifiques et techniques, le mode d’utilisation et les quantités utilisées peuvent être modifiées, ou ; e) le titulaire de l’autorisation ne respecte pas les obligations découlant du présent traité ».

Le deuxième point de validité confirme la prise en compte des effets cumulés des composants d'un produit phytosanitaire – pour une alternative moins scientifique, l'« effet cocktail » d'une substance active, à l'issue d'une évaluation indépendante, objective et transparente à la lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles (point 75) (troisième question). La nécessaire prise en considération des effets de l'ensemble des composants d'un produit phytosanitaire est ici précisée à l'article 29, paragraphe 6, du règlement PPP<sup>9</sup>, et là renforcée par l'obligation posée aux articles 25 et 27 du règlement PPP<sup>10</sup>. Dans l'hypothèse – envisageable dans un contexte d'incertitude scientifique – où une procédure d'approbation ne tiendrait pas suffisamment compte de cet « effet cocktail » ou « lorsque la Commission arrive à la conclusion qu'il n'est plus satisfait aux critères d'approbation prévus à l'article 4 », l'avocate générale fait observer qu'il existe des « des filets de sécurité qui permettent de prendre des mesures de restriction sur la base du principe de précaution »<sup>11</sup>. C'est ainsi que des problèmes, qui peuvent être passés inaperçus au stade de l'approbation peuvent être appréhendés à un stade ultérieur.

Le troisième point de validité confirme la fiabilité et la qualité des données scientifiques, et notamment des essais, des études et des analyses, fournies aux autorités en vue d'une évaluation (deuxième question). Toutes les évaluations réalisées dans le cadre du règlement PPP, que ce soit au niveau de l'Union ou au niveau des États membres, sont liées à la présentation de dossier contenant des données complètes, parmi lesquelles doivent figurer les résumés et résultats des essais, études et analyses officielles<sup>12</sup>. Ils sont à effectuer conformément aux règles des bonnes pratiques de laboratoire, c'est-à-dire réalisés par une institution fiable sur la base de méthodes conformes aux principes scientifiques<sup>13</sup>. Ces exigences font alors obstacle à ce qu'un demandeur qui veut obtenir l'approbation d'une substance active ou l'autorisation d'un produit phytosanitaire fournisse des données faussées aux autorités en vue de l'évaluation. Tantôt en procédant lui-même aux études nécessaires selon ses propres protocoles – biaisés – et ses propres niveaux d'exigence – partiels. Tantôt en sélectionnant les données qu'il préfère voir figurer dans son dossier.

Dès lors qu'elles ont été fournies, toutes les données qui appuient la demande d'approbation (ou d'autorisation) font l'objet d'une évaluation menée de façon indépendante,

---

<sup>9</sup> En vertu des principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytosanitaires devant être appliqués dans les États membres, l'interaction entre les substances actives, les phytoprotecteurs, les synergistes et les coformulants doit être prise en compte lors d'une telle évaluation, précise-t-on à l'article 29, paragraphe 6, du règlement PPP.

<sup>10</sup> D'une lecture des articles 25 et 27 du règlement PPP, il résulte que la mise sur le marché la mise sur le marché des phytoprotecteurs, des synergistes et des coformulants que contient un tel produit doit également faire l'objet d'évaluations destinées à apprécier leur éventuelle nocivité.

<sup>11</sup> Conclusions de l'avocate générale Eleanor SHARPSTON, *op. cit.*, point 60.

<sup>12</sup> Corollaire du principe énoncé à l'article 7, paragraphe 1, et à l'article 29, paragraphe 2, du règlement PPP, cette obligation relative à la fourniture dans le cadre des procédures prévues par le règlement d'essais, études et analyses officielles – considérés fiables scientifiquement parlant – contribuent au respect du principe de précaution en assurant que l'absence de nocivité des substances actives et des produits phytopharmaceutiques n'est pas présumée.

<sup>13</sup> Le point 1.2. de l'annexe II du règlement PPP exige que l'évaluation d'une substance active par l'Autorité et par l'État membre rapporteur soit fondée sur des principes scientifiques et sur les recommandations d'experts.

objective et transparente<sup>14</sup> à la « lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles »<sup>15</sup>. L'appréciation portée par les autorités compétentes doit alors s'appuyer sur tous les éléments pertinents autres que les essais, analyses et études produits par le demandeur, surtout lorsqu'elles considèrent que les éléments fournis à cet égard démontrant leur fiabilité scientifique sont insuffisants<sup>16</sup>, témoignant d'un certain degré objectif de vérification tout du long. Une approche là encore conforme au principe de précaution. Dans cette configuration, il n'est pas besoin de procéder à une contre-analyse en cas de rejet de la demande de la part des autorités compétentes (point 100).

Dans le prolongement du troisième, un quatrième point de validité concerne les exigences en matière de données fixées dans le règlement concernant les essais de toxicité à long terme (quatrième question). En fait, les exigences en matière de données fixées dans le règlement constituent le minimum exigé. Si elles le souhaitent, les autorités chargées de l'examen ont la possibilité d'exiger des données supplémentaires<sup>17</sup>. Dès lors, contrairement à ce qu'envisage la juridiction de renvoi, tant l'avocate générale (point 77) que la Cour (point 113) se refusent à conclure que le règlement « dispenserait » le demandeur de fournir des telles données aux fins de la procédure d'autorisation du produit phytosanitaire<sup>18</sup>.

Un cinquième point de validité relève que le système mis en place par le règlement est bien conçu pour « assurer l'accès du public aux éléments des dossiers de demande pertinents pour apprécier les risques résultant de l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique » (point 109). Basées sur les principes établis dans la directive n°2003/4 sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement (du 28 janvier 2003, *JO L 41* du 14.2.2003), les règles de confidentialité prévue à l'article 63 du règlement PPP doivent être interprétées et appliquées de manière restrictive<sup>19</sup>. Ce faisant, lorsque le demandeur souhaite que les

---

<sup>14</sup> Celles effectuées par les États membres parce que le règlement PPP l'exige (Article 11, paragraphe 2, deuxième alinéa, et article 36, paragraphe 1, du règlement PPP) et celles effectuées par l'Autorité parce que celle dernière est soumise à cette exigence depuis sa création (article 22, paragraphe 2, article 23, sous k), article 28, paragraphes 3 et 4, et article 37, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 178/2002/CE du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire instituant l'Agence européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, *JO L 31* du 1.02.2002.

<sup>15</sup> Article 11, paragraphe 2, deuxième alinéa, et article 36, paragraphe 1, du règlement PPP.

<sup>16</sup> Dans cette hypothèse, en application de l'article 11, paragraphe 3, de l'article 12, paragraphe 3, et de l'article 37, paragraphe 1, dudit règlement, il incombe aux autorités compétentes de solliciter la fourniture d'informations supplémentaires par le demandeur. À cet égard, l'Autorité dispose, conformément à l'article 12, paragraphes 2 et 3, du règlement PPP, de la faculté d'organiser une consultation d'experts et d'inviter la Commission à consulter un laboratoire communautaire de référence, auquel le demandeur pourra être tenu de fournir des échantillons et des normes d'analyse.

<sup>17</sup> Par exemple, « des études complémentaires [...] compte tenu des résultats des études de toxicité aiguë relatives aux différents produits phytopharmaceutiques et des propriétés toxicologiques des substances actives, de la possibilité d'exposition à la combinaison de produits concernés, notamment pour les groupes vulnérables, et des informations disponibles ou de l'expérience pratique concernant ces produits ou des produits similaires », v. points 7.1.7 et 7.1.8 de la section 7 de la partie A de l'annexe du règlement n° 284/2013 précité.

<sup>18</sup> Si les points 3.6.3 et 3.6.4 de l'annexe II du règlement PPP exigent qu'une série d'essais sur la toxicité à long terme (y compris sur la cancérogénicité) de la substance active soit fournie, le même règlement ne comprend pas de dispositions comparables pour les produits phytopharmaceutiques.

<sup>19</sup> La Cour considère de manière constante que la directive a pour objectif de « garantir un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci et de parvenir [...] à une mise à disposition et à une diffusion systématiques aussi larges que possible de ces informations

informations soumises soient traitées de façon confidentielle, il est alors tenu d'apporter une « preuve vérifiable » démontrant d'une manière concrète que la divulgation de ces informations pourrait porter atteinte à ses intérêts commerciaux ou à la protection de sa vie privée et de son intégrité.

La validité du règlement PPP au regard du principe de précaution étant questionnée ici, comprendre le rôle que ce principe joue dans l'examen de la validité d'un acte de l'Union tel que le règlement PPP est un préalable nécessaire pour déterminer l'étendue de l'analyse du juge de l'Union. La complexité de la matière conduit assurément à appréhender avec délicatesse la manière dont le juge de l'Union réceptionne l'incertitude qui entoure la précaution dans le cadre du contrôle juridictionnel du respect de ce principe. Outre l'absence manifeste d'appréciation dans le choix des mesures de précaution, le juge de l'Union s'assure également de la réalité des procédures d'évaluation du risque mise en œuvre, loin d'être évident (I). Précisons en outre que la validité d'une disposition du droit de l'Union s'apprécie en fonction des caractéristiques propres à cette disposition et ce, en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où cet acte a été adopté. Ce faisant, elle ne saurait dépendre ni d'appréciation rétrospectives concernant son degré d'efficacité<sup>20</sup> ni de circonstances particulières au cas d'espèce donné<sup>21</sup>. Ce principe est d'une pertinence sans égal dans la présente affaire, inscrite dans un contexte de controverse scientifique importante concernant la substance active qu'est le glyphosate, et qu'il est difficile d'oublier. « Cancérogène probable » ou « substance pas dangereuse pour l'homme » ? Des années de discussions sur ce sujet n'y ont rien fait : chercher à s'informer sur les risques liés à l'herbicide, c'est se confronter à des analyses scientifiques contradictoires. Fort de ce contexte, lorsqu'il s'est agi de renouveler la substance active qu'est le glyphosate en 2015, les négociations se sont avérées plus compliquées que prévues révélant certains dysfonctionnements – voire inadaptations – de la procédure de comitologie en la matière. Retour sur le – si tumultueux – dossier glyphosate, que la décision de validité du règlement PPP participe à alimenter (II).

## **I. La décision de validité du règlement PPP en prise avec le principe de précaution**

Le contexte de l'application du principe de précaution correspond par hypothèse à un contexte d'incertitude scientifique (point 43). Du latin *prae* (« devant ») et *cavere* (« prendre garde »), la précaution suggère essentiellement une prise en compte précoce de risques potentiels, à savoir identifiés mais non avérés en l'état des connaissances scientifiques<sup>22</sup>. En cela, elle se distingue de la prévention qui consiste à prendre des mesures nécessaires à la non survenance d'un évènement prévisible, ou en tout cas, probabilisable. Étroitement imbriquées,

---

auprès du public ». Toute dérogation à ce principe général, qu'elle soit fondée sur un intérêt public ou un intérêt privé, doit être interprétée et appliquée de manière restrictive ; v. en ce sens, CJUE, 23 novembre 2016, *Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting*, C-442/14, ECLI:EU:C:2016:890, point 56.

<sup>20</sup> CJU

<sup>21</sup> CJUE, 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*, C-426/16, ECLI:EU:C:2018:335, point 72.

<sup>22</sup> Le risque avéré est un risque, dont la nature et la probabilité de réalisation sont connues. Un risque potentiel est un risque incertain, sur lequel la science n'a pas encore apporté de réponse.

prévention et précaution ne doivent être confondues<sup>23</sup>. Si l'approche étymologique – aussi originale soit-elle, met en exergue les rapports entretenus par ces deux notions<sup>24</sup>, la connaissance – avérée ou suspectée – du risque, d'une part, et celle de ses conséquences – constatées ou éventuelles – d'autre part, les différencie sur le plan juridique. En cela, l'application correcte du principe de précaution dans le domaine couvert par le règlement en cause présuppose deux choses : d'abord, que les effets potentiellement dangereux pour la santé de l'utilisation des substances actives et des produits phytosanitaires soient identifiés, ensuite que l'évaluation scientifique – fondée sur des données récentes et fiables – ne permette pas de déterminer le risque avec suffisamment de certitude<sup>25</sup> (point 46). Périlleuse entreprise comme en atteste le dossier glyphosate. Dans le cadre de l'évaluation du risque par les autorités compétentes<sup>26</sup>, il incombe notamment aux institutions de l'Union de déterminer le niveau de risque – à savoir le seuil critique de probabilité des effets adverses pour la santé humaine et de la gravité de ces effets potentiels – qui ne leur semble plus acceptable, et qui, une fois dépassé, nécessite, dans l'intérêt de la protection de la santé humaine, le recours à des mesures préventives malgré l'incertitude scientifique subsistante<sup>27</sup>.

Identifier le risque, Évaluer le risque, et Gérer le risque. Dès lors que ces trois tâches, si hasardeuses soient-elles, sont respectées, les autorités compétentes – que ce soit au niveau de l'Union ou au niveau de l'État membre – peuvent faire application du principe de précaution afin de « prendre des mesures de protection sans attendre que la réalité et la gravité de l'ensemble des risques susceptibles d'émaner de la pratique d'une activité soient pleinement démontrées » (point 43)<sup>28</sup>. Contexte d'incertitude oblige, l'on ne saurait exiger l'obligation de

---

<sup>23</sup> L'assimilation des notions de prévention et de précaution transparaît de l'étude du droit positif. Il y a d'abord imbrication des notions, l'une ne pouvant exister sans l'autre. Puis, il y a confusion des notions. Pour une étude plus approfondie sur la distinction entre les concepts de « précaution » et de « prévention », v. Sophie FANTONI-QUINTON, Johanne Saison-Demars, *Le principe de précaution face à l'incertitude scientifique. L'émergence d'une responsabilité spécifique dans le champ sanitaire*, Rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice convention n° 12-32, Université Lille 2, 2016, pp. 11 à 17.

<sup>24</sup> Le préfixe *prae*, commun aux deux termes, les rapproche en tant qu'il commande « d'anticiper », « d'agir avant ». Leur racine quant à elle, permet de les distinguer. Du latin *venire*, la prévention suppose l'adoption de mesures destinées à éviter la venue d'un événement, elle se définit donc par son but. À contrario, la précaution se définit par la nature de l'attitude à tenir – éviter la survenue d'un événement en prenant garde, et partant, l'adoption de « mesures de précaution. V. en ce sens, Albert DAUZAT, Jean DUBOIS, Henri MITTERAND, *Nouveau dictionnaire étymologique et historique*, Larousse, 2011 : - précaution : « fin du XV siècle, du latin *praecautio*, de *prae*, devant, et *cavere*, prendre garde » (p. 595) ; - prévention « fin XIII siècle, du latin *praeventio*, de *prae*, devant, et *venire*, venir » (p. 601).

<sup>25</sup> Le principe de précaution est à envisager dans le cadre d'une approche structurée de l'analyse du risque, fondée sur trois éléments : l'identification du risque, l'évaluation du risque et la gestion du risque, v. Communication de la Commission du 2 février 2001 sur le recours au principe de précaution, COM (2000)1 final.

<sup>26</sup> L'évaluation des risques, étape tout à fait cruciale aux fins de l'application du principe de précaution, comporte en fait une double tâche dont les volets, si complémentaires soient-ils, ne doivent être confondus, notamment en raison de leurs fonctions différentes. Il s'agit d'une part, de déterminer le niveau de risque jugé acceptable pour la société et, d'autre part, de réaliser l'évaluation scientifique des risques. Pour une analyse plus poussée du processus d'analyse des risques sous le prisme du principe de précaution, et notamment, sur la distinction entre l'évaluation des risques et la gestion des risques, v. Trib. UE, 12 avril 2013, *Du Pont de Nemours c. Commission*, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167, points 128 à 150.

<sup>27</sup> Voir en ce sens, CJCE, 11 juillet 2000, *Toolex*, C-473/98, point 45 ; Trib. CE, 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health c. Conseil*, T-13/99, points 150 et 151.

<sup>28</sup>, 22 décembre 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, C-77/09, ECLI:EU:C:2010:803 ; CJUE, 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C-157/14, ECLI:EU:C:2015:823 ; CJUE, 22 novembre 2018, *Swedish Match*, C-151/17, ECLI:EU:C:2018:938.

fournir aux institutions de l'Union des preuves scientifiques concluantes de la réalité du risque et de la gravité des effets adverses potentiels en cas de réalisation de ce risque<sup>29</sup>. Ces mesures doivent également être prises en tenant compte du principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union<sup>30</sup>, lequel exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs. De plus, lorsqu'un choix existe entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, les inconvénients causés ne devant guère être démesurés par rapport aux buts visés<sup>31</sup>.

Dans cette configuration, quel contrôle juridictionnel pour le juge de l'Union ? En matière de politique agricole commune, les institutions sont investies d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la définition des objectifs poursuivis et le choix des instruments d'action appropriés<sup>32</sup>. Ce large pouvoir d'appréciation se justifie au regard de la complexité des évaluations des risques, appréciés au regard de l'information technique et scientifique qui leur est fournie par les experts dans le cadre de l'évaluation scientifique des risques. En retour, le juge de l'Union, qui ne peut substituer son appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexe à celle des institutions à qui le traité a conféré cette tâche, exerce un contrôle juridictionnel plus limité : il va examiner si l'exercice par les institutions de leurs compétences n'est pas notamment *entaché d'une erreur manifeste*<sup>33</sup>. L'on peut donc former sur le fondement du principe de précaution, un recours en annulation en vue d'attaquer un acte jugé trop restrictif ou un acte jugé n'être pas suffisamment contraignant. Dans le premier cas, la question de savoir si une disposition a été enfreinte revient en substance à déterminer si le principe de précaution a été enfreint. Dans le second cas, les arguments tirés de la violation du principe de précaution ne servent qu'à étayer les moyens et les arguments explicitement invoqués par ailleurs<sup>34</sup>.

Un tel contrôle juridictionnel, même s'il a une portée limitée, requiert toutefois que les institutions de l'Union, auteurs de l'acte en cause, soient en mesure d'établir devant la Cour que l'acte a été adopté moyennant un exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation, lequel

---

<sup>29</sup> Si elle ne saurait valablement être fondée des suppositions scientifiquement non encore vérifiées (v. Trib. CE, *Pfizer Animal Health c. Conseil*, op. cit., point 142 et 143 ; Trib. CE, 11 juillet 2007, *Suède c. Commission*, T-229/04, ECLI:EU:T:2007:217), l'évaluation des risques doit malgré tout s'appuyer sur les meilleures données scientifiques disponibles – et concluantes – et doit être menée de manière indépendante, objective et transparente (CJUE, 8 juillet 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, point 60). La preuve d'une absence de tout risque est à exclure, une telle preuve étant en général impossible à fournir d'un point de vue scientifique dès lors qu'un niveau de risque zéro n'existe pas en pratique (v. Trib. CE, 21 novembre 2003, *Solvay Pharmaceuticals c. Conseil*, T-392/02, ECLI:EU:T:2003:277, point 130).

<sup>30</sup> À l'instar du principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité encadre l'exercice des compétences de l'Union. Il est énoncé à l'article 5, paragraphe 4, du TUE conformément auquel « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités (...) ».

<sup>31</sup> CJUE, 17 octobre 2013, *Schaible*, C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661, point 29.

<sup>32</sup> Trib. CE, *Pfizer Animal Health*, op. cit., point 166.

<sup>33</sup> Outre l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, le contrôle – restreint – du juge peut également porter sur le fait de savoir si l'exercice d'un tel pouvoir n'est pas entaché d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou encore si ces autorités n'ont pas manifestement dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation ; v. en ce sens, CJCE, 18 juillet 2007, *Industrias Químicas del Vallés*, C-326/05P, points 75 à 77.

<sup>34</sup> Sur ce dernier cas de figure, v. Trib. CE, 11 juillet 2007, *Suède c. Commission*, T-229/04, ECLI:EU:T:2007:217.

suppose la prise en considération de tous les éléments et circonstances pertinentes de la situation que cet acte a entendu régir. Il en résulte que ces institutions doivent, à tout le moins, pouvoir produire et exposer de façon claire et non équivoque les données de base ayant dû être prises en compte pour fonder les mesures contestées de cet acte et dont dépendait l'exercice de leur pouvoir d'appréciation<sup>35</sup>. De cette approche analytique résulte la possibilité pour le juge de l'Union d'opérer une distinction entre une décision scientifiquement fondée – et donc valide au regard du principe de précaution, et une mesure arbitraire que le principe de précaution ne pourrait légitimer. Rappelons à bon droit que l'évaluation scientifique ne sera toutefois pertinente qu'au regard d'un autre référentiel d'ordre politique, les institutions devant apprécier dans quelle mesure les risques scientifiquement identifiés dépassent le niveau de risque jugé acceptable pour la société. D'ordre politique, ce choix demeure néanmoins juridiquement conditionné par le respect des dispositions du traité qui obligent les institutions à assurer un niveau élevé de protection de la santé (article 168, paragraphe 1, TFUE) et de l'environnement (article 191, paragraphe 1, TFUE).

C'est à la lumière de ces diverses – et si complexes – considérations que la Cour a en présence considéré que le législateur de l'Union, en adoptant les règles établies dans le règlement PPP, n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, susceptible de saper la validité de ce règlement. Une lecture éclairante – et bienvenue – des dispositions du règlement PPP dans le contexte en présence. En effet, si l'utilisation du glyphosate elle-même ne peut être considérée comme l'exemple même de ce qui pose problème dans le règlement en cause, elle met en lumière les problèmes liés au fonctionnement de la comitologie – dans sa formule actuelle – en la matière (II).

## **II. La comitologie européenne à l'épreuve du glyphosate**

Qui dit glyphosate, dit Roundup, l'herbicide de la société Monsanto. Le glyphosate est effectivement un produit chimique (substance active) qui a de puissantes propriétés herbicides. Il est plus précisément ce que l'on appelle un herbicide foliaire : pulvérisé sur les feuilles des plantes, il est absorbé par celles-ci. La feuille constitue « la porte d'entrée obligatoire et donc la première cible à atteindre »<sup>36</sup>. Ses molécules migrent ensuite vers la racine de la mauvaise herbe afin de l'asphyxier et de détruire le plant. Herbicide total, il tue toutes les plantes sans distinction, excepté celles génétiquement modifiées pour lui résister. Jusque dans les années 2000, le Roundup était la seule marque à proposer le glyphosate comme herbicide. Aujourd'hui, le glyphosate entre dans la composition de 750 produits, fabriqués 90 entreprises à travers le monde. Utilisé pour lutter contre les mauvaises herbes, il fait partie de la catégorie des produits

---

<sup>35</sup> À cet égard, tant le Tribunal de l'Union que la Cour de justice s'accordent pour reconnaître à la Commission une marge d'appréciation conséquente lorsqu'elle arrête des mesures de gestion des risques. Malgré l'incertitude qui borne les contours de la précaution, la Commission doit pouvoir mettre en œuvre une démarche décisionnelle axée sur la rationalité et l'objectivité. Ainsi, l'évaluation scientifique des risques, réalisée par des experts scientifiques, doit le plus possible donner à la Commission une information suffisamment fiable et solide pour lui permettre de saisir toute la portée de la question scientifique posée et pour déterminer sa politique en connaissance de cause, de sorte qu'elle puisse fonder ses mesures sur « une évaluation scientifique des risques aussi exhaustive que possible compte tenu des circonstances particulières de l'espèce », v. Trib. UE, 14 novembre 2013, *ICdA e.a.*, T-456/11, ECCLI:EU:T:2013:594, point 52 ; Trib. CE, *Pfizer Animal Health*, *op. cit.*, point 162.

<sup>36</sup> Gérard CITRON, « Tout ce qu'il faut savoir sur ... les herbicides foliaires », *Perspectives agricoles*, n°332, 2007.

phytopharmaceutiques – aussi appelés produits phytosanitaires, qui, avec les biocides, appartiennent à la grande famille des pesticides<sup>37</sup>. À ce titre, il est le pesticide le plus vendu au monde, avec plus de 800 000 tonnes répandues chaque année.

Le sujet du glyphosate est ici délicat en tant qu'il renvoie à une controverse scientifique, présente autant aux États-Unis<sup>38</sup> qu'en Europe. Approuvée une première fois par les institutions de l'Union pour une durée de dix ans<sup>39</sup>, la substance active qu'est le glyphosate et son possible renouvellement font débat sur la scène médiatique européenne depuis 2015. À l'origine de la controverse : le classement du glyphosate<sup>40</sup> parmi les substances « probablement cancérigène pour l'homme » (II A) par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC)<sup>41</sup>, une agence intergouvernementale sous l'autorité de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Or, ce point de vue n'a pas été partagé au niveau de l'Union – voire même contredit. En novembre 2015, une lecture de l'étude menée par l'EFSA aboutit à la conclusion – sommes toutes tranchée – qu'il est improbable que cette substance constitue une menace cancérigène pour l'homme et que les données disponibles ne justifient pas sa classification parmi les substances au potentiel cancérigène au sens du règlement (CE) n° 1272/2008<sup>42</sup>. En mars 2017, le comité scientifique des risques de l'Agence européenne pour les produits chimiques (ECHA) rejette, à l'unanimité, le caractère potentiellement cancérigène du glyphosate, sans pour écarter sa potentielle dangerosité pour l'homme. Les critiques fusent de toutes parts. Nombre de scientifiques, d'ONG et de personnalités politiques s'accordent à dire que les rapports du CIRC, de l'EFSA et de l'ECHA ne sont pas à proprement parler comparables. Alors que le premier se prononce sur les produits commercialisés, comme le Roundup, les deux autres n'étudient que le glyphosate seul, sans les adjuvants qui renforcent ses effets. En outre, lorsque le CIRC base son

---

<sup>37</sup> Produits phytosanitaires et biocides se distinguent non pas par leur formulation chimique mais par leurs usages respectifs: les premiers, à usages domestiques ou industriels, sont destinés à détruire, repousser ou rendre inoffensifs les organismes nuisibles, à en prévenir l'action ou à les combattre de toute manière par une action autre qu'une simple action physique ou mécanique, tandis que les seconds permettent de protéger les végétaux et les produits de culture en détruisant ou éloignant les organismes nuisibles indésirables (y compris les végétaux indésirables) ou en exerçant une action sur les processus vitaux des végétaux. Une telle distinction de la notion de « pesticide » est reprise à l'article 3, paragraphe 10, de la directive 2009/128/CE précitée : « aux fins de la directive, on entend par : (...) 10) « pesticide » : a) un produit phytopharmaceutique au sens du règlement 1107/2009 ; b) un produit biocide comme défini dans la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides (JO L 123 du 24.4.1998).

<sup>38</sup> Au sein même de l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA), les opinions s'affrontent. D'un côté, le département chargé de l'évaluation des pesticides (OCD) estime que le glyphosate est « improbablement cancérigène », de l'autre, le département de la recherche et développement (ORD) argue l'inverse, se fondant sur des études portant sur des rongeurs et jugeant durement les résultats obtenus par l'OPP.

<sup>39</sup> La directive 2001/99/CE de la Commission du 20 novembre 2001 modifiant l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en vue d'y inscrire les substances actives glyphosate et thifén sulfuron-méthyle (JO L 304 du 21.11.2001) a inscrit le glyphosate en tant que substance active à l'annexe I de la directive 91/414/CEE précitée.

<sup>40</sup> Marc BLANQUET, Chronique PAC, Annuaire du droit de l'Union européenne 2016éd. Panthéon Assas, p.837.

<sup>41</sup> Ce classement a été opéré sur la base d'« indications limitées» de cancérigénité observées sur des cas témoins, d'« indications suffisantes» de cancérigénité sur l'animal de laboratoire, selon des études effectuées avec du glyphosate «pur», et d'« indications solides», relevées à l'analyse de données mécanistiques de génotoxicité et de stress oxydatif pour le glyphosate «pur» et les formulations de glyphosate, v. le point 6.3 de la page 78 de la monographie mise à jour du 11 août 2016. En ligne : <https://monographs.iarc.fr/fr/monographies-du-circ-disponibles-en-ligne-4/>.

<sup>42</sup> Conclusion de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire sur l'examen par les pairs du risque lié aux pesticides dans l'évaluation du 30 octobre 2015, (EFSA JO 2015;13(11):4302).

analyse sur des études publiques, l'EFSA et l'ECHA travaillent principalement à partir de données directement transmises par les industriels, dont Monsanto, ce qui rendrait leurs conclusions fortement contestables<sup>43</sup>. Une probité alors mise en doute.

Outre la controverse scientifique, la décision de renouvellement a fait l'objet d'une initiative citoyenne européenne (ICE) – réussie – pour demander l'interdiction du glyphosate au sein de l'Union européenne et inciter la Commission à agir en conséquence. Conduite par des organisations issues de l'ensemble des vingt-huit États membres, elle a recueilli les signatures validées d'au moins un million de citoyens européens – 1,3 millions de signatures pour être tout à fait exact – provenant d'au moins sept États membres. Au sein du Parlement, les députés européens se sont également saisis de la question. Des résolutions sur les différents projets de règlement d'exécution de la Commission portant renouvellement de l'approbation de la substance active « glyphosate » ont été adoptés. Entre autres choses, il est demandé spécifiquement à la Commission « de retirer son projet de règlement d'exécution et à en présenter un nouveau qui soit conforme aux exigences énoncées par le règlement (CE) n° 1107/2009, c'est-à-dire qui tienne compte non seulement de l'avis de l'EFSA, mais aussi d'autres facteurs légitimes et du principe de précaution »<sup>44</sup>. Concordance, la compatibilité du règlement PPP au principe de précaution interrogeait déjà !

Malgré ces multiples signes de désaccord, la Commission a procédé à la ré-autorisation du glyphosate pour cinq ans de plus – jusqu'en 2022 – dans le cadre d'une procédure de comitologie laborieusement menée à son terme. La comitologie s'applique lorsque des compétences d'exécution sont conférées à la Commission dans le texte d'un acte législatif<sup>45</sup>. Pour ce faire, avant qu'elle n'adopte un acte d'exécution<sup>46</sup>, la Commission doit consulter un comité au sein duquel tous les États membres de l'Union sont représentés. À travers ce comité, les États membres « surveillent » les travaux de la Commission liés à l'adoption de cet acte d'exécution<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Dans la mouvance des "Panama Papers" qui ont révélé au grand jour les pratiques d'évasion fiscale de plus de 200 000 sociétés, les Monsanto Papers désignent des documents internes à l'entreprise Monsanto rendus publics par la justice américaine dans le cadre d'un procès intenté par plusieurs centaines de travailleurs agricoles victimes de cancers qui pourraient être dus à une exposition au glyphosate. Ces documents internes révèlent que Monsanto s'inquiète depuis 1999 du caractère potentiellement cancérigène du glyphosate.

<sup>44</sup> Résolution du Parlement européen du 24 octobre 2017 sur le projet de règlement d'exécution de la Commission portant renouvellement de l'approbation de la substance active glyphosate, conformément au règlement n°1107/2009/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution n°540/2011/UE [D053565-01 – 2017/2094 (RSP)], point 2.

<sup>45</sup> Après l'adoption d'un acte législatif de l'Union, il peut être nécessaire de le mettre à jour pour tenir compte de l'évolution dans un secteur particulier ou pour en garantir une mise en œuvre adéquate et effective. Pour cela, le Parlement européen et le Conseil peuvent habiliter la Commission à adopter des actes délégués ou des actes d'exécution.

<sup>46</sup> Les actes d'exécution concernent la mise en œuvre effective de la législation de l'Union, et impliquent que la Commission consulte des commissions composées de représentants de différents États membres dans le cadre de sa compétence d'exécution. Les actes délégués, qui ont une fonction législative en tant qu'ils sont adoptés pour modifier ou compléter certains aspects de la réglementation de l'Union font également l'objet d'un contrôle dans le cadre de la comitologie. Pour une distinction entre actes d'exécution et acte délégué, v. articles 290 et 291 TFUE.

<sup>47</sup> Par comitologie, il est fait référence à l'ensemble des règles et principes généraux mis à disposition des États membres pour contrôler l'exercice par la Commission de ses compétences d'exécution, v. règlement n° 182/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux

À l’instar de la réglementation européenne sur les organismes génétiquement modifiés (OGM)<sup>48</sup>, le règlement PPP prévoit très logiquement le recours à la comitologie dans plusieurs domaines, et notamment dans le cadre d’une décision de renouvellement d’une substance active tel que le glyphosate<sup>49</sup>. Selon cette procédure, les experts du comité permanent sur les plantes, les animaux, l’alimentation humaine et animale (CP PAFF *Plants, Animals, Food and Feed*) ont été invité à se prononcer sur un renouvellement de l’autorisation du glyphosate pour cinq ans, une solution – plus sage – envisagée par la Commission après le report du vote, faute de majorité au sein du comité, sur ces deux propositions précédentes<sup>50</sup>. À l’issue du vote, vingt États membres votaient en faveur de ce renouvellement. Insuffisant toutefois pour que la majorité qualifiée qui est requise, soit atteinte<sup>51</sup>. En effet, dans ce système de vote à la majorité qualifiée, chaque État membre dispose d’une seule voix, l’abstention équivalent à un vote négatif, et non à une absence de participation au vote. Pour que le vote à la majorité qualifiée soit atteint, il faut que la proposition soit soutenue par 55% des États membres – soit 14 sur 27 aujourd’hui (et 16 États sur 28 membres avant la sortie effective du Royaume-Uni le 1<sup>er</sup> février 2020), qui représentent 65% de la population totale de l’Union<sup>52</sup>. Faute d’accord, l’on a convoqué un Comité d’appel, lui aussi composé d’experts des États. Dans l’ensemble, les positions n’ont pas beaucoup changé<sup>53</sup>. Résultat : les dix-neuf pays qui ont approuvé la proposition de la Commission de prolonger l’autorisation du glyphosate, ne représentaient qu’un peu plus de 51% de la population de l’Union, contre les 65% requis par la règle de la majorité qualifiée. C’est finalement le revirement de l’Allemagne qui a fait basculer le vote du comité d’experts en faveur du renouvellement du glyphosate, à trois semaines de la date d’expiration de la licence du glyphosate, 15 décembre 2017<sup>54</sup>. Au total, 18 pays ont soutenu la proposition de la Commission, permettant tout juste d’atteindre le seuil requis. Un renouvellement laborieux.

---

relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l’exercice des compétences d’exécution par la Commission, *JO L 55/13* du 28.02.2011

<sup>48</sup> Au niveau de l’Union, deux principaux textes encadrent le recours aux OGM : la directive n° 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d’organismes génétiquement modifiés dans l’environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (*JO L 106* du 17.04.2001) et le règlement n°1829/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (*JO L 268* du 18.10.2003).

<sup>49</sup> Aux termes de l’article 79, paragraphe 1, du règlement PPP, « la Commission est assistée par le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale [désormais remplacé par le Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (CP VADAAA)] (...) ».

<sup>50</sup> La première fois, il était question d’un renouvellement sur quinze ans de la licence du glyphosate. La deuxième fois, il était question d’une reconduction de neuf ans.

<sup>51</sup> Malte a voté contre et l’Allemagne, l’Autriche, la France, la Grèce, l’Italie, le Luxembourg et le Portugal se sont abstenus.

<sup>52</sup> Article 238 TFUE et article 16 TUE

<sup>53</sup> La France a voté contre et la Bulgarie a rejoint le camp des abstentionnistes.

<sup>54</sup> En dernier recours et en l’absence d’une énième majorité qualifiée des États membres, la Commission avait la possibilité de décider seule, mais s’est refusée à assumer cette responsabilité. Parmi les États membres ayant changé leur vote par rapport au premier scrutin, le un retournement de situation de l’Allemagne interroge, v. Ikram EABDELLATIN, Camille DE BUEGER, « La comitologie à l’épreuve du glyphosate », *Revue foncière*, 2018, n°21, pp. 11-13 (points 7, 8 et 9). Quant à la France, elle a répété sa volonté de « sortir » du glyphosate d’ici trois ans au niveau national.

Ces multiples tribulations autour du renouvellement du glyphosate offrent une illustration exemplaire des enjeux politiques associés à la comitologie<sup>55</sup> – tout autant que ses limites. Elles mettent en évidence la difficulté des États membres à s'accorder sur ce sujet voire la non-volonté d'assumer leurs responsabilités, préférant laisser la Commission endosser seule la responsabilité de décisions peu consensuelles ayant pourtant une incidence directe sur les citoyens et les entreprises. Aux yeux de la Commission, cette situation caractérisée par une absence d'avis est problématique tant est si bien qu'une proposition de modification des règles de comitologie en vigueur – sous l'égide du règlement n°182/2011 – a été adoptée<sup>56</sup>. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement de la déclaration ci-après, faite par le président de la Commission dans son discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen en septembre 2016 : « Ce n'est pas juste, lorsque les pays de l'UE ne peuvent se mettre d'accord sur l'interdiction ou non d'utiliser du glyphosate dans les herbicides, que le Parlement ou le Conseil force la Commission à prendre une décision. Nous allons donc changer ces règles – car ce n'est pas cela, la démocratie »<sup>57</sup>. Une incitative restée à ce jour au stade de proposition de règlement.

Ces multiples signes de désaccord évoquent alors la dimension politique du travail conféré à la Commission dans l'adoption d'actes d'exécution. L'on retrouve pareille configuration à l'œuvre dans le cas des autorisations d'OGM, à propos desquelles le Parlement européen a déposé plus d'une vingtaine d'objections depuis décembre 2015<sup>58</sup>. Chaque décision dans ces domaines au stade de la comitologie constitue un arbitrage – délicat – entre des préoccupations en concurrence certaine : un niveau de adéquatement élevé de protection pour les humains, les animaux et l'environnement – qui suppose un choix d'ordre politique quant à la décision d'un tel niveau, et mettre sur le marché des produits qui permettent d'accroître la productivité de l'agriculture. Une mise en balance pas toujours évidente, entre enjeux politiques et financiers. Un dossier loin d'être clos.

---

<sup>55</sup> Sur un éclairage des enjeux soulevés par la comitologie dans sa formule actuelle – telle que révisée par le traité de Lisbonne, et dans la perspective de sa réforme à venir, v. Cécile ROBERT, « Les usages politiques de l'expertise dans la comitologie », commissionné par The Greens/EFA Group du Parlement européen, mai 2019.

<sup>56</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement n° 182/2011/UE établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, COM/2017/085 final - 2017/035 (COD).

<sup>57</sup> Discours sur l'état de l'Union, 2016. En ligne : [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2016\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2016_fr).

<sup>58</sup> Un total de 22 au 1<sup>er</sup> mars 2018, v. notamment, résolution du Parlement européen sur le projet de décision d'exécution de la Commission autorisant la mise sur le marché de produits contenant du soja génétiquement modifié DAS-44406-6, consistant en ce soja ou produits à partir de celui-ci, en application du règlement n°1829/2003/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (D051971 - 2017/0000(RSP)) ; résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la décision d'exécution n° 2015/2279/UE du 4 décembre 2015 autorisant la mise sur le marché de produits contenant du maïs génétiquement modifié NK603 × T25 (MON-ØØ6Ø3-6 × ACS-ZMØØ3-2), consistant en ce maïs ou produits à partir de celui-ci, en application du règlement n° 1829/2003/CE du Parlement européen et du Conseil (2015/3006(RSP)).