



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

2010/0208(COD)

27.1.2011

*****|**

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire (COM(2010)0375 – C7-0178/2010 – 2010/0208(COD))

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

Rapporteur: Corinne Lepage

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Dans les amendements du Parlement, les modifications apportées au projet d'acte sont marquées en ***italique gras***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du projet d'acte pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

L'en-tête de tout amendement relatif à un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, comporte une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée. Les parties reprises d'une disposition d'un acte existant que le Parlement souhaite amender, alors que le projet d'acte ne l'a pas modifiée, sont marquées en **gras**. D'éventuelles suppressions concernant de tels passages sont signalées comme suit: [...].

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	16

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire (COM(2010)0375 – C7-0178/2010 – 2010/0208(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2010)0375),
 - vu l'article 294, paragraphe 2, et l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C7-0178/2010),
 - vu l'article 294, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
 - vu l'avis du Comité économique et social européen du 9 décembre 2010¹,
 - vu l'article 55 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et l'avis de la commission de l'agriculture et du développement rural (A7-0000/2011),
1. arrête la position en première lecture figurant ci-après;
 2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle entend modifier de manière substantielle sa proposition ou la remplacer par un autre texte;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

Amendement 1

Proposition de règlement – acte modificatif

Visa 1

Texte proposé par la Commission

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son **article 114**, [...],

Amendement

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son **article 192**,

¹ Non encore paru au Journal officiel.

Justification

La prise en compte par les Etats membres de facteurs liés à la protection de la faune et de la flore, à l'affectation des sols ou à l'aménagement du territoire, sur lesquels ils conservent d'importantes compétences, justifie que le présent Règlement soit basé sur l'article 192 du Traité.

Amendement 2**Proposition de règlement – acte modificatif**
Considérant 2*Texte proposé par la Commission*

(2) Dans le cadre de cette législation, les OGM destinés à la culture font l'objet d'une évaluation de risques *individuelle* avant que leur mise sur le marché de l'Union ne soit autorisée. L'objectif de cette procédure d'autorisation est de garantir un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines, de la santé et du bien-être des animaux, de l'environnement et des intérêts des consommateurs, tout en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur.

Amendement

(2) Dans le cadre de cette législation, les OGM destinés à la culture font l'objet d'une évaluation *individuelle* des risques ***directs et indirects, à court et à long termes*** avant que leur mise sur le marché de l'Union ne soit autorisée. L'objectif de cette procédure d'autorisation est de garantir un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines, de la santé et du bien-être des animaux, de l'environnement et des intérêts des consommateurs, tout en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur.

Justification

Etant donné le caractère prioritaire d'une meilleure application de la Directive 2001/18, il convient de rappeler les termes précis concernant les exigences législatives existantes sur l'évaluation des risques des OGM pour l'environnement.

Amendement 3

Proposition de règlement – acte modificatif Considérant 2 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission

Amendement

(2 bis) À ce titre, la Commission devrait en priorité s'assurer que les exigences juridiques applicables à l'évaluation des risques des OGM, telles que prévues par la directive 2001/18/CE, et en particulier par l'annexe II de ladite directive, sont correctement appliquées, y compris par les agences européennes chargées de cette évaluation, conformément aux conclusions du Conseil "Environnement" du 4 décembre 2008. Toutes les demandes du Conseil sur la procédure d'expertise et la portée de l'évaluation devraient être appliquées afin d'assurer la mise en œuvre de la directive 2001/18/CE. L'application de ces exigences juridiques est nécessaire pour assurer la confiance indispensable en l'évaluation des risques et dans les institutions chargées de cette évaluation. En particulier, la Commission devrait s'assurer que des nouvelles lignes directrices sur l'évaluation des risques des OGM sont adoptées. Ces lignes directrices ne devraient pas reposer principalement sur le principe d'équivalence substantielle ou sur le concept d'évaluation comparative de sécurité, et devraient permettre que les effets à long terme directs et indirects, ainsi que les incertitudes scientifiques, soient clairement identifiés. La Commission devrait également s'assurer que les procédures d'évaluation garantissent la pleine participation des États membres, des organismes scientifiques compétents et d'autres parties prenantes appropriées et que les changements dans l'utilisation des herbicides dus aux plantes génétiquement modifiées tolérantes aux herbicides soient évalués, en prenant en considération les politiques nationales

Justification

Ce nouveau considérant reprend les demandes principales du Conseil exprimées dans les conclusions du 4 décembre 2008, adoptées à l'unanimité. Elles concernent l'amélioration de la mise en œuvre de l'évaluation du risque telle que prévue par la Directive 2001/18/EC sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement. Afin de restaurer la confiance de l'opinion publique dans les processus d'évaluation, il ne saurait être question de laisser croire qu'une plus grande flexibilité serait accordée aux Etats membres en échange d'un affaiblissement des exigences liées à l'évaluation du risque au niveau communautaire.

Amendement 4

Proposition de règlement – acte modificatif
Considérant 7

Texte proposé par la Commission

(7) Il convient donc d'autoriser les États membres à adopter des mesures visant à restreindre ou à interdire la culture de tous les OGM ou de certains OGM sur tout ou partie de leur territoire et à modifier ces mesures en conséquence, s'il y a lieu, à toutes les étapes de l'autorisation, du renouvellement de l'autorisation ou du retrait du marché de l'OGM concerné. Il convient que *cette* possibilité s'applique également aux variétés génétiquement modifiées de semences et de matériels de multiplication végétale mises sur le marché conformément à la législation applicable en la matière et, en particulier, aux directives 2002/53/CE et 2002/55/CE. Ces mesures ne *doivent* porter que sur la culture d'OGM, et non sur la libre circulation et l'importation de semences et de matériels de multiplication végétale génétiquement modifiés, en tant que produits ou élément de produits, ainsi que des produits de leur récolte. De même, elles *doivent* être sans incidence sur la culture des variétés de semences et de matériels de multiplication

Amendement

(7) Il convient donc d'autoriser les États membres à adopter des mesures visant à restreindre ou à interdire la culture de tous les OGM ou de certains OGM sur tout ou partie de leur territoire et à modifier ces mesures en conséquence, s'il y a lieu, à toutes les étapes de l'autorisation, du renouvellement de l'autorisation ou du retrait du marché de l'OGM concerné. ***En effet, la mise en culture est étroitement liée à l'affectation des sols et à la protection de la faune et de la flore, pour lesquelles les États membres conservent des compétences importantes.*** Il convient que ***la*** possibilité ***d'adopter ces mesures*** s'applique également aux variétés génétiquement modifiées de semences et de matériels de multiplication végétale mises sur le marché conformément à la législation applicable en la matière et, en particulier, aux directives 2002/53/CE et 2002/55/CE. Ces mesures ne *devraient* porter que sur la culture d'OGM, et non sur la libre circulation et l'importation de semences et de matériels de multiplication

végétale non modifiées génétiquement dans lesquelles sont détectées des traces d'OGM autorisés dans l'Union dont la présence est fortuite ou techniquement inévitable.

végétale génétiquement modifiés, en tant que produits ou élément de produits, ainsi que des produits de leur récolte. De même, elles *devraient* être sans incidence sur la culture des variétés de semences et de matériels de multiplication végétale non modifiées génétiquement dans lesquelles sont détectées des traces d'OGM autorisés dans l'Union dont la présence est fortuite ou techniquement inévitable.

Or. fr

Justification

La Commission justifie le recours à la subsidiarité et à des recommandations sur la question de la "coexistence" par la diversité des pratiques agricoles entre et au sein des Etats membres. Les écosystèmes et environnements récepteurs font l'objet d'une diversité comparable. Par ailleurs, la culture des OGM touche à des aspects territoriaux sur lesquels les Etats membres conservent d'importantes compétences.

Amendement 5

Proposition de règlement – acte modificatif Considérant 8

Texte proposé par la Commission

(8) Selon le cadre juridique régissant l'autorisation des OGM, le niveau de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement décidé dans l'UE ne peut être modifié par un État membre et cette situation ne *doit* pas changer. Toutefois, les États membres peuvent adopter des mesures restreignant ou interdisant la culture de tous les OGM ou de certains d'entre eux sur tout ou partie de leur territoire pour des motifs d'intérêt public ***autres que*** ceux déjà ***abordés*** dans l'ensemble de règles harmonisées de l'UE, ***qui prévoit des procédures pour tenir compte des risques que la culture d'un OGM est susceptible de poser pour la santé et l'environnement.*** Ces mesures *doivent* en outre être conformes aux traités,

Amendement

(8) Selon le cadre juridique régissant l'autorisation des OGM, le niveau de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement décidé dans l'Union ne peut être modifié par un État membre et cette situation ne *devrait* pas changer. Toutefois, les États membres peuvent adopter des mesures restreignant ou interdisant la culture de tous les OGM ou de certains d'entre eux sur tout ou partie de leur territoire pour des motifs d'intérêt public ***complémentaires à, ou différents de*** ceux déjà ***évalués au titre des*** règles harmonisées de l'Union. ***Les motifs invoqués par les États membres peuvent inclure la prise en compte de conséquences environnementales complémentaires à celles déjà couvertes***

notamment au principe de non-discrimination entre les produits nationaux et étrangers et aux articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'aux obligations internationales auxquelles l'Union est tenue, en particulier dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

par l'évaluation des risques prévue par la partie C de la directive 2001/18/CE, et peuvent donc inclure, au moins en partie, la prise en compte de données scientifiques liées aux conséquences environnementales centrales, locales ou régionales sur les milieux récepteurs. Ces motifs peuvent aussi dépendre de facteurs non directement liés à l'évaluation des risques, mais liés à la gestion des risques ou à d'autres politiques nationales. Les motifs invoqués par les États membres peuvent inclure également, entre autres, le risque d'apparition de résistance chez les plantes adventices ou dans les organismes cibles, ou le potentiel invasif de la plante. Ces motifs peuvent inclure également des considérations socio-économiques telles que la faisabilité pratique et le coût des mesures prévues à l'article 26 bis de la directive 2001/18/CE pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits, la fragmentation du territoire, des changements dans les pratiques agricoles liés aux régimes de propriété intellectuelle, ou des objectifs de politique sociale tels que la préservation de la diversité ou de la spécificité de pratiques agricoles. Ces mesures devraient en outre être conformes aux traités, notamment au principe de non-discrimination entre les produits nationaux et étrangers et aux articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'aux obligations internationales auxquelles l'Union est tenue, en particulier dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Or. fr

Justification

L'examen de l'impact national, régional ou local de la culture d'un ou de plusieurs OGM aux caractéristiques similaires fait toujours appel, au moins en partie, à des données scientifiques et touche des aspects environnementaux qui peuvent - ou non - avoir déjà été examinés au

niveau communautaire. La prise en compte de motifs environnementaux est cohérente, mais elle est aussi celle qui donne aux Etats membres les garanties juridiques les plus solides pour la prise de mesures nationales.

Amendement 6

Proposition de règlement – acte modificatif Considérant 9

Texte proposé par la Commission

(9) Compte tenu du principe de subsidiarité, l'objet du présent règlement n'est pas d'harmoniser les conditions applicables à la culture des OGM dans les États membres, mais de permettre à ceux-ci d'invoquer **d'autres motifs que** ceux qui ont trait à l'évaluation scientifique des risques environnementaux et sanitaires pour interdire la culture d'OGM sur leur territoire. Par ailleurs, l'un des objectifs de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, qui est de permettre à la Commission d'adopter des actes contraignants au niveau de *l'UE*, ne peut être atteint par la notification systématique, en application de ladite directive, des mesures prises par les États membres. De plus, les mesures que les États membres peuvent adopter au titre du présent règlement ne pouvant avoir pour objet la mise sur le marché d'OGM et ne modifiant donc pas les conditions de commercialisation des OGM autorisés dans le cadre de la législation actuelle, la procédure de notification prévue par la directive 98/34/CE n'apparaît pas comme le moyen d'information le plus approprié pour la Commission. En conséquence, par dérogation, la directive 98/34/CE ne *doit* pas s'appliquer. Un système plus simple de notification des mesures nationales avant leur adoption constitue un outil mieux adapté pour informer la Commission de ces

Amendement

(9) Compte tenu du principe de subsidiarité, l'objet du présent règlement n'est pas d'harmoniser les conditions applicables à la culture des OGM dans les États membres, mais de permettre à ceux-ci d'invoquer **des motifs complémentaires à, ou différents de** ceux qui ont trait à l'évaluation scientifique des risques environnementaux et sanitaires pour interdire la culture d'OGM sur leur territoire. Par ailleurs, l'un des objectifs de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, qui est de permettre à la Commission d'adopter des actes contraignants au niveau de *l'Union*, ne peut être atteint par la notification systématique, en application de ladite directive, des mesures prises par les États membres. De plus, les mesures que les États membres peuvent adopter au titre du présent règlement ne pouvant avoir pour objet la mise sur le marché d'OGM et ne modifiant donc pas les conditions de commercialisation des OGM autorisés dans le cadre de la législation actuelle, la procédure de notification prévue par la directive 98/34/CE n'apparaît pas comme le moyen d'information le plus approprié pour la Commission. En conséquence, par dérogation, la directive 98/34/CE ne *devrait* pas s'appliquer. Un système plus simple de notification des mesures nationales avant leur adoption constitue un

mesures. Il convient donc que les mesures que les États membres entendent adopter ainsi que les motifs y afférents soient communiqués, à titre d'information, à la Commission et aux autres États membres un mois avant leur adoption.

outil mieux adapté pour informer la Commission de ces mesures. Il convient donc que les mesures que les États membres entendent adopter ainsi que les motifs y afférents soient communiqués, à titre d'information, à la Commission et aux autres États membres un mois avant leur adoption.

Or. fr

Justification

L'évaluation communautaire des risques ne peut pas examiner l'impact d'un OGM au sein de tous les écosystèmes ou environnements récepteurs concernés. Par ailleurs, certains aspects environnementaux, ou agri-environnementaux, ne sont pas examinés lors de l'évaluation communautaire. Il faut donc permettre aux États membres d'invoquer des motifs environnementaux, sans que ces motifs remettent nécessairement en cause l'évaluation menée au niveau communautaire, qui ne saurait être exhaustive.

Amendement 7

Proposition de règlement – acte modificatif

Article 1 – point -1 (nouveau)

Directive 2001/18/CE

Article 26 bis – paragraphe 1

Texte proposé par la Commission

Amendement

La directive 2001/18/CE est modifiée comme suit:

-1) À l'article 26 bis, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

"1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour éviter la présence accidentelle d'OGM dans d'autres produits.";

Or. fr

Justification

La culture éventuelle d'OGM ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires pour les exploitants de l'agriculture conventionnelle ou biologique. Il convient donc de rendre obligatoire la prise par les États membres de mesures destinées à éviter la présence d'OGM

dans d'autres produits, mesures qui sont pour l'instant optionnelles d'après la formulation actuelle de l'article 26bis. Une attention particulière devrait être portée aux éventuelles contaminations transfrontalières.

Amendement 8

Proposition de règlement – acte modificatif

Article 1 – point 1

Directive 2001/18/CE

Article 26 ter

Texte proposé par la Commission

Dans la directive 2001/18/CE, l'article suivant est inséré avec effet à la date d'entrée en vigueur du présent règlement:

«Article 26 ter

Culture

Les États membres peuvent adopter des mesures visant à restreindre ou à interdire, sur tout ou partie de leur territoire, la culture de tous les OGM, ou de certains d'entre eux, autorisés en vertu de la partie C de la présente directive ou du règlement (CE) n° 1829/2003 et consistant en des variétés génétiquement modifiées mises sur le marché conformément à la législation de l'UE applicable à la commercialisation des semences et des matériels de multiplication végétale, sous réserve que ces mesures:

a) soient fondées sur des motifs ***autres que ceux qui ont trait à l'évaluation des incidences négatives sur la santé et l'environnement*** susceptibles de résulter de la dissémination volontaire ou de la mise sur le marché d'OGM;

Amendement

1) L'article suivant est inséré:

«Article 26 ter

Culture

Les États membres peuvent adopter des mesures visant à restreindre ou à interdire, sur tout ou partie de leur territoire, la culture de tous les OGM, ou de certains d'entre eux, autorisés en vertu de la partie C de la présente directive ou du règlement (CE) n° 1829/2003 et consistant en des variétés génétiquement modifiées mises sur le marché conformément à la législation de l'Union applicable à la commercialisation des semences et des matériels de multiplication végétale, sous réserve que ces mesures:

a) soient fondées sur:

i) des motifs ***liés à des conséquences environnementales*** susceptibles de résulter de la dissémination volontaire ou de la mise sur le marché d'OGM, ***complémentaires des conséquences environnementales examinées lors de l'évaluation des incidences négatives sur l'environnement conduite en vertu de la***

partie C de la présente directive; ou
ii) l'absence ou l'insuffisance des données sur les incidences négatives potentielles de la dissémination de l'OGM sur le territoire ou la biodiversité de l'État membre; ou
iii) d'autres motifs qui peuvent inclure, entre autres, des changements dans les pratiques agricoles, l'affectation des sols, l'aménagement du territoire, des impacts socio-économiques, ou d'autres facteurs légitimes;

et

b) soient conformes aux traités.

Par dérogation à la directive 98/34/CE, les États membres qui entendent adopter des mesures motivées en vertu du présent article portent celles-ci à la connaissance des autres États membres et de la Commission, à titre d'information, un mois avant leur adoption.

et

b) soient conformes aux traités.

Par dérogation à la directive 98/34/CE, les États membres qui entendent adopter des mesures motivées en vertu du présent article portent celles-ci à la connaissance des autres États membres et de la Commission, à titre d'information, un mois avant leur adoption."

Or. fr

Justification

L'évaluation des risques menée au niveau communautaire ne saurait être exhaustive. Par ailleurs, l'absence ou l'insuffisance des données relatives aux incidences négatives potentielles de l'OGM sur des écosystèmes ou des environnements récepteurs nationaux spécifiques devrait être une raison suffisante pour permettre à l'Etat membre d'interdire la culture du ou des OGM concernés. D'autres facteurs, qui peuvent ou non être liés à des incidences sur l'environnement, devraient également pouvoir être invoqués par les Etats membres.

Amendement 9

Proposition de règlement – acte modificatif **Article 2**

Texte proposé par la Commission

Le présent règlement entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Amendement

Le présent règlement entre en vigueur le **vingtième** jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union

européenne.

Or. fr

EXPOSÉ DES MOTIFS

1 - Contexte

La Directive 2001/18 du Parlement Européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement et le 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 fixent un cadre extrêmement rigoureux censé permettre, à condition d'être correctement appliqué, un haut niveau de protection de la vie et de la santé humaine, de la santé et du bien être des animaux, de l'environnement et des intérêts des consommateurs, tout en assurant le bon fonctionnement du marché intérieur. La Directive ne permet l'autorisation de mise sur le marché d'OGM que pour autant qu'une évaluation spécifique des risques pour l'environnement ait été réalisée, en conformité avec les principes énoncés à l'annexe II, sur la base des informations fournies par le pétitionnaire et spécifiées à l'annexe III. L'annexe II, qui fixe les principes applicables à l'évaluation des risques pour l'environnement, exige la prise en compte des effets directs et indirects, immédiats et différés, ainsi qu'une analyse des effets cumulés à long terme liés à la dissémination et à la mise sur le marché de l'OGM. Ces effets cumulés à long terme font référence à l'effet qu'aurait l'accumulation d'autorisations sur la santé humaine et l'environnement, notamment sur la faune et la flore, la fertilité du sol, la dégradation de matériaux organiques par le sol, la chaîne alimentaire humaine ou animale, la diversité biologique, la santé animale et sur les problèmes liés à la résistance aux antibiotiques.

La Directive précise dans ses annexes II et III la nécessité de procéder à des études sur les conditions de la dissémination et sur l'environnement récepteur, impliquant une étude approfondie des milieux récepteurs au sein desquels la culture est prévue, ainsi que les informations sur les interactions entre les OGM et l'environnement.

Les annexes III à VII exigent des informations sur les plans de surveillance, de contrôle, de traitement des déchets et d'intervention d'urgence, comprenant des techniques de surveillance, des contraintes imposées à la dissémination, le traitement des déchets et surtout des plans d'intervention d'urgence permettant la mise en place de méthodes de décontamination des zones affectées, l'isolement de sites, de protection de la santé humaine et de l'environnement en cas d'apparition d'effets indésirables.

Par ailleurs, la Directive 2001/18 précise, dans son article 19 intitulé « Autorisation », que lorsqu'un OGM a fait l'objet d'une autorisation de mise sur le marché, il peut être utilisé sans autre notification pour autant que les conditions spécifiques d'utilisation et les environnements et/ou les zones géographiques précisées dans ces conditions, sont strictement respectées.

2 – Objectifs de la proposition de la Commission

Cette proposition survient dans un contexte d'opposition persistante de l'opinion publique européenne à la dissémination d'OGM et à leur utilisation dans le domaine agricole. D'après le

dernier sondage Eurobaromètre sur la question, publié en octobre 2010, 61% des Européens estiment que "l'alimentation OGM les rend mal à l'aise" et la même proportion (61%) sont en désaccord avec l'idée que le développement de l'alimentation OGM devrait être encouragé. Seulement 21% sont d'accords (contre 58% en désaccord) avec l'affirmation que "l'alimentation OGM est sûre pour les générations futures". Moins d'un quart des Européens (23%) sont d'accord avec l'idée que "l'alimentation OGM n'est pas nocive à l'environnement" ; plus de 53% sont en désaccord avec cette affirmation (un quart ne "savent pas"). Enfin, dans aucun des pays, une majorité des répondants n'est d'accord avec l'affirmation que la culture des OGM est bonne pour l'économie nationale.

Le manque de confiance de l'opinion publique européenne à l'égard des OGM agricoles est en tout premier lieu lié à la non application sérieuse de la Directive 2001/18. En effet, les études prévues ne sont pas faites par les demandeurs, qu'il s'agisse des études sur les effets à long terme, des études préalables sur les milieux récepteurs, ou de la prise en compte des impacts socio-économiques.

Les exigences de la Directive en matière d'évaluation des risques ne sont pas respectées, et ces lacunes quant à sa mise en œuvre sont à l'origine de l'opposition de plusieurs Etats membres à la mise en culture d'OGM sur leur territoire. Il convient ici de rappeler que la mise en culture et la dissémination de plantes transgéniques sur le territoire est une question distincte de celles de l'autorisation de mise sur le marché et de la consommation, de la liberté de circulation des biens et produits, lesquelles ne sont pas concernées par le présent texte.

Dans des conclusions adoptées à l'unanimité le 4 décembre 2008, le Conseil a demandé le renforcement de l'évaluation environnementale et du dispositif de surveillance ; il a noté que le mandat donné à l'EFSA par la Commission comprenait une évaluation détaillée des effets à long terme des plantes génétiquement modifiées sur l'environnement, ainsi que l'extension de l'évaluation détaillée des risques.

Le Conseil, conformément à la législation, demande en particulier que soient pris en compte les effets potentiels des plantes génétiquement modifiées sur les environnements récepteurs, le recensement des zones géographiques de l'Union Européenne dans lesquelles ces plantes génétiquement modifiées pourraient être disséminés, le choix des techniques permettant d'évaluer les effets potentiels à long terme, y compris les méthodes expérimentales. Le Conseil a également réclamé une définition plus stricte des critères et des exigences requis pour l'évaluation des plantes génétiquement modifiées, avec la nécessité d'assurer la cohérence entre les évaluations des risques que présentent les plantes génétiquement modifiées produisant des substances actives visées par la directive 91/414/CE et celles des produits phytosanitaires correspondant.

Le Conseil a également exigé que soit réalisée et rendue publique une surveillance régulière et approfondie par les titulaires d'autorisations pour détecter les effets indésirables potentiels prévus par la Directive. Les activités de surveillance devaient être mises au point, les résultats transmis à la Commission et mis à la disposition du public. Or à ce jour, aucune étude de surveillance sérieuse n'a été réalisée, et les systèmes de contrôle ne sont pas en place.

Le Conseil a également demandé à ce que soit présenté un rapport sur la mise en œuvre de la Directive, comprenant entre autres une évaluation des conséquences socio-économiques des

disséminations volontaires et de la mise sur le marché des OGM, afin qu'un rapport puisse être présenté avant juin 2010.

Enfin, le Conseil a souhaité une amélioration du fonctionnement de l'EFSA. A l'époque, il a été précisé que les Etats membres pourraient renforcer leurs possibilités de donner leur avis sur les informations complémentaires fournies par le pétitionnaire; qu'un large réseau d'organismes scientifiques devait être mis en place ; qu'il était indispensable que les sources potentielles de divergences entre avis scientifiques puissent être identifiées et discutées ; qu'il était indispensable que les risques fassent l'objet d'une recherche systématique et indépendante, et que les chercheurs indépendants aient accès à tous les documents pertinents. Or, peu d'études indépendantes sur les risques ont été réalisées. Par ailleurs, alors que des conflits d'intérêts patents ont été révélés, une réforme des procédures d'expertise de l'EFSA semble à l'ordre du jour, mais n'a pas encore été menée.

En conséquence, les réticences manifestées par un certain nombre d'Etats membres apparaissent pleinement justifiées par ces incohérences et ces lacunes dans l'application effective de la directive 2001/18, et donc du Règlement 1829/2003.

Il importe donc avant tout de rentrer dans une phase d'application effective des textes existants concernant l'évaluation des risques.

3 – Eléments juridiques de la proposition

Dans ce contexte, le projet de règlement de la Commission tendant à donner une compétence aux Etats membres quant à l'utilisation de leur territoire aux fins de cultures d'OGM poursuit un objectif souhaitable. Il doit être couplé avec l'élaboration de nouvelles lignes directrices sur l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux, dont il est impératif qu'elles permettent enfin une application effective des règles posées par la Directive 2001/18 et par son annexe II. Cette proposition doit se lire également au regard de l'article 19(1) de la Directive, qui prévoit la définition de conditions spécifiques d'utilisation, pour lesquelles les Etats membres devraient se montrer plus exigeants.

En premier lieu, la formulation du projet de règlement ne peut se limiter à une définition par la négative des motifs susceptibles d'être invoqués par les Etats membres. Les avis respectifs des services juridiques du Conseil et du Parlement ont tous deux émis de fortes réserves sur la légalité des mesures nationales qui seraient prises par les Etats membres sur la base de motifs complètement éloignés de considérations environnementales, telles que la moralité publique, l'ordre public ou l'éthique. Par ailleurs, il serait temps de reconnaître que l'évaluation des risques environnementaux menée au niveau communautaire ne saurait être exhaustive étant donnée la diversité des écosystèmes européens, et la diversité des impacts directs ou indirects possibles.

Afin de respecter le marché intérieur et les évaluations communautaires – pour autant que les réformes indispensables puissent restaurer la crédibilité du panel OGM de l'EFSA - les motifs invoqués par les Etats membres doivent rester complémentaires de ceux évalués par l'EFSA. Mais les raisons invoquées par les Etats membres ne peuvent pas pour autant exclure des motifs environnementaux ou agri-environnementaux, en particulier locaux et/ou régionaux,

qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation communautaire. Les raisons invoquées par les Etats membres vont forcément s'appuyer, au moins en partie, sur des données scientifiques, qu'elles concernent un impact environnemental ou autre.

La distinction qu'établit la Commission dans son exposé des motifs entre, d'une part, une évaluation "scientifique" qui serait assurée au niveau communautaire, et, d'autre part, des motifs complètement déconnectés du débat scientifique sur l'impact environnemental, est simpliste et ne rend pas compte de la complexité de l'articulation entre l'évaluation du risque, et la gestion du risque. Cette distinction néglige également le fait que l'absence de prise en compte des incertitudes scientifiques, pourtant prévue par les textes, est susceptible de compromettre la prise de décisions de gestion des risques appropriées, voire l'application du principe de précaution. Qu'il s'agisse de l'impact de l'utilisation d'un herbicide associé à une plante génétiquement modifiée tolérante à cet herbicide, de l'impact du changement dans les pratiques agricoles entraînées par l'utilisation d'un OGM, ou du risque d'apparition de résistance d'insectes nuisibles à la toxine Bt dans une région donnée, tous ces aspects impliquent une évaluation de données scientifiques - ou de leur insuffisance - liées à l'impact environnemental.

Sur la question de la contamination de l'agriculture conventionnelle ou biologique par des OGM, aussi appelée "coexistence", la Commission a toujours justifié son refus de légiférer au niveau communautaire par la diversité des pratiques agricoles, des climats et de la géographie, entre les Etats membres et au sein-même des Etats. Cette même diversité existe pour les écosystèmes et les environnements receveurs, et justifie l'application de la subsidiarité pour la culture des OGM, selon la même logique.

Enfin, afin d'éviter que persiste la situation actuelle d'absence d'études, pourtant exigées par les textes, il convient de renforcer le pouvoir des Etats en cas de carence des éléments pertinents quant à l'impact sur le territoire national, régional et/ou local. Il faut respecter les droits des Etats membres quant à l'utilisation de leur propre territoire, sujet qui relève de la subsidiarité, et qui ne met en rien en cause les règles relatives au marché intérieur et à la libre circulation des biens et des produits sur le territoire de l'Union.

Le haut niveau de protection de la santé et de l'environnement, visé tant par la Directive 2001/18 que par d'autres textes communautaires, ne peut être atteint que pour autant que les Etats membres puissent effectivement, et compte tenu des particularités de leur territoire, de leurs méthodes agricoles et de leur choix d'aménagement de l'espace, disposer de toutes les études nécessaires quant au milieu récepteur d'une part, et quant aux conditions des plans de surveillance d'autre part.

Enfin, il convient que les mesures prises par les Etats membres s'appliquent à un OGM donné ou, le cas échéant, à un groupe d'OGM aux caractéristiques similaires, plutôt qu'à tous les OGM. Ces mesures devront être motivées. Par ailleurs, la culture éventuelle d'OGM ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires pour les exploitants de l'agriculture conventionnelle ou biologique. Il convient donc de rendre obligatoire la prise par les Etats membres de mesures destinées à éviter la présence d'OGM dans d'autres produits ; une attention particulière devrait être portée aux éventuelles contaminations transfrontalières.