

N° 376809

**Association générale des producteurs de maïs (AGPM) et
Fédération nationale de la production
de semences de maïs et de sorgho (FNPSMS)**

N° 377134

SARL Le Trouilh et EARL de Cadelon

N° 377625

Union française des semenciers

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 4 avril 2016

Lecture du 15 avril 2016

CONCLUSIONS

Vincent DAUMAS, rapporteur public

Par l'arrêté du 14 mars 2014 dont on vous demande l'annulation pour excès de pouvoir, le ministre de l'agriculture a interdit la commercialisation, l'utilisation et la culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié « *Zea mays* L. lignée MON 810 ». On ne présente plus cette lignée de maïs transgénique, commercialisée par la société Monsanto et devenue, à tort ou à raison, le symbole d'une techno-agriculture capitaliste, productiviste et mondialisée.

Vous savez que ce maïs a été génétiquement modifié, par introduction dans son patrimoine génétique d'un gène issu d'une bactérie, *Bacillus Thuringiensis* (*Bt*), afin que ce maïs puisse synthétiser, comme cette bactérie, la protéine Cry1Ab. Cette dernière possède en effet des propriétés insecticides à l'encontre, notamment, de la pyrale européenne, dont les larves sont le principal ravageur des cultures de maïs. Les bactéries *Bt*, parce qu'elles émettent ce type de toxines, sont couramment utilisées en agriculture conventionnelle, et même en agriculture biologique, pour lutter contre les ravageurs.

La mise sur le marché du MON 810 a été autorisée le 22 avril 1998 par la Commission européenne, sur le fondement d'une directive du 23 avril 1990¹ relative à la dissémination des organismes génétiquement modifiés (OGM), qui ne prévoyait alors aucune limite de durée aux autorisations de mise sur le marché (AMM). En ce qui concerne spécifiquement les aliments génétiquement modifiés, cette directive a été ultérieurement remplacée par un règlement du 22 septembre 2003², qui a accru les exigences requises en vue de l'obtention d'une AMM. Ce nouveau règlement prévoyait toutefois une procédure dérogatoire pour les produits dit « existants », c'est-à-dire ceux ayant été légalement mis sur le marché dans

¹ Directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

² Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés.

l'Union européenne avant son entrée en vigueur. Ces produits pouvaient continuer à être mis sur le marché moyennant une simple notification à la Commission. Les exploitants devaient cependant, dans un délai de neuf ans à compter de la première mise sur le marché, déposer une demande de renouvellement de l'AMM, soumise au cadre juridique issu du nouveau règlement.

Le maïs MON 810 a bénéficié de ce régime d'antériorité, en continuant d'être commercialisé sous couvert de l'AMM acquise sous l'empire de la directive de 1990. Une demande de renouvellement de cette autorisation a bien été présentée le 18 avril 2007, conformément aux exigences du règlement de 2003. Mais elle n'a, à ce jour, toujours pas donné lieu à une décision de la part de la Commission.

Entre temps, les autorités françaises s'étaient saisies du sujet : un premier arrêté avait été édicté le 7 février 2008 par le ministre de l'agriculture pour interdire, à titre de mesure d'urgence, la mise en culture du maïs MON 810. Cet arrêté vous a été déféré, notamment par la société Monsanto, et pour trancher ce litige, vous avez interrogé à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne afin d'obtenir une clarification du cadre juridique applicable. La Cour a jugé que l'article 34 du règlement du 22 septembre 2003, qui permet aux Etats membres, sous des conditions très strictes, de prendre des mesures d'urgence, constituait le seul fondement possible de la décision contestée (CJUE 8 septembre 2011, Monsanto SAS et autres, aff. C-58/10 à C-68/10). Constatant que ces conditions n'étaient pas remplies, vous avez annulé l'arrêté du 7 février 2008 (CE 28 novembre 2011, n° 313605, au Recueil).

Un nouvel arrêté identique au premier a été repris le 16 mars 2012. Vous l'avez de nouveau annulé, au motif une fois encore que les conditions requises pour prendre une telle mesure n'étaient pas réunies, et en jugeant qu'en estimant le contraire, le ministre de l'agriculture avait commis une erreur manifeste d'appréciation (CE 1^{er} août 2013, Association générale des producteurs de maïs et autres, n° 358103 et a., aux tables du Recueil).

La présente affaire est donc le troisième volet d'une saga contentieuse. Au risque de tuer tout suspens, nous croyons qu'il doit se clore comme les deux précédents.

1. L'examen des questions préalables ne pose pas de difficulté.

Vous êtes bien compétent en premier et dernier ressort pour connaître des requêtes qui vous sont soumises – votre décision du 1^{er} août 2013 a retenu le caractère réglementaire de l'arrêté d'interdiction qui était contesté et elle est mentionnée aux tables du Recueil précisément sur ce point. Ces requêtes sont recevables – l'intérêt pour agir des personnes morales qui vous saisissent, notamment, ne fait pas de doute. Vous pourrez les joindre.

Dans deux des affaires appelées, une intervention en défense unique est présentée par de nombreux intervenants. L'Association générale des producteurs de maïs (AGPM) et la Fédération nationale de la production de semences de maïs et de sorgho (FNPSMS) contestent la qualité des personnes qui représentent en justice l'un des intervenants, la Confédération paysanne, à l'égard de laquelle elles ont peut-être développé une animosité particulière... Cette contestation est bien sûr vaine en termes d'incidence sur le cours du procès, puisque ce

syndicat agricole n'est que l'un des nombreux cosignataires de l'intervention. Elle nous paraît en outre mal fondée³. Vous pourrez admettre les interventions.

2. Ces questions préalables réglées, disons un mot du cadre juridique du litige, qui n'a pas changé depuis votre précédente décision d'annulation.

Le ministre a pris l'arrêté litigieux sur le fondement de l'article 34 du règlement du 22 septembre 2003, intitulé « mesures d'urgence ». Cet article prévoit deux hypothèses dans lesquelles un Etat membre peut arrêter des mesures d'urgence : d'une part, celle où un produit autorisé est, de toute évidence, susceptible de présenter un risque grave pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement ; d'autre part, celle où il apparaît nécessaire, au regard d'un avis de l'autorité européenne compétente, de modifier d'urgence une autorisation. En ce qui concerne la procédure applicable, l'article 34 du règlement de 2003 renvoie aux articles 53 et 54 d'un autre règlement, du 28 janvier 2002, relatif à la sécurité alimentaire⁴.

Tout comme l'arrêté que vous avez annulé en 2013, celui qui vous est déféré aujourd'hui prétend se fonder, tout à la fois, sur les deux terrains prévus par l'article 34 du règlement de 2003 permettant aux Etats membres de prendre des mesures d'urgence. La défense du ministre le confirme : il a estimé que l'interdiction du maïs MON 810 était rendue nécessaire, en urgence, du fait d'avis rendus par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) ; il a aussi estimé que cette interdiction était nécessaire et urgente parce que ce maïs était susceptible, d'évidence, de constituer un danger pour l'environnement.

Les requérantes contestent son appréciation sur ces deux points, en soulevant notamment des moyens d'erreur manifeste d'appréciation. Tel est bien le degré de contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur l'appréciation à laquelle se livre une autorité administrative lorsqu'il s'agit d'évaluer, au vu de l'état des connaissances scientifiques, les risques qui pèsent sur la santé humaine ou animale ou l'environnement (voyez CE 29 décembre 1999, Société Rustica Prograin et autres, n° 206687, aux tables du Recueil ; CE assemblée, 4 avril 2013, Association coordination interrégionale Stop THT et autres, n° 342409, au Recueil ; ou encore votre précédente décision du 1^{er} août 2013).

2.1. Examinons d'abord les avis de l'AESA mis en avant par le ministre.

Le premier est un avis du 8 décembre 2011. Vous lui trouverez un air de déjà vu car il était déjà invoqué par le ministre à l'appui de son arrêté du 16 mars 2012. Son contenu n'a pas changé : l'AESA y relève, d'une part, qu'il existe des risques qu'une pratique intensive de la culture du maïs génétiquement modifié Bt 11, similaire au maïs MON 810, donne lieu au développement d'une résistance chez les insectes cibles ; elle relève également, d'autre part, que l'exposition durable de certaines espèces de papillons non cibles au pollen du maïs Bt 11 peut conduire à une réduction de ces populations. Toutefois, l'AESA n'en déduisait nullement la nécessité d'une interdiction, encore moins l'existence d'une urgence. Elle préconisait seulement des mesures de gestion renforcées par rapport à celles prévues dans l'AMM, permettant de prévenir les risques identifiés.

³ La Confédération paysanne est représentée par sa secrétaire générale, mandatée par les membres du secrétariat national. Or selon l'article 16 des statuts de ce syndicat, c'est le comité national qui a le pouvoir d'agir en justice. Mais l'article 17 prévoit qu'en cas d'urgence, le secrétariat national peut agir.

⁴ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

Le second avis dont se prévaut le ministre a été rendu le 6 décembre 2012. Il s'agit d'un avis par lequel l'AESA procède à une mise à jour de l'évaluation des risques du maïs MON 810. Cet avis, contrairement au précédent, est bien nouveau. Mais il n'en ressort, en revanche, rien de neuf : l'AESA le conclut en indiquant qu'elle n'a identifié aucune publication scientifique nouvelle de nature à remettre en cause ses précédentes conclusions sur l'évaluation des risques du MON 810 et ses précédentes recommandations relatives au suivi et à la réduction de ces risques.

Aucun de ces deux avis ne contenait, par conséquent, d'éléments susceptibles de justifier, en urgence, une mesure telle que l'interdiction totale de la commercialisation, l'utilisation et la culture du maïs MON 810.

Les intervenants en défense consacrent de longs développements à une mise en cause du rôle et du fonctionnement de l'AESA et ils mettent en doute l'impartialité de certains des membres de son panel OGM. Nous comprenons cette argumentation mais elle est largement inopérante dans le cadre du précédent litige : quel que soit son bien-fondé, elle ne peut suppléer l'absence d'avis de l'AESA justifiant, par son contenu, que le ministre puisse en urgence modifier l'AMM délivrée par la Commission européenne pour la commercialisation du maïs MON 810.

2.2. Quant au second terrain invoqué par le ministre, il s'agit d'une voie étroite.

La Cour de justice de l'Union européenne a en effet donné une interprétation très stricte des conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent, en l'absence d'avis scientifique de l'autorité européenne compétente, prendre des mesures d'urgence sur le fondement de l'article 34 du règlement de 2003. La Cour a jugé « *que les expressions « de toute évidence » et « risque grave » doivent être comprises comme se référant à un risque important mettant en péril de façon manifeste la santé humaine, la santé animale ou l'environnement* ». La Cour a en outre ajouté que « *ce risque doit être constaté sur la base d'éléments nouveaux reposant sur des données scientifiques fiables* » (arrêt *Monsanto SAS et autres* du 8 septembre 2011, précité, point 76).

Quels sont les éléments scientifiques nouveaux dont se prévaut le ministre ? Il s'agit de quatre études publiées dans diverses revues scientifiques.

La première (Campagne et al., 2013⁵) suggère que la résistance à la toxine Cry1Ab chez l'insecte ravageur *Busseola fusca* pourrait être liée à un allèle dominant, et non récessif, ce qui remettrait en cause les stratégies de gestion du risque de développement de cette résistance dans le cas de ce papillon. Toutefois cette espèce de papillon n'est pas présente en Europe. En outre et surtout, le risque de développement de phénomènes de résistance chez les espèces cibles du MON 810 n'est nullement de nature à caractériser un risque immédiat pour l'environnement : cette résistance affecterait les cultures de maïs, les revenus des producteurs, et sans doute au final l'intérêt même du MON 810. Mais on cherche en vain le risque d'atteinte grave et immédiate à l'environnement.

⁵ Campagne et alii, « Dominant inheritance of field-evolved resistance to *Bt* corn in *Busseola fusca* », Plos One, 2 juillet 2013, vol. 8, n° 7 (<http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0069675>).

La deuxième étude (Mezzomo et al., 2013⁶) est une étude de toxicité qui se propose d'évaluer les effets des toxines de type Cry à partir de tests pratiqués sur des souris de laboratoire auxquelles sont administrées, par voie orale, des doses croissantes de bactéries exprimant ces toxines. L'étude met en évidence des effets toxiques sur certaines cellules (globules rouges). En revanche, elle conclut à l'absence d'effets génotoxiques. Tout en soulignant que des recherches supplémentaires sont nécessaires pour évaluer avec une plus grande précision le risque toxicologique des OGM de type MON 810 pour les organismes non cibles, l'étude indique que les concentrations et temps d'exposition ne sont pas normalement présents dans l'environnement. On est donc loin d'une étude de plein champ qui accréderait le risque d'une menace grave et immédiate sur l'environnement, dans les conditions d'emploi actuelles du MON 810.

La troisième étude (Zhou et al., 2014⁷) s'intéresse aux effets de la toxine Cry1Ab sur des espèces non cibles par le biais de la chaîne alimentaire. Elle porte sur deux espèces d'araignées dont des spécimens sont nourris de mouches élevées dans un milieu dans lequel la toxine est présente. L'étude suggère que chez ces prédateurs, des troubles apparaissent dans l'expression de plusieurs enzymes – un neurotransmetteur et deux antioxydants. Toutefois, l'étude est très peu conclusive. Ses auteurs indiquent eux-mêmes que les interactions entre les enzymes étudiées ne sont pas claires, non plus que le processus de bioaccumulation de la toxine chez les araignées. Surtout, aucun effet négatif n'est démontré chez ces dernières.

La quatrième étude (Holst et al., 2013⁸) est une tentative de modélisation informatique des effets de la dispersion du pollen de maïs Bt sur un type d'ortie particulièrement consommée par les larves d'un papillon européen (*Inachis Io*, le paon du jour), et par ricochet, sur l'évolution des populations de cette espèce de papillon. L'étude prend en compte des données phénologiques, c'est-à-dire l'influence des cycles saisonniers sur la plus ou moins grande exposition des larves au pollen, les périodes respectives de dispersion du pollen et de nourriture des larves n'étant pas les mêmes selon les régions. L'étude conclut que les populations d'*Inachis Io* sont susceptibles d'être affectées significativement en Europe centrale et méridionale, où l'espèce est bivoltine, c'est-à-dire comporte deux générations par an. Toutefois, l'étude souligne la complexité de la modélisation et la difficulté d'en tirer des conséquences sur le terrain. Surtout, elle se borne à suggérer des précautions d'usage dans la culture du MON 810, afin de protéger ces populations de papillon.

Vous constaterez qu'aucune de ces études n'est de nature à établir l'existence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril de façon immédiate et manifeste l'environnement. Ajoutons que ces quatre études ont fait l'objet de critiques méthodologiques, auxquelles le ministre ne répond pas – pas plus que les intervenants. Enfin, relevons que l'AESA, dans son dernier avis rendu le 31 juillet 2014, à la demande de la Commission, sur les éléments nouveaux soumis par la France, a examiné trois d'entre elles (Campagne 2013, Mezzomo 2013, Zhou 2014) et a conclu qu'elles ne remettaient pas en

⁶ Mezzomo et alii, « Hematotoxicity of *Bacillus thuringiensis* as spore-crystal strains Cry1Aa, Cry1Ab, Cry1Ac or Cry2Aa in Swiss albino mice », *Journal of Hematology & Thromboembolic Diseases*, 16 mars 2013, vol. 1, n° 1 (<http://dx.doi.org/10.4172/2329-8790.1000104>).

⁷ Zhou et alii, « Bioaccumulation of Cry1Ab protein from an herbivore reduces anti-oxidant enzyme activities in two spider species », *Plos One*, 13 janvier 2014, vol. 9, n° 1 (<http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0084724>).

⁸ Holst et alii, « Increased mortality is predicted of *Inachis io* larvae caused by Bt-maize pollen in European farmland », *Ecological Modelling* vol. 250, 10 février 2013, pp. 136-133.

cause ses précédentes évaluations. En outre, les résultats de la dernière (Holst 2013) ont été discutés dans une étude postérieure parue dans la même revue⁹.

2.3. Il n'y a pas lieu de s'attarder sur les autres aspects de l'argumentation présentée en défense. Ils vous sont connus car vous avez déjà écarté des arguments identiques dans votre décision du 1^{er} août 2013.

En premier lieu, la circonstance que l'AESA ait recommandé des mesures de gestion que la Commission européenne n'a pas jugé bon de mettre en œuvre n'est pas de nature à démontrer l'existence d'une situation d'urgence et d'un risque important mettant en péril de façon manifeste l'environnement. D'une part, les risques potentiels identifiés par l'AESA ne présentent pas un tel caractère de gravité. D'autre part, l'AESA estime que ces risques ne sont susceptibles de se manifester que dans l'hypothèse où le maïs MON 810 viendrait à être cultivé de manière intensive – et cette hypothèse est aujourd'hui, en France, très loin d'être réalisée.

En deuxième lieu, la circonstance que le maïs MON 810 ait été autorisé en 1998 dans un cadre juridique moins exigeant en termes d'évaluation du risque que le cadre actuel n'est pas non plus de nature, par elle-même, à caractériser l'existence d'une situation d'urgence et d'un risque important mettant manifestement en péril l'environnement. Pas plus que les conclusions du Conseil de l'Union européenne de 2008 selon lesquelles les procédures d'évaluation du risque environnemental lié aux OGM devaient être renforcées. Et pas plus que la publication par l'AESA de nouvelles lignes directrices en 2010 – relevons à ce propos que son avis de 2012 sur la mise à jour de l'évaluation des risques du MON 810 est intervenu conformément à ces nouvelles lignes directrices.

2.4. Au final, nous n'avons pas d'hésitation à vous proposer de juger que le ministre, en adoptant l'arrêté litigieux, a commis une erreur manifeste, à la fois dans son appréciation de la teneur des avis de l'AESA des 8 décembre 2011 et 6 décembre 2012 et dans l'appréciation qui l'a conduit à estimer, au vu des éléments dont il disposait, qu'était caractérisée l'existence d'une situation susceptible de présenter un risque important mettant en péril, de façon immédiate et manifeste, l'environnement.

Ajoutons que vous pourriez aussi, à notre avis, retenir un autre moyen d'annulation, celui tiré de ce que la mesure d'interdiction totale prise par le ministre est disproportionnée par rapport aux risques potentiels identifiés – précisons que votre contrôle sur l'adéquation de la mesure aux risques identifiés est, contrairement à celui portant sur l'appréciation de ces risques, un contrôle normal (CE 24 juillet 2009, Société BASF Agro, n° 316013, aux tables du Recueil). Mais nous préférons, à la réflexion, l'annulation pour erreur manifeste d'appréciation. Une annulation pour disproportion pourrait en effet suggérer qu'une mesure autre que l'interdiction totale pourrait être légale. Or au vu des pièces de ce dossier, nous n'en sommes pas du tout convaincu, puisque la condition d'urgence à laquelle est subordonnée la possibilité pour le ministre de prendre une mesure sur le fondement de l'article 34 du règlement de 2003 nous paraît, en tout état de cause, faire défaut.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Dans les n°s 376809 et 377134, admission des interventions ;
2. Annulation de l'arrêté attaqué ;

⁹ Perry et alii, « No evidence requiring change in the risk assessment of *Inachis io* larvae », Ecological Modelling vol. 268, 24 octobre 2013, pp. 103-122.

3. Mise à la charge de l'Etat, dans chaque instance, d'une somme de 3 000 euros au bénéfice des requérantes, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
4. Rejet des conclusions présentées au même titre par les intervenants.