

Les Actualités Juridiques

de la Veille juridique sur les semences
avril-juin 2024



Afin de partager plus largement les informations repérées lors de la veille juridique hebdomadaire et de permettre des échanges sur les questions réglementaires, vous trouverez une synthèse des points principaux.

Les termes et passages soulignés en bleu renvoient vers des fiches veille ou des documents plus précis : cliquez dessus pour y accéder.

Réforme commercialisation des matériels de reproduction des végétaux : deux vents contraires

Le Parlement européen, d'une part, et la présidence belge du Conseil de l'Union européenne, d'autre part, se sont prononcés sur [la proposition de règlement concernant la production et la commercialisation des matériels de reproduction des végétaux \(MRV\) de la Commission européenne](#). Pour ce qui est du Parlement européen, son vote en plénière du 24 avril 2024 prend en compte [l'avis de la Commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire \(COMENVI\)](#) et [la position adoptée par la Commission agriculture et développement rural du Parlement européen \(COMAGRI\)](#). **Ainsi, la position du Parlement européen s'inscrit dans le travail fructueux opéré par ces deux commissions**, comme nous le soulignons dans [la synthèse des actualités juridiques janvier - mars 2024](#).

En revanche, le travail de la présidence belge est beaucoup moins satisfaisant dans le sens où, non seulement elle ne reprend pas les amendements du Parlement européen favorables à la commercialisation des semences paysannes, mais encore elle modifie la proposition de la Commission de manière à entraver leur production et leur diffusion. Toutefois, si le texte du Parlement européen

est arrêté, dans le sens où il correspond à la position qu'il adopte en première lecture, le texte de la présidence belge du Conseil de l'UE est encore sujet à modification. En effet, le Conseil avait éprouvé des difficultés pour adopter un texte en première lecture. De ce fait, la présidence belge a retravaillé un certain nombre d'articles, notamment ceux instaurant des régimes juridiques dérogatoires jugés trop permissifs. Symptomatiquement, les régimes dérogatoires favorables notamment aux organisations de conservation, aux variétés de conservation et aux semences paysannes, qui avaient provoqué une levée de boucliers des industriels de la semence, ont été largement limités. A cet égard, les nombreux communiqués de presse d'Euroseeds - association qui défend les intérêts de l'industrie de la semence dans l'Union européenne - sont édifiants. En effet, Euroseeds a exprimé ses inquiétudes à la suite de [la proposition de la COMENVI](#), [du vote de la COMAGRI](#) et [du vote du Parlement européen en plénière](#), avant de louer [le travail de la présidence belge](#). Bref, Euroseeds pense à rebours des semences paysannes.



La position adoptée par le Parlement européen en première lecture est globalement plus favorable à la circulation des matériels de reproduction des végétaux (MRV) que la proposition originelle de la Commission européenne. Elle étend, plus particulièrement, les régimes dérogatoires pour les organisations de conservation, les variétés de conservation et les semences paysannes.

Tout d'abord, en ce qui concerne le régime dérogatoire pour **les organisations de conservation**, le Parlement européen autorise la commercialisation de MRV dans un certain nombre de cas et approfondit, par là même, la proposition de la Commission européenne. En effet, la Commission prévoyait que le régime dérogatoire s'applique à la commercialisation des MRV « aux banques de gènes, organisations et réseaux, et entre ceux-ci » ainsi qu'« aux personnes qui assurent la conservation de ces MRV en tant que consommateurs finaux, à des fins non lucratives ». Or, le Parlement élargit le champ d'application de cette dérogation à la commercialisation **au sein** des organisations et réseaux voués à la conservation dynamique, mais aussi **à des agriculteurs et à des agricultrices à des fins agricoles.**

Ensuite, le Parlement européen étend la définition de **la variété de conservation**. Alors que la Commission circonscrivait les variétés de conservation à des zones géographiques précises, le Parlement assouplit quelque peu le critère localiste en considérant qu'il suffit qu'une variété soit « cultivée **en vue de** son adaptation aux conditions locales ». D'une part, le fait que la variété de conservation ne réponde plus à des obligations de résultat mais seulement à des obligations de moyens élargit de fait son spectre. D'autre part, la définition du Parlement européen se distingue de celle de la Commission européenne qui nécessitait une obtention locale dans des conditions locales **spécifiques**. Ainsi, le Parlement

européen semble vouloir permettre la diffusion des semences hors de la zone géographique de sélection.

Enfin, l'extension du régime dérogatoire pour **les semences paysannes** s'articule, comme en droit français, autour de la définition d'utilisateur final que le Parlement européen étend également. En effet, il considère qu'un utilisateur final inclut « toute personne qui acquiert, transfère et utilise des MRV à des fins autres que ses activités professionnelles **principales** », et non plus « à des fins autres que ses activités professionnelles » comme le proposait la Commission. Or, la distinction introduite par le Parlement entre activité professionnelle principale et secondaire est plus floue que la distinction entre activité professionnelle et amateur retenue par la Commission. Ainsi, cet élargissement de la définition d'utilisateur final est d'autant plus important qu'il peut être interprété de manière extensive.

A rebours, les amendements de la présidence belge du Conseil de l'Union européenne reviennent sur certains de ces régimes dérogatoires jugés trop libéraux. Par exemple, en ce qui concerne les **organisations de conservation**, la présidence belge limite le régime dérogatoire aux seules organisations et réseaux « ayant pour objectif statutaire d'assurer la conservation des ressources phytogénétiques ». C'est-à-dire que, contrairement à la proposition de la Commission, la simple notification à l'autorité compétente de l'objectif officiel de conservation ne suffirait plus à bénéficier de ce régime. En outre, elle ne prévoit plus la possibilité de commercialiser des MRV, ni **au sein** de ces structures ni auprès d'agriculteurs, contrairement au Parlement européen. Enfin, la présidence ajoute l'exigence d'apposer une étiquette d'opérateur qui semble disproportionnée au regard de la taille de ces organisations.

Surtout, la présidence belge tend à élargir le champ d'application de la proposition de règlement sur les MRV, et par là même, à limiter la commercialisation - et en filigrane la production - de semences paysannes.



Tout d'abord, la présidence belge n'exclut plus du règlement que les seuls «MRV transférés», et non «les MRV **vendus** ou transférés de toute autre manière, à titre gratuit ou onéreux, entre les **utilisateurs finaux** pour leur utilisation privée et en dehors de leurs activités commerciales». C'est-à-dire que tous les MRV vendus tomberaient alors sous le coup de ce règlement.

En outre, elle exclut du règlement, non plus les MRV transférés entre **utilisateurs finaux**, mais seulement ceux transférés entre **utilisateurs non-professionnels**. Or, certains utilisateurs finaux sont des professionnels, à l'instar des acheteurs de semences de couverts végétaux qui n'exploitent pas commercialement - au sens du droit national - le produit de ces semences. Pour autant, la présidence suggère une définition de l'utilisateur non-professionnel confuse qui témoigne, à tout le moins, de l'hésitation de la Commission. En effet, la définition de l'utilisateur non-professionnel se distingue de celle de l'utilisateur final dans le sens où il s'agit d'une personne qui acquiert, transfère et utilise des MRV « **pour un usage final** » : curieux mélange des genres.

Enfin, la présidence belge cherche également à étendre le champ d'application de cette proposition de règlement en élargissant la définition de «commercialisation» donnée par la Commission européenne. Alors que, pour cette dernière, les activités de commercialisation ne peuvent être le fait que des opérateurs professionnels, la présidence supprime la référence aux opérateurs professionnels. Ainsi, toutes les personnes privées détenant ou transférant des semences pourraient être soumises à ce règlement. Cet amendement restreindrait donc la liberté, non seulement des artisan.e.s semenciers.ères, mais également des jardiniers.ères amateurs. Bref, la présidence belge a chaussé ses gros sabots pour entraver au maximum la commercialisation, et donc la circulation des semences paysannes.

Le texte de la présidence belge a été accueilli assez peu chaleureusement par les Etats membres de l'UE qui alertent sur l'alourdissement des charges administratives et financières découlant notamment des obligations d'étiquetage et de traçabilité. En effet, la présidence a également cherché à étendre le champ d'application de l'obligation pour l'opérateur d'étiqueter les MRV afin de faciliter leur identification. Or, cette extension toucherait non seulement les MRV commercialisés aux utilisateurs non-professionnels, mais aussi ceux commercialisés par les organisations et réseaux de conservation et en tant que matériel hétérogène biologique. Ainsi, force est de constater que cet amendement alourdirait la charge administrative de manière disproportionnée dans tous les cas, au regard de la taille moindre de ces marchés et/ou des moindres risques sanitaires qu'il encourent. C'est pourquoi la Slovénie, l'Estonie, Chypre ou bien encore la Hongrie, à la tête de la présidence du Conseil de l'UE au second semestre 2024, ont souligné l'importance de ne pas alourdir les mesures de contrôle pesant sur les opérateurs ainsi que sur l'État.

Par conséquent, les réserves exprimées par ces Etats, aussi restreintes soient-elles, pourraient compliquer l'adoption en première lecture par le Conseil d'un texte aussi peu favorable aux semences paysannes. Quand bien même un tel texte serait adopté, les nombreuses divergences avec le texte adopté par le Parlement européen en première lecture conduiraient probablement à une deuxième lecture par ces deux instances. Toutefois, les élections européennes ont modifié à la marge les rapports de force au sein du Parlement européen, et pourraient conduire à une inflexion de sa part. Pour l'heure, reste à voir le travail qui sera effectué par la présidence hongroise du Conseil de l'UE, dont la posture initiale, notamment en ce qui concerne le règlement sur les nouvelles techniques génomiques (NTG), semble plus favorable aux semences paysannes que celle des présidences précédentes (espagnole puis belge).



Réforme sur les nouvelles techniques génomiques : une petite éclaircie, vraiment ?

Le Parlement européen s'est prononcé une seconde fois sur [la proposition de règlement concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques \(NTG\)](#). En effet, s'il avait déjà adopté sa position en première lecture à l'occasion de [la séance du 7 février 2024](#), il a eu la possibilité de la modifier lors de [la séance du 24 avril 2024](#) en raison de l'échec de l'adoption d'un texte en première lecture au Conseil de l'UE. **Sur le fond, et en dépit de l'audition de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) sur son rapport critique envers les risques et les enjeux associés aux plantes obtenues au moyen de certaines NTG, le même texte - dans l'ensemble assez désastreux - a été réadopté avec une plus large majorité.** Sur la forme, l'adoption de ce texte a été justifiée, postérieurement, par [l'avis du groupe scientifique de l'EFSA sur les organismes génétiquement modifiés](#). Ce dernier revient sur le rapport de l'ANSES en considérant qu' « il est scientifiquement justifié de considérer les plantes NTG de catégorie 1 comme équivalentes aux plantes sélectionnées de manière conventionnelle au regard de la similitude des modifications génétiques et de la similitude des risques potentiels ». Sur le plan politique, la présidence belge du Conseil de l'UE a cherché, par tous les moyens, à faire adopter le texte en première lecture. En effet, en inscrivant trois fois de suite la proposition de règlement sur les NTG à l'ordre du jour du Comité permanent des représentants à l'UE (Coreper), elle a cherché à multiplier les fenêtres de tir. Toutefois, un certain nombre d'Etats membres ont exprimé leurs réticences, tant sur la question des brevets pour la Pologne, que sur celle de la coexistence avec l'agriculture bio pour l'Autriche ou bien encore du respect des compétences étatiques pour la Slovaquie.

Tout n'est donc pas perdu, d'autant que la présidence hongroise du Conseil de l'UE, qui a repris le sujet, semble plus encline à amender un texte dont l'application en l'état pourrait se traduire par une prolifération anarchique des NTG. En effet, la présidence hongroise, dans un document de travail destiné aux membres du Conseil, esquisse les pistes de travail qu'elle aimerait approfondir. Or, elle reprend notamment les arguments avancés par l'ANSES dans son rapport pour justifier sa volonté de débattre à nouveau des critères d'équivalence entre les plantes issues de NTG de catégorie 1 et les plantes conventionnelles. Plus encore, et pour permettre la coexistence d'autres formes d'agriculture, la présidence hongroise propose également d'instaurer un



étiquetage et une traçabilité tout au long de la chaîne de valeur. Cela n'a pas manqué de faire réagir l'ancienne présidence espagnole pour qui ce débat était clos. Parallèlement, et afin de permettre à l'agriculture biologique de perdurer dans le cas où la proposition actuelle de règlement sur les NTG devait s'appliquer, deux projets sont en cours pour distinguer les nouvelles cultures OGM obtenues par NTG des autres : l'un des deux, **le projet Darwin, est notamment porté par IFOAM**. Toutefois, il semblerait que cette bataille ne soit qu'une escarmouche, si l'on en croit le discours d'Ursula Von der Leyen pour sa prochaine mandature à la tête de la Commission. Selon elle, « les biotechnologies, soutenues par l'IA et les outils numériques, peuvent aider à moderniser des pans entiers de notre économie, de l'agriculture à la sylviculture, en passant par l'énergie et la santé. » C'est ainsi qu'elle justifie sa volonté de proposer une nouvelle loi européenne sur les biotechnologies en 2025, vers une plus grande dérégulation des plantes, animaux et micro-organismes génétiquement modifiés ?

Réforme sur la santé des plantes : simplification et passeport phytosanitaire européen

Le Parlement européen s'est également prononcé, lors de [sa séance plénière du 24 avril 2024](#), sur la proposition de règlement de la Commission concernant la modification du règlement (UE) 2016/2031 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux. Un texte de compromis reprenant [certains amendements de la Commission agriculture et développement durable du Parlement européen](#) (COMAGRI), notamment ceux relatifs à l'équipe d'urgence phytosanitaire de l'Union et aux plans d'urgence pour les organismes de quarantaine prioritaires, a été adopté.

Le Parlement européen a cherché à clarifier le règlement sur la santé des plantes, mais aussi à simplifier ses procédures et, par là même, à favoriser son respect par les Etats membres. Plus spécifiquement, il crée tout d'abord une équipe d'urgence phytosanitaire de l'Union afin d'apporter aux Etats membres, à leur demande, une aide d'urgence sur les mesures à adopter en ce qui concerne les organismes de quarantaine de l'Union. En outre, il tente de simplifier les plans d'urgence pour les organismes de quarantaine prioritaires. D'une part, il prévoit la possibilité de combiner les plans d'urgence qui s'appliquent à plusieurs organismes de quarantaine prioritaires présentant des caractéristiques biologiques et une gamme d'espèces hôtes similaires. D'autre part, il ménage la faculté, pour les Etats membres, de coopérer afin de synchroniser leurs plans pour certaines espèces. Enfin, le Parlement européen ne se contente pas d'entériner certains amendements de la COMAGRI. En effet, il innove également, en restant fidèle à l'esprit de la révision qui est d'aider les Etats membres à respecter le règlement (UE) 2016/2031 par des mécanismes de simplification. En ce sens, le Parlement européen assouplit l'obligation de présenter un certificat phytosanitaire au point d'entrée des végétaux, produits végétaux ou autres objets concernés sur

le territoire de l'Union.

Le Parlement européen prévoit également une exception - à la discrétion de la Commission européenne - à l'obligation d'établir un passeport phytosanitaire européen pour la circulation de végétaux, produits végétaux ou autres objets fournis à un utilisateur final dans le cadre d'une vente à distance. Toutefois, si cet amendement pourrait permettre à la Commission européenne d'ouvrir une voie permettant d'adapter les exigences du passeport phytosanitaire européen aux petits opérateurs faisant de la vente à distance, il est fort peu probable qu'elle s'en empare. En effet, si la Commission avait eu cette ambition, elle l'aurait elle-même affichée dans sa proposition de règlement.



Brèves politiques : ne passez pas à côté de la...

Recomposition politique du Parlement européen

Les élections au Parlement européen se sont traduites par un renforcement des forces de droite et d'extrême-droite, qui sont désormais majoritaires. En effet, le Parti populaire européen (PPE), qui se revendique de centre-droit et dans lequel siègent traditionnellement les élus des Républicains, renforce sa majorité relative avec 188 députés, alors qu'il n'en comptait que 178 lors de la précédente mandature. Toutefois, c'est surtout l'extrême-droite qui confirme son dynamisme en Europe. Eclatée en trois groupes distincts que sont les Conservateurs et Réformistes européens (ECR) - dont Marion Maréchal - l'Europe

des Nations souveraines (ESN) – dont la députée du parti d'Eric Zemmour – et les Patriotes (PFE) – dont le Rassemblement National – elle totalise 187 députés. En revanche, les forces de gauche et écologistes reculent : les Verts ne comptent plus que 53 sièges contre 71 lors de la dernière mandature tandis que les Sociaux-Démocrates (S&D) – dont le Parti Socialiste – perdent 4 sièges. Seule la Gauche – dont La France Insoumise – passe de 37 sièges à 46. **Surtout, la présidence de la COMAGRI, alors qu'elle était détenue par le PPE, revient désormais à l'ECR dont la présidente n'est autre que Georgia Meloni. De son côté, la S&D récupère la présidence de la COMENVI.** Elle était précédemment occupée par le groupe Renew Europe (RE) qui a perdu 25 sièges au Parlement européen suite, notamment, à la débâcle du parti d'Emmanuel Macron.

Recomposition politique de l'Assemblée nationale

Si la recomposition politique du Parlement européen affectera directement les discussions en cours au Parlement européen concernant les propositions de règlement relatives aux MRV, aux NTG et à la santé des plantes, la recomposition de l'Assemblée nationale pourrait avoir un effet indirect sur les discussions en cours au Conseil de l'UE concernant ces trois propositions. En effet, le Conseil est composé des ministres des Etats membres compétents dans les matières étudiées. Ainsi, la formation du prochain Gouvernement, qui devrait être l'émanation de la recomposition politique de l'Assemblée nationale, pourrait infléchir la position de la France au Conseil. Toutefois, cet effet demeure, pour l'heure, plus qu'incertain au regard des difficultés rencontrées par les trois forces politiques principales à l'Assemblée nationale pour former un nouveau Gouvernement. C'est-à-dire que le poids à peu près équivalent du Nouveau Front Populaire (193 sièges), du camp présidentiel (166 sièges) et du Rassemblement National soutenu par Eric Ciotti (139 sièges) complique largement la

tâche. En ce qui concerne les trois propositions de règlement européen susmentionnées, elles continueront vraisemblablement leur progression au cours des prochains mois : une deuxième lecture peut succéder à la première lecture au Parlement européen et au Conseil, en cas de modification par le Conseil du texte du Parlement européen. Si le Conseil n'adopte pas le texte du Parlement européen en deuxième lecture, un trilogue – composé de représentants du Parlement européen et du Conseil chargés de trouver un texte de compromis avec l'aide de la Commission européenne – se met en place afin de proposer au Parlement et au Conseil un texte de compromis qui leur sera soumis en troisième lecture. Si ce texte de compromis est rejeté, la procédure législative échoue. Reste à déterminer, non seulement la place que pourra prendre la France dans ces procédures européennes, mais surtout la position qu'elle tiendra notamment au Conseil et qui dépendra de la composition du futur Gouvernement. Il y a fort à parier que la prochaine synthèse des actualités juridiques en saura un peu plus !



Crédits image : RSP/Aline Jayr – CC BY NC ND