



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 22.6.2020  
C(2020) 4275 final

Son Excellence Monsieur Jean-Yves  
Le Drian  
Ministre de l'Europe et des affaires  
étrangères  
37, Quai d'Orsay  
F - 75351 Paris  
France

**Objet: Notification 2020/155/F**

**Proposition de loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires**

**Emission d'un avis circonstancié prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015**

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive (UE) 2015/1535<sup>1</sup>, les autorités françaises ont notifié à la Commission, le 24 mars 2020, la « *proposition de loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires* » (ci-après dénommé le "projet notifié").

Il est expliqué dans le message de notification que le projet notifié prévoit que la commercialisation de semences vendues aux amateurs ne soit plus soumise à aucune exigence (inscription au catalogue de la variété, étiquetage, taux de germination, etc.), sans préjudice toutefois des exigences sanitaires prévues par le règlement (UE) 2016/2031<sup>2</sup> relatif à la santé des végétaux, ou du respect de la protection accordée, le cas échéant, par un certificat d'obtention végétale.

L'examen du projet notifié a amené la Commission à émettre l'avis circonstancié suivant.

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO L 241 du 17.9.2015, p. 1).

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 228/2013, (UE) n° 652/2014 et (UE) n° 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE (JO L 317 du 23.11.2016, p. 4).

Nous comprenons que le projet notifié, notamment son article 6 portant modification de l'article L. 661-8 du code rural et de la pêche maritime, prévoit des exemptions (i) aux exigences de sélection, de multiplication, de certification et d'inscription des variétés au catalogue officiel des différentes catégories de variétés dont les matériels peuvent faire l'objet d'une commercialisation; et (ii) aux règles visant à assurer la traçabilité des produits du producteur au consommateur, à l'exception des règles sanitaires relatives à la sélection et à la production. De telles exemptions concernent les semences ou les matériels de reproduction des végétaux d'espèces cultivées de variétés appartenant au domaine public et s'appliquent aux utilisateurs finaux amateurs qui ne visent pas une exploitation commerciale de la variété. Il est également expliqué que la réglementation française en vigueur est jugée constituer un frein à la préservation de la biodiversité, et que le projet notifié vise à simplifier l'accès à une plus grande diversité de variétés pour le marché amateur.

## **I. Droit de l'Union applicable**

Étant donné que le projet notifié concerne la commercialisation de semences, il est fait référence dans le message de notification à la directive 2002/53/CE du Conseil<sup>3</sup> concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, à la directive 2002/55/CE du Conseil<sup>4</sup> concernant la commercialisation des semences de légumes et à la directive 2009/145/CE de la Commission<sup>5</sup> introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés. Il est donc entendu que la législation européenne en matière de semences, et en particulier les directives susmentionnées, est applicable aux questions relevant du projet notifié.

La directive 2002/53/CE concerne l'admission des variétés de betteraves, de plantes fourragères, de céréales, de pommes de terre ainsi que de plantes oléagineuses et à fibres, à un catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles dont les semences peuvent être commercialisées selon les dispositions des directives concernant la commercialisation de telles semences<sup>6</sup>. La directive 2002/55/CE établit les règles concernant la production en vue de la commercialisation ainsi que la commercialisation de semences de légumes à l'intérieur de l'UE. La directive 2009/145/CE prévoit certaines dérogations applicables aux espèces de légumes couvertes par la directive 2002/55/CE,

---

<sup>3</sup> Directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (JO L 193 du 20.7.2002, p. 1).

<sup>4</sup> Directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes (JO L 193 du 20.7.2002, p. 33).

<sup>5</sup> Directive 2009/145/CE de la Commission du 26 novembre 2009 introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés (JO L 312 du 27.11.2009, p. 44).

<sup>6</sup> Directives concernant respectivement la commercialisation des semences de betteraves (2002/54/CE), des semences de plantes fourragères (66/401/CEE), des semences de céréales (66/402/CEE), des plants de pommes de terre (2002/56/CE) et des semences de plantes oléagineuses et à fibres (2002/57/CE).

dans le contexte de la conservation in situ et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques grâce à la culture et à la commercialisation.

Par ailleurs, la directive 66/401/CEE<sup>7</sup> concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères s'applique à la production en vue de la commercialisation ainsi qu'à la commercialisation de semences de plantes fourragères à l'intérieur de l'UE. Dans la mesure où le projet notifié ne précise pas la nature des semences auxquelles il s'applique, mais se réfère d'une manière générale aux « *semences ou [...] matériels de reproduction des végétaux d'espèces cultivées de variétés* », il est considéré comme s'appliquant aux semences de végétaux ainsi qu'aux variétés des espèces de plantes agricoles de betteraves, de plantes fourragères, de céréales, de pommes de terre ainsi que de plantes oléagineuses et à fibres, qui peuvent être commercialisées en vertu des dispositions des directives concernant la commercialisation des semences. Le champ d'application de la directive 2002/53/CE est défini par référence à ces directives qui prévoient des dispositions identiques à celles de la directive 2002/55/CE (notamment en ce qui concerne la définition du terme "commercialisation" et la vente aux consommateurs finaux). Par conséquent, les dispositions des directives concernant la commercialisation des semences, y compris la directive 66/401/CEE, semblent pertinentes aux fins de l'évaluation du projet notifié. Puisque la directive 66/401/CEE s'applique aux semences de plantes fourragères, fréquemment vendues aux consommateurs finaux, cette directive a été choisie comme point de référence supplémentaire pour l'évaluation du projet notifié.

L'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive 2002/55/CE, qui reflète l'article 1<sup>er</sup> bis de la directive 66/401/CEE, définit le terme "commercialisation" comme « *la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non* ». Dans les dispositions susmentionnées, les directives n'identifient que quelques cas pour lesquels certaines opérations ne sont pas considérées comme de l'exploitation commerciale et ne sauraient donc relever du terme "commercialisation", notamment : la fourniture de semences à des organismes officiels d'expérimentation et d'inspection; la fourniture de semences à des prestataires de services, en vue de la transformation ou du conditionnement, pour autant que le prestataire de services n'acquière pas un titre sur la semence ainsi fournie; et, sous certaines conditions, la fourniture de semences à des prestataires de services en vue de la production de certaines matières premières agricoles, destinées à un usage industriel, ou de la propagation de semences à cet effet, sous réserve que le prestataire de services n'acquière un titre ni sur la semence ainsi fournie, ni sur le produit de la récolte.

Comme indiqué ci-dessus, la directive 2009/145/CE prévoit certaines dérogations aux exigences prévues dans la directive 2002/55/CE concernant les races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés. Dans de tels cas, les activités de vérification et de certification sont exécutées conformément aux articles 10, 11 et 26 de la directive 2009/145/CE, tandis que les

---

<sup>7</sup> Directive 66/401/CEE du Conseil du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères (JO L 125 du 11.7.1966, p. 2298).

exigences spécifiques relatives au scellement et à l'étiquetage des emballages ou récipients de semences de variétés de conservation ou de variétés destinées à une culture sous certaines conditions sont établies aux articles 17, 18, 29 et 30 de la directive 2009/145/CE.

## **II. Le projet notifié**

### *a. Exemption aux règles de commercialisation*

Le projet notifié, plus précisément la disposition du dernier alinéa de l'article L. 661-8 du code rural et de la pêche maritime, prévoit une exemption aux exigences d'inscription au catalogue commun des variétés, d'étiquetage et de qualité (comme le taux de germination) pour des semences ou matériels de reproduction des végétaux d'espèces cultivées de variétés cédés, fournis ou transférés, gratuitement ou contre paiement, à des utilisateurs finaux non professionnels ne visant pas une exploitation commerciale de la variété. Selon le projet notifié, une telle exemption ne s'applique pas aux règles sanitaires relatives à la sélection et à la production de telles semences ou de tels matériels de reproduction des végétaux.

À cet égard, il convient de noter que la cession, la fourniture ou le transfert de semences visant une exploitation commerciale, qu'ils soient gratuits ou à titre onéreux, relèvent du champ d'application de la commercialisation des semences au sens de l'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive 2002/55/CE et de l'article 1<sup>er</sup> bis de la directive 66/401/CEE. Le commerce de semences ne visant pas une exploitation commerciale de la variété n'est pas considéré comme une commercialisation conformément au deuxième alinéa de l'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive 2002/55/CE et à l'article 1<sup>er</sup> bis de la directive 66/401/CE; ceci concerne notamment la fourniture de semences à des organismes officiels d'expérimentation et d'inspection; la fourniture de semences à un prestataire de services chargé de la transformation ou du conditionnement; ou la fourniture de semences pour la production de certaines matières premières agricoles destinées à un usage industriel, ou la propagation de semences à cet effet. Bien que l'article 2, paragraphe 1, point a), de la directive 2002/55/CE et l'article 1<sup>er</sup> bis de la directive 66/401/CEE ne fournissent aucune liste exhaustive de situations de « commerce de semences ne visant pas une exploitation commerciale », il apparaît que la cession, la fourniture ou le transfert de semences au consommateur final constitue bel et bien une exploitation commerciale. Toutes les règles de commercialisation prévues à la directive 2002/55/CE s'appliquent donc à la cession, à la fourniture ou au transfert de semences à des tiers et, dans le cas concerné, à des utilisateurs finaux non professionnels, car de telles actions sont destinées à l'exploitation commerciale de la variété.

### *b. Dérogations prévues à la directive 2009/145/CE*

Le champ d'application de la directive 2009/145/CE se limite aux races primitives et aux variétés de légumes soumises à certaines conditions, à savoir qu'elles doivent avoir été traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques, menacées d'érosion génétique et sans valeur intrinsèque pour la production commerciale, mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières. Par ailleurs, la directive 2009/145/CE elle-même prévoit des règles et exigences spécifiques pour l'admission de telles variétés ainsi que pour la production et la commercialisation de semences de telles variétés. En revanche, le dernier alinéa de l'article L. 661-8 du projet notifié semble s'appliquer d'une manière générale aux « *semences ou [...] matériels de*

*reproduction des végétaux d'espèces cultivées de variétés appartenant au domaine public* », et ne pas se limiter aux races primitives et aux variétés de légumes au sens de la directive 2009/145/CE, permettant ainsi l'application d'une telle exemption à toutes les semences et tous les matériels de reproduction des végétaux. Cette extension est confirmée par le message de notification, qui justifie brièvement l'élaboration de la proposition de loi par la préservation de la biodiversité et la simplification de l'accès à une plus vaste sélection de variétés pour le marché non professionnel. Cela va donc au-delà des dérogations prévues dans la directive 2009/145/CE.

*c. Autres exemptions prévues à la directive 2002/55/CE et à la directive 66/401/CEE*

La directive 2002/55/CE et la directive 66/401/CEE prévoient certaines exemptions aux règles et exigences applicables à la commercialisation des semences. Par exemple, la commercialisation, au consommateur final, de petites quantités de semences de légumes de base, certifiées et normalisées, ou de petites quantités de semences de plantes fourragères de base, certifiées et commerciales, peuvent faire l'objet d'une exemption aux exigences d'emballage, de scellement et de commercialisation prévues à l'article 26, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE et à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 66/401/CEE. Les exemptions aux exigences de scellement et d'étiquetage pour les semences de base et certifiées sont prévues aux articles 27 et 28 de la directive 2002/55/CE. À cet égard, la Commission constate que la proposition de loi ne se fonde pas sur les possibilités de dérogation prévues dans les dispositions de l'UE susmentionnées, ni n'implique aucun lien avec ces dernières.

*d. Considérations d'ordre général*

La Commission souhaiterait souligner le fait que la commercialisation des semences auprès du consommateur final fait partie d'une étude en cours, qui vise à introduire d'éventuelles modifications au cadre juridique applicable. Compte tenu de cette procédure en cours au niveau de l'UE et des développements attendus, une approche européenne harmonisée demeure préférable pour une simplification future des règles de commercialisation des semences.

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission émet un avis circonstancié tel que prévu à l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535, selon lequel le projet notifié, s'il était adopté sans tenir dûment compte des observations ci-dessus :

- ne considère pas que la variété de semence vendue au consommateur final constitue une exploitation commerciale soumise, en tant que telle, aux exigences de commercialisation prévues à la directive 2002/55/CE, et n'est donc pas conforme à l'article 2, paragraphe 1, point a) de la directive 2002/55/CE et à l'article 1<sup>er</sup> bis de la directive 66/401/CEE, selon lesquels le terme "commercialisation" désigne « *la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non* »;
- introduit des dérogations pour des semences ne relevant pas du champ d'application de la directive 2009/145/CE;
- accorde des exemptions à certaines exigences qui vont au-delà de la directive 2002/55/CE et la directive 66/401/CEE, et ne se fondent pas sur les possibilités de dérogations prévues dans lesdites directives.

La Commission rappelle au gouvernement français qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 susmentionnée, l'émission d'un avis circonstancié entraîne pour l'État membre auteur d'un projet de règle technique l'obligation de reporter son adoption de six mois à compter de la date de sa communication.

Par conséquent, l'échéance est fixée au 25 septembre 2020.

La Commission voudrait également attirer l'attention du gouvernement français sur le fait que, en vertu de cette disposition, l'État membre destinataire d'un avis circonstancié est tenu d'informer la Commission des suites qu'il entend donner à cet avis.

La Commission invite en outre le gouvernement français à lui notifier, dès son adoption, le texte définitif du projet de règle technique concerné conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/1535.

Si le gouvernement français ne respecte pas les obligations prévues par la directive (UE) 2015/1535 ou si le texte du projet de règle technique concerné devait être adopté sans prendre en considération les objections qui précèdent ou être d'une autre manière en violation du droit de l'UE, la Commission pourrait engager une procédure conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission,

Thierry Breton  
Membre

