Le Conseil d’Etat statuant au contentieux

Sur le rapport de la 3ème sous-section de la Section du contentieux

Séance du 13 février 2012 - Lecture du 7 mars 2012

Mouvement pour les droits et le respect des générations futures et autre, n°332806

Vu la requête, enregistrée le 16 octobre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat, présentée pour le MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES, dont le siège est 935 rue de la Montagne à Ons-en-Braye (60650), représenté par son président, et M. M., ; le MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES et autre demandent au Conseil d’Etat :

1°) d’annuler la décision implicite par laquelle le ministre chargé de l’agriculture a rejeté leur demande d’abrogation de la décision n° 9800036 autorisant la mise sur le marché du produit phytopharmaceutique Roundup Extra 360 ;

2°) d’enjoindre au ministre chargé de l’agriculture, à titre principal, d’abroger l’autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique Roundup Extra 360 dans un délai d’un mois à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 15 000 euros par jour de retard, ou à titre subsidiaire, de réexaminer leur demande d’abrogation ;

3°) de mettre à la charge de l’Etat la somme de 8 000 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative ;

ils soutiennent que l’autorisation de mise sur le marché de la préparation litigieuse a été instruite sans considération de la présence du polyoxyethylène amine (POEA) en tant que substance active et sans respecter, en ce qui concerne cette substance active ajoutée au glyphosate, les prescriptions prévues par l’arrêté interministériel du 6 septembre 1994 ; que l’évaluation scientifique n’a pas été conforme à cet arrêté ;

Vu la demande du 16 juin 2009, reçue le 18 juin 2009, adressée au ministre de l’agriculture et de la pêche ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 août 2010, présenté par le ministre de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche, qui conclut au rejet de la requête ; il soutient que le « POEA » ne répond pas à la définition d’une substance active ; que la préparation litigieuse a fait l’objet d’une évaluation des risques et des bénéfices complète ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 janvier 2011, présenté pour la société Monsanto SAS, qui conclut au rejet de la requête ; elle soutient que la composition exacte de la préparation litigieuse n’a pas été dissimulée ; que la préparation ne comporte pas d’agent surfactant de la famille des polyoxyéthylènes aminés ; qu’en tout état de cause, le « POEA » ne constitue pas une substance active ; que l’évaluation de l’innocuité du produit a été réalisée conformément à la réglementation ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 23 novembre 2011, présenté par le MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES et autre, qui reprennent les conclusions de leur requête et les mêmes moyens ; ils soutiennent en outre qu’à supposer que la préparation litigieuse ne contienne pas de « POEA », elle contient en tout état de cause un autre surfactant aux effets comparables ; que la demande d’autorisation de ce produit a été instruite sans considération de la présence de ce surfactant en tant que substance active et sans respecter, en ce qui concerne cette substance active ajoutée au glyphosate, les prescriptions prévues par l’arrêté du 6 septembre 1994 ; que l’évaluation scientifique n’a, du fait de la non prise en compte des effets de ce surfactant, pas été conforme à cet arrêté ;

Vu le nouveau mémoire en défense, enregistré le 28 novembre 2011, présenté par le ministre de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche, qui reprend les conclusions de son précédent mémoire et les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 ;

Vu le code rural ;

Vu l’arrêté interministériel du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, Auditeur,

- les conclusions de M. Vincent Daumas, rapporteur public ;

Considérant qu’aux termes de l’article L. 253-4 du code rural dans sa rédaction à la date de la décision attaquée : « A l’issue d’une évaluation des risques et des bénéfices que présente le produit , l’autorisation de mise sur le marché est délivrée par l’autorité administrative après avis de l’Agence française de sécurité sanitaire des aliments, si les substances actives contenues dans ce produit sont inscrites sur la liste communautaire des substances actives, à l’exception de celles bénéficiant d’une dérogation prévue par la réglementation communautaire, et si l’instruction de la demande d’autorisation révèle l’innocuité du produit à l’égard de la santé publique et de l’environnement, son efficacité et sa sélectivité à l’égard des végétaux et produits végétaux dans les conditions d’emploi prescrites. / L’autorisation peut être retirée s’il apparaît, après nouvel examen, que le produit ne satisfait pas aux conditions définies au premier alinéa (…) » ; que l’article R. 253-38 du code rural prévoit que l’autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique est délivrée pour dix ans par le ministre chargé de l’agriculture, après avis de l’Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ; que l’article R. 253-46 du même code dispose que : « L’autorisation de mise sur le marché peut être retirée ou modifiée par le ministre chargé de l’agriculture, le cas échéant après avis de l’Agence française de sécurité sanitaire des aliments. / L’autorisation de mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique est retirée : / 1° Si les conditions requises pour son obtention ne sont plus remplies ; / 2° Ou si des indications fausses ou fallacieuses ont été fournies dans la demande d’autorisation (…) » ;

Considérant qu’il résulte de ces dispositions que le ministre chargé de l’agriculture ne peut autoriser la mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique que si les substances actives contenues dans ce produit sont inscrites sur la liste communautaire des substances actives autorisées ou bénéficient d’une dérogation prévue par la réglementation communautaire, et après que l’instruction de la demande d’autorisation a établi l’innocuité, l’efficacité et la sélectivité du produit ; que l’autorisation de mise sur le marché délivrée à un produit peut être renouvelée à l’expiration d’un délai de dix ans, si les conditions requises pour son obtention sont toujours remplies, mais doit être abrogée dans le cas contraire ;

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier que les risques liés à l’utilisation de la préparation phytopharmaceutique Roundup Extra 360 de la société Monsanto Agriculture France SAS, qui disposait d’une autorisation de mise sur le marché n° 9800036, ont fait l’objet d’une réévaluation à la suite de l’inscription du glyphosate, substance qui entre dans la composition de cet herbicide en tant que substance active, sur la liste communautaire des substances actives autorisées à l’annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ; qu’après que l’AFSSA a, le 20 août 2007, émis un avis favorable, le ministre chargé de l’agriculture a renouvelé l’autorisation de la préparation Roundup Extra 360 ; qu’à la suite de la publication de travaux scientifiques sur les effets du glyphosate et des préparations à base de cette substance dans la revue « Chemical Research in Toxicology », le ministre chargé de l’agriculture a, le 28 janvier 2009, saisi l’AFSSA d’une nouvelle demande d’avis ; que, par un avis du 26 mars 2009, l’AFSSA a estimé que les résultats avancés dans ces publications n’apportaient pas de nouveaux éléments pertinents de nature à remettre en cause les conclusions de l’évaluation européenne du glyphosate ni celles de l’évaluation nationale des préparations contenant cette substance ; que, par un courrier du 16 juin 2009, reçu le 18 juin suivant, le MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES (MDRGF) et M. M. ont demandé au ministre de l’agriculture et de la pêche d’abroger la décision autorisant la mise sur le marché du produit Roundup Extra 360 ; que le silence gardé pendant plus de deux mois par le ministre sur cette demande a fait naître une décision implicite de rejet ; que le MDRGF et M. M. demandent l’annulation pour excès de pouvoir de cette décision ;

Considérant, en premier lieu, que l’article L. 253-1 du code rural, pris pour la transposition de l’article 2 de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991, définit les produits phytopharmaceutiques comme « les préparations contenant une ou plusieurs substances actives et les produits composés en tout ou partie d’organismes génétiquement modifiés présentés sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l’utilisateur final, destinés à : / a) Protéger les végétaux ou produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action ; / b) Exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, dans la mesure où il ne s’agit pas de substances nutritives ; / c) Assurer la conservation des produits végétaux, à l’exception des substances et produits faisant l’objet d’une réglementation communautaire particulière relative aux agents conservateurs ; / d) Détruire les végétaux indésirables ; / e) Détruire des parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux » ; que l’article 2 de la même directive définit par ailleurs les « substances » comme « les éléments chimiques et leurs composés tels qu’ils se présentent à l’état naturel ou tels que produits par l’industrie, incluant toute impureté résultant inévitablement du procédé de fabrication », et les « substances actives » comme « les substances ou micro-organismes, y compris les virus exerçant une action générale ou spécifique: / 4.1. sur les organismes nuisibles ou / 4.2. sur les végétaux, parties de végétaux ou produits végétaux. » ; que le point 3.1 de l’annexe II à cette directive, repris au point 3.1 de l’annexe I à l’arrêté interministériel du 6 septembre 1994 portant application du décret n° 94-359 du 5 mai 1994 relatif au contrôle des produits phytopharmaceutiques, impose de préciser, dans le dossier de demande d’inscription d’une substance active sur la liste des substances actives autorisées, la « fonction » de cette substance active parmi les fonctions « acaricide, bactéricide, fongicide, herbicide, insecticide, molluscicide, nématicide, régulateur de croissance végétale, répulsif, rodenticide, médiateur chimique, taupicide, virucide, autres (à préciser) » ; que les points 1.4.2 à 1.4.4 de l’annexe III à la directive 91/414/CEE, transposés aux points 1.4.2 à 1.4.4 de l’annexe II à l’arrêté du 6 septembre 1994, prévoient par ailleurs que doivent être indiquées, dans le dossier de demande d’autorisation d’un produit phytopharmaceutique, la composition de la préparation, la concentration de la substance active et celle des « autres produits », et qu’il y a lieu d’identifier ces autres produits de la formule en précisant leur « fonction ..:/ - adhésif, / - agent antimoussant, / - antigel, / - liant, / - tampon, / - agent porteur, / - déodorant, / - agent dispersant, / - teinture, / - émétique, / - émulsifiant, / - fertilisant, / - conservateur, /(…)/ - agent mouillant/ , - divers (à spécifier). » ;

Considérant qu’il résulte de ces dispositions qu’une substance qui n’exerce dans une préparation phytopharmaceutique donnée, eu égard notamment à ses caractéristiques propres et à son degré de concentration dans ce produit, aucune des fonctions qui caractérisent une « action générale ou spécifique » sur des végétaux ou organismes cibles, mais permet seulement d’obtenir, en remplissant l’une des fonctions énumérées au point 1.4.4 de l’annexe III à la directive 91/414/CEE transposé au point 1.4.4 de l’annexe II à l’arrêté du 6 septembre 1994, une certaine forme de cette préparation, par exemple un simple agent « mouillant », ne constitue pas une « substance active » de cette préparation au sens de l’article L. 253-1 du code rural ;

Considérant que, si les requérants soutiennent qu’entre dans la composition de la préparation Roundup Extra 360 un polymère de la famille des polyoxyéthylènes amines ou un autre agent surfactant dont les propriétés seraient comparables à ce polymère et qui devrait être qualifié de substance active, il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment de l’avis de l’AFSSA du 26 mars 2009, que le ministre chargé de l’agriculture aurait commis une erreur manifeste d’appréciation des propriétés de ce composant en estimant qu’il présentait, dans ce produit, les qualités d’un agent tensioactif permettant d’augmenter les « propriétés mouillantes » de la préparation, mais n’y exerçait pas de fonction caractérisant une action générale ou spécifique sur les végétaux ou partie de végétaux ; qu’en déduisant de cette analyse que ce composant, alors même qu’il présenterait une toxicité propre, ne constituait pas une substance active de la préparation Roundup Extra 360 au sens des dispositions citées ci-dessus, le ministre n’a pas fait, de celles-ci, une application inexacte ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que la décision du ministre refusant d’abroger l’autorisation de mise sur le marché de la préparation Roundup Extra 360 serait illégale au motif que l’instruction de la demande d’autorisation n’aurait pas respecté, pour ce composant, les règles de présentation et d’évaluation propres à une substance active, en particulier les prescriptions de l’arrêté du 6 septembre 1994 sur ces points, ne peut qu’être écarté ; qu’au demeurant, si le ministre avait considéré ce composant comme une substance active de la préparation, il aurait été tenu, en vertu de l’article L. 253-4 du code rural, à défaut d’inscription sur la liste des substances actives autorisées et de dérogation prévue par le droit communautaire, de rejeter la demande d’autorisation ;

Considérant, en deuxième lieu, que les requérants soutiennent que l’évaluation de l’innocuité de la préparation n’a pas été conforme aux prescriptions de l’arrêté du 6 septembre 1994, dès lors qu’elle n’a pas tenu compte des effets « synergiques » du glyphosate et de l’agent surfactant entrant dans la composition de ce produit ;

Considérant qu’il appartient à l’AFSSA, dans le cadre d’une demande d’autorisation de la mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique, de procéder à une évaluation complète des risques que ce produit peut présenter pour la santé humaine ou animale ou pour l’environnement, en tenant compte, le cas échéant, des effets synergiques entre la substance active et les autres substances entrant dans la composition du produit lorsque leur prise en compte est pertinente pour l’évaluation de ces risques ;

Considérant qu’il ressort de l’avis du 20 août 2007 que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, l’AFSSA n’a pas procédé, lors de la procédure de renouvellement de l’autorisation délivrée à la préparation Roundup Extra 360, à une évaluation des risques de cette préparation au regard des seuls éléments relatifs au glyphosate pris isolément ; qu’ainsi, cet avis fait explicitement référence, sur plusieurs points, à des études réalisées par application de la préparation elle-même, avec l’ensemble de ses surfactants et coformulants ; que les requérants ne développent aucune critique précise de la méthode ainsi suivie ; qu’en particulier, ils n’indiquent pas les points d’analyse pour lesquels, alors que l’avis du 20 août 2007 fait état d’éléments relatifs à la seule substance active, il aurait été nécessaire, selon eux, de procéder à des tests par application de la préparation dans son ensemble, pour tenir compte des effets combinés du glyphosate et de l’autre composant présent dans le produit ; que, par ailleurs, dans son avis du 26 mars 2009, qui mentionne plusieurs préparations de la famille Roundup, l’AFSSA a fait porter son évaluation sur les résultats de travaux scientifiques relatifs aux effets mutagènes et cancérigènes pour l’homme et l’animal de l’exposition aux préparations à base de glyphosate comprenant, à titre de coformulants, des substances telles que les composants entrant dans la composition de ces préparations ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l’analyse des risques de cette préparation aurait omis de prendre en compte les effets « synergiques » du glyphosate et de l’autre composant présent dans ce produit et qu’elle aurait ainsi méconnu les règles d’évaluation posées par l’arrêté interministériel du 6 septembre 1994, doit être écarté ;

Considérant qu’il résulte de tout ce qui précède que le MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES et autre ne sont pas fondés à demander l’annulation de la décision attaquée ; qu’il y a lieu, par voie de conséquence, de rejeter leurs conclusions à fin d’injonction ;

Considérant que les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu’une somme soit mise à ce titre à la charge de l’Etat, qui n’est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

D E C I D E :

———————

Article 1er : La requête du MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES et autre est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au MOUVEMENT POUR LES DROITS ET LE RESPECT DES GENERATIONS FUTURES, désormais dénommé ASSOCIATION GENERATIONS FUTURES, à M. M., au ministre de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l’aménagement du territoire et à la société Monsanto SAS.