

« Mieux vaut guérir que prévenir »

# La comitologie européenne à l'épreuve du glyphosate

*Le 12 décembre 2017 et après deux ans de controverses et de dures négociations, l'Union européenne a officiellement acté le renouvellement de la licence du glyphosate pour cinq années supplémentaires. Cette décision a été prise le 27 novembre en comité d'appel présidé par la Commission européenne et réunissant les États membres de l'Union.*

**L**e glyphosate est une molécule herbicide que l'on retrouve dans le Roundup de Monsanto mais également dans de nombreux autres herbicides commercialisés par différentes entreprises. Comme c'est le cas pour tous les produits phytosanitaires dans l'Union européenne, cette molécule doit faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché renouvelable tous les dix ans.

## La procédure européenne : que s'est-il passé ?

Cette licence avait initialement été octroyée en 2002 pour une durée de dix ans. Cependant, en 2012, faute d'accord entre les États, ce renouvellement a sans cesse été repoussé. La molécule a d'abord bénéficié d'une prolongation d'autorisation jusqu'au 31 décembre 2015, puis jusqu'au 30 juin 2016. Il s'agit d'une application de la règle selon laquelle la Commission et les États peuvent décider d'une prolongation de l'autorisation de la licence lorsque la procédure a pris du retard en raison du fonctionnement de l'Union européenne et non du fait des demandeurs de l'autorisation<sup>1</sup>. En 2016, les négociations autour du renouvellement d'autorisation se sont avérées plus compliquées que prévu. C'est ici que la comitologie commence<sup>2</sup>. La Commission a proposé une nouvelle prolongation de 18 mois jusqu'à la fin de l'année 2017. C'était d'abord au

Comité permanent sur les plantes, les animaux, l'alimentation humaine et animale (le « CP PAFF ») de se prononcer, puis faute d'accord, au comité d'appel. Aujourd'hui, *L'Écho* publie les résultats d'une analyse juridique avançant l'illégalité de cette procédure<sup>3</sup>.

Le comité d'appel devait, pour entériner la proposition de la Commission, être soutenu par seize pays sur les vingt-huit, représentant 65 % de la population européenne. Ce vote intervient après l'échec du 9 novembre dernier lors duquel aucune majorité n'avait pu être dégagée<sup>4</sup>. Pour rappel, quatorze pays avaient voté pour (République tchèque, Danemark, Estonie, Irlande, Espagne, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pays-Bas, Suède, Slovaquie, Finlande, Royaume-Uni et Slovénie), neuf États avaient voté contre (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Autriche, Grèce, Croatie, Chypre, Malte) et cinq d'entre eux s'étaient abstenus (Allemagne, Bulgarie, Pologne, Portugal, Roumanie)<sup>5</sup>.

Tous les États qui s'abstenaient ont finalement voté pour, à l'exception du Portugal<sup>6</sup>. Néanmoins, c'est le vote positif de l'Allemagne, poids lourd démographique, qui a véritablement changé la donne. Les journalistes ont avancé plusieurs théories afin →

3 V. Georis, « Le renouvellement du glyphosate est illégal », *L'Écho*, 5 novembre 2017.

4 C. Schaub, « Glyphosate : la décision européenne repoussée, la France toujours aussi floue », *Liberation*, 9 novembre 2017.

5 C. Noisette, E. Meunier et P. Verrière, « Les tribulations de la réautorisation du glyphosate », *Inf'OGM*, 29 novembre 2017.

6 X., « Le glyphosate autorisé pour cinq ans de plus, voici le détail du vote pays par pays », RTBF, 27 novembre 2017.

1 Règlement d'exécution (UE) 2015/1885 de la Commission du 20 octobre 2015, considérant 3.

2 La comitologie est une procédure organisée par le règlement n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 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.

→ d'expliquer ce retournement de situation : conséquence de l'échec de la « coalition jamaïcaine » d'Angela Merkel<sup>7</sup>, le nouveau rapport légitimant le glyphosate<sup>8</sup>, la discordance entre le ministre de l'Agriculture, la chancelière et la ministre de l'Environnement<sup>9</sup>... etc.)

Il est intéressant de rappeler qu'une « initiative citoyenne européenne »<sup>10</sup> avait réuni plus de 1,3 million de signatures. Celle-ci demandait l'interdiction du glyphosate ainsi que d'autres mesures européennes destinées à protéger les citoyens et l'environnement contre l'exposition à des pesticides toxiques. Suite à cela, une résolution visant l'interdiction progressive du glyphosate a été adoptée à une large majorité par le Parlement européen fin octobre<sup>11</sup>.

Si le sujet fait tant débat, c'est parce que la nocivité du glyphosate est hautement controversée. En mars 2015, le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), agence affiliée à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a affirmé que la substance est « *probablement cancérigène* » pour l'homme en raison de « *preuves limitées de cancers chez les humains* » mais que les preuves de cancers sur les animaux de labo-

ratoire sont « *suffisantes* »<sup>12</sup>.

Depuis lors, d'autres rapports ont infirmé ces conclusions : les Agences européennes de la chaîne alimentaire (EFSA) et des produits chimiques (ECHA)<sup>13</sup> en novembre 2015 et l'Agence nationale française de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)<sup>14</sup> ont, quant à elles, conclu à l'absence de menace cancérigène. Problème : l'indépendance de ces dernières est remise en question<sup>15</sup> par une partie de la communauté scientifique, par les ONG environnementales et par les journalistes, suite notamment au scandale des « Monsanto Papers » (cf. à ce sujet les articles de *Libération*<sup>16</sup>, du *Monde*<sup>17</sup>, de *L'Écho*<sup>18</sup>, et du *Huffington Post*<sup>19</sup>).

### **L'innocuité du glyphosate n'ayant pas été établie avec certitude, le principe de précaution ne devrait-il pas trouver à s'appliquer ?**

Ce principe général du droit européen intervient lorsqu'une évaluation scientifique objective indique qu'il est raisonnable de craindre que les effets potentiellement dangereux pour l'environnement ou la santé humaine, animale ou végétale soient incompatibles avec le niveau élevé de protection choisi pour l'Union<sup>20</sup>. Dans une telle hypothèse, même lorsque subsistent des incertitudes scientifiques quant à leur existence ou leur portée, ce principe impose aux institutions de prendre des mesures appropriées afin de prévenir ces risques en faisant préva-

loir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques<sup>21</sup>.

Le principe de précaution pourrait donc justifier l'adoption de mesures tenant en échec les principes de libre circulation des marchandises, de la liberté de commerce et d'industrie<sup>22</sup> en mettant un terme à l'autorisation de la substance controversée.

En effet, aucune des études réalisées postérieurement à celle du CIRC, ni même la dernière étude en date, n'a réussi à dissiper les inquiétudes exprimées par l'opinion publique, la presse mondiale et les ONG environnementales, que ce soit en termes de méthodologie ou d'indépendance des experts<sup>23</sup>. Et à cet égard, la jurisprudence est claire :

« *L'évaluation scientifique entendue comme "un processus scientifique consistant à identifier un danger, à évaluer l'exposition et à caractériser le risque" relève, quant à elle, de la compétence des experts scientifiques chargés de délivrer des avis exhaustifs fondés sur les résultats les plus récents de la recherche internationale et répondant aux principes d'excellence, d'indépendance et de transparence.* »<sup>24</sup>

Ensuite, la décision de la Commission semble également aller à l'encontre de la prise en compte des exigences liées à la protection de la santé et celle de l'environnement. Ces dernières sont expressément inscrites aux articles 9 et 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Au même titre, il convient aussi de mentionner le non-respect des critères d'approbation prévus par l'article 4 du règlement n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. La disposition prévoit, entre autres, que dès lors qu'une substance a « *des effets nocifs immédiats ou différés sur la santé humaine ou animale* » ou « *a des effets inacceptables sur l'environnement* », elle ne pourra pas être autorisée. Or, bien que l'ECHA ait effectivement écarté le risque cancérigène pour l'homme, elle n'en rapporte pas moins d'autres dégâts pour l'homme, l'animal ou l'environnement (tels que des « *dégâts oculaires importants* » ou « *une toxicité pour la biodiversité aquatique* »

7 G. Rozières, « Glyphosate : et si le revirement était lié à cette étude polémique », *Huffington Post*, 27 novembre 2017.

8 *The Agricultural Health Study*, publiée le 21 novembre dernier, ne trouve pas de lien entre le glyphosate et le cancer et contredit plusieurs études précédentes sur le sujet. Toutefois, elle suggère de façon tout à fait inédite l'existence d'une association entre la substance et la leucémie myéloïde aiguë. Cf. « Glyphosate Use and Cancer Incidence in the Agricultural Health Study », publié par JNCI, 9 novembre 2017.

9 C'est à l'initiative de Christian Schmidt, le ministre de l'Agriculture allemand, que l'Allemagne a voté pour le renouvellement de la licence du glyphosate. La chancelière allemande, Angela Merkel, a estimé que la décision prise par son ministre de l'Agriculture « *ne correspond pas à la position sur laquelle le gouvernement s'était accordé* ». La ministre de l'Environnement, Barbara Hendricks, a également désavoué le vote de M. Schmidt. Cf. T. Wieder, « Angela Merkel désavoue le vote allemand », *Le Monde*, 29 novembre 2017 et T. Wieder, « Le renouvellement du glyphosate divise le gouvernement allemand », *Le Monde*, 27 novembre 2017.

10 L'initiative citoyenne « Stop Glyphosate » (ECI(2017)000002), disponible à l'adresse URL : <https://stopglyphosate.org/fr/>

11 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 (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, et modifiant l'annexe du règlement d'exécution (UE) n° 540/2011.

12 IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risks to Humans, volume 112.

13 Cf. « Glyphosate : Mise à jour du profil toxicologique par l'EFSA », EFSA, 12 novembre 2017.

14 « Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à la saisine glyphosate n° 2015-SA-0093 », ANSES, 9 février 2016.

15 A. Debernardi, « Monsanto: les dessous d'un lobbying », *Libération*, 22 août 2017.

16 A. Massiot, « Comment Monsanto a financé des scientifiques en Europe pour défendre le glyphosate », *Libération*, 27 novembre 2017.

17 S. Foucart et S. Horel, « "Monsanto papers", désinformation organisée autour du glyphosate », *Le Monde*, 4 octobre 2017 ; S. Foucart et S. Horel, « "Monsanto papers", les agences sous l'influence de la firme », *Le Monde*, 5 octobre 2017.

18 V. Georis, « Les "fantômes" de Monsanto », *L'Écho*, 6 octobre 2017.

19 J. Toussay, « Comment Monsanto a triché pour faire publier des études favorables au glyphosate », *Huffington Post*, 4 octobre 2017.

20 Office des publications, « Communication (COM2000) sur le recours au principe de précaution », 2 février 2000, p. 2.

21 CJUE, Neptune Distribution (C-157/14), 17 décembre 2015, pts 67, 69-71, 74, 81-85.

22 N. De Sadeleer, « Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle », *Cahiers de droit européen*, 37, 2001, p. 94.

23 A. Gonzague, « Le glyphosate, cancérigène ou pas ? », *L'Obs*, 21 novembre 2017.

24 N. De Grove-Valdeyron, « Le principe de précaution, nouvel instrument du droit communautaire de la santé », *Rev. Aff. Eur.*, 2003-2004/2, p. 270.



**L'épandage de pesticides à grande échelle s'est répandu dans l'Union européenne.**

© Danimages/Fotolia

ayant des effets sur le long terme »<sup>25</sup>).

Enfin, outre les critiques susmentionnées, il est également reproché à la Commission d'avoir méconnu le principe démocratique. Celui-ci est inscrit dans le préambule du traité sur l'Union européenne et a été considéré par la Cour de justice de l'Union européenne comme un des éléments de la construction européenne<sup>26</sup>. En effet, en vertu de l'article 11(4) du TUE<sup>27</sup>, lorsque plus d'un million de citoyens de l'Union européenne signent une initiative européenne, la Commission a l'obligation de répondre à celle-ci. Alors que plus d'un million trois cent mille citoyens (à ce jour : 1 323 431) se sont mobilisés en faveur du refus du renouvellement de la licence du glyphosate et que le Parlement a adopté la résolution du 24 octobre 2017, la Commission a tout de même renouvelé l'autorisation sans répondre à cette dernière, violant l'obligation susmentionnée. Le 12 décembre, suite à l'adoption du renouvellement de la licence, la Commission a finalement partagé une communication « Glyphosate: la Com-

mission répond à l'initiative citoyenne européenne et annonce une plus grande transparence des évaluations scientifiques ». Cette réponse est vue comme minimale par certains députés<sup>28</sup>, les journalistes et les ONG environnementales<sup>29</sup>.

De cela, plusieurs annoncent l'éventualité de recours à l'encontre de la décision<sup>30</sup>. En effet, plusieurs députés européens ont manifesté leur intention en ce sens et espèrent que des États membres leur emboîteront le pas. Concrètement, un recours en annulation devant la Cour de justice européenne semble possible pendant deux mois à partir de la publication du renouvellement dans le *Journal officiel européen*, le 12 décembre en l'espèce, en vertu de l'article 263 du TFUE. Ce recours pourrait être intenté par le Parlement européen. La procédure interne est réglée par l'article 141 du règlement

intérieur du Parlement<sup>31</sup>. Il faudra que la Commission des affaires juridiques adopte une recommandation de présomption de violation du droit de l'Union. Ce sera alors au tour du Parlement européen de saisir la Cour de justice européenne<sup>32</sup>.

Même si aucun recours n'est intenté, les États pourront toujours autoriser ou refuser la mise sur le marché national au profit de produits fabriqués à partir du glyphosate. En effet, il s'agit d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres<sup>33</sup>. L'article 4 du TFUE énumère les domaines sujets au partage des compétences, notamment le marché intérieur, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs et les enjeux relatifs à la santé publique.

Affaire à suivre...

<sup>31</sup> Règlement intérieur du Parlement (8<sup>e</sup> législature, janvier 2017).

<sup>32</sup> X., « Des eurodéputés s'activent pour demander l'annulation de l'autorisation du glyphosate », *Le Vif*, le 12 décembre 2017 ; A. Massiot, « L'autorisation européenne du glyphosate va-t-elle être annulée ? », *Libération*, 7 décembre 2017.

<sup>33</sup> Office des publications, « Répartition des compétences au sein de l'Union européenne », dernière modification le 26 janvier 2016.

<sup>25</sup> Traduction libre.

<sup>26</sup> CJUE, Pays-bas/Conseil (C-58/94), 30 avril 1996.

<sup>27</sup> Introduit par le traité de Lisbonne, ce mécanisme se trouve explicité à l'article 24 du TFUE, et dans Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

<sup>28</sup> C. Hugon, « Glyphosate : la contre-attaque s'organise », Philippe-Lamberts.eu, 12 décembre 2017.

<sup>29</sup> S. Horel, « Glyphosate : réponse minimale de la Commission européenne à la société civile », *Le Monde*, 12 décembre 2017.

<sup>30</sup> X., « Un État pourrait contester la prolongation du glyphosate devant la justice de l'Union européenne », RTBF, 7 décembre 2017 ; AFP, « Des eurodéputés veulent contester la nouvelle licence en justice », *Libération*, 7 décembre 2017 et O. De Schutter, « Why the Commission's renewal of the authorization to place glyphosate on the EU market should be annulled », Philippe-Lamberts.eu, 7 décembre 2017.