

# Les Actualités Juridiques

de la Veille juridique sur les semences

décembre 2021 – janvier 2022

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.

## Nouvelle réglementation sanitaire : au rapport !

A peine mise en place, la nouvelle réglementation sanitaire européenne a fait l'objet d'une étude de la Commission afin d'évaluer l'impact des changements dans le système du passeport phytosanitaire européen (PPE). En effet, nous vous en avons largement parlé, mais le règlement 2016/2031, entré en vigueur en décembre 2019, a marqué un vrai tournant dans le contrôle de la santé des végétaux. L'une des principale nouveauté est l'élargissement de l'obligation de PPE à l'ensemble des mouvements de végétaux destinés à la plantation sur le territoire de l'UE. Alors que sous le régime précédent, ce document officiel accompagnant certains végétaux circulant dans l'UE et attestant de la bonne santé sanitaire du végétal concerné n'était obligatoire que pour certaines espèces de végétaux et de semences et certains types de matériel végétal particulièrement à risque, avec le nouveau règlement il concerne désormais TOUS les végétaux destinés à la plantation (plants, boutures, nœuds, végétaux racinés, greffons...) à l'exception des semences, qui ne sont concernées que pour certaines espèces végétales (comme les tomates, haricots, ail...), susceptibles d'être porteuses d'organismes nuisibles, dont la liste est dressée par la



Commission européenne dans le règlement d'exécution (UE) 2019-2072. Ce PPE doit de plus être apposé non plus sur le lot comme auparavant, mais sur l'unité commerciale (sachet de semences, pot...). Le nouveau règlement repose aussi sur une responsabilisation des opérateur.trice.s professionnel.le.s, avec une obligation d'enregistrement et une obligation de traçabilité renforcée. Il impose le passage à une démarche d'auto-contrôles sous contrôle officiel, où c'est l'opérateur.trice lui.elle-même qui appose le fameux PPE, sous réserve bien entendu d'y avoir été autorisé par l'autorité compétente... Seule échappe à ces obligations la fourniture directe (c'est-à-dire de la main à la main) à un.e utilisateur.trice final.e de semences ou autre végétal destiné à la plantation.

Chargée par l'article 79(6) du règlement de produire un rapport sur l'impact de ces changements pour décembre 2021, la Commission a mené son enquête lors du premier semestre 2021, par le biais d'un questionnaire de 70 questions, auquel ont pu répondre tant les autorités nationales de la protection des végétaux que les autorités compétentes de certification, des associations nationales, des opérateur.trice.s du secteur ou même le grand public. Au total, la Commission a recueilli 177 réponses provenant de 25 États membres (24 autorités nationales de protection des végétaux, 9 autorités de certification de 7 États membres, 43 opérateur.trice.s, 44 associations nationales, 50 citoyen.ne.s et 7 associations de niveau européen). Dès le début de son rapport, la Commission souligne les

**limites de son enquête** : d'une part le **décali très court entre l'entrée en vigueur, la contribution limitée** des autorités nationales de certification, des opérateur.trice.s, des associations et des citoyen.ne.s et enfin, **l'impact de la pandémie** de coronavirus qui a mis à mal le commerce et les activités liées à la circulation des végétaux. L'analyse n'a pas pu être aussi poussée que prévue, et **dans son rapport, la Commission se contente de relever quelques sujets qui méritent, selon elle, approfondissement.**

Concernant **l'extension du système des PPE à l'ensemble des végétaux destinés à la plantation**, si la moitié des répondant.e.s la perçoivent comme positive, permettant un accroissement de la traçabilité des plantes et un renforcement de l'effectivité de la protection des végétaux contre les organismes nuisibles, **près des deux tiers considèrent toutefois que cette extension a été lourde et difficile.** Le secteur des semences semble particulièrement avoir été impacté (sans doute car, avec la nouvelle réglementation, plus d'espèces qu'auparavant sont concernées par les PPE).

En ce qui concerne **l'apposition des PPE** en tant que tel, le nouveau règlement fixe le principe que ce sont les opérateur.trice.s qui sont responsables des examens avant de délivrer les PPE. **Plus de 70 % des répondant.e.s apprécient ce passage aux auto-contrôles, et estiment qu'il n'est pas nécessaire que ce soit l'autorité compétente qui délivre les PPE.** Il.elle.s soulignent toutefois que cela a augmenté leur charge de travail.

Une autre caractéristique de la nouvelle réglementation est **l'augmentation des organismes nuisibles dont doivent être exempts les végétaux soumis à PPE** : alors qu'auparavant, ce dernier ne garantissait que l'absence d'organismes de quarantaine (OQ), il atteste en outre aujourd'hui du respect de seuils (souvent nuls !) concernant la présence d'organismes réglementés non de quarantaine (ONRQ). On notera que **cette mesure ne fait pas l'unanimité** : les répondant.e.s ne semblent pas convaincu.e.s de son efficacité, environ un tiers jugeant le système de PPE étendu ni efficace ni inefficace. Concernant plus spécifiquement les semences, plusieurs répondant.e.s ne voient pas la nécessité que le

passerport phytosanitaire contienne des informations sur la conformité aux exigences des ONRQ, car les contrôles officiels pendant et après la certification des semences garantissent déjà que les lots de semences commercialisés sont exempts de ONRQ.

**Le changement perçu comme étant le plus difficile à mettre en place par les parties prenantes est l'apposition du PPE sur l'unité commerciale** (et non plus seulement sur le lot comme auparavant). On notera qu'alors que les autorités nationales de protection des végétaux considèrent que l'apposition du PPE sur l'unité commerciale est utile et contribue à une prévention accrue, les opérateur.trice.s ont l'opinion inverse... Il.elle.s proposent donc



**de permettre l'apposition du PPE sur les documents de livraison et d'introduire une version électronique du PPE.** En effet, l'introduction d'un passerport phytosanitaire électronique a été

jugée faisable et utile par plus de la moitié des répondant.e.s au questionnaire. Si les autorités nationales sont unanimes sur l'utilité d'un PPE électronique, les avis sont plus partagés au niveau des opérateur.rice.s (les petit.e.s opérateur.rice.s estiment ainsi en majorité que cela entraînerai de nouvelles charges et de nouveaux coûts). Il a été suggéré que si le PPE électronique est introduit, il ne devait pas être exclusif de la version papier.

Enfin, concernant **l'obligation d'apposition de PPE lors des ventes à distance à destination des utilisateur.trice.s finaux.ales** (alors même que le PPE n'est pas obligatoire pour les ventes en direct à ces dernier.ière.s), **si cette exigence a été considérée comme appropriée par environ la moitié des répondant.e.s, environ 40% l'ont jugée inutile ou contraignante.** On note une **différence significative entre les différents types de parties prenantes** ayant répondu au questionnaire : alors que plus de la moitié des autorités nationales de protection des végétaux

considère que l'exigence est appropriée, seul un quart des opérateur.trice.s partage cet avis et plus de la moitié la juge inutile ou contraignante. Pour les opérateur.trice.s dans le secteur des activités de conservation des variétés végétales, l'impact de ces dispositions leur semble disproportionné par rapport à leurs capacités. On notera que 40 % des opérateur.trice.s n'avaient pas d'opinion sur la question, sans doute parce qu'il.elle.s ne commercialisent pas à ces publics. D'autre part, la moitié des autorités nationales consultées a jugé insuffisante la clarté des dispositions des passeports phytosanitaires pour les utilisateur.trice.s finaux.ales recevant les végétaux par le biais de ventes à distance, et il a été souligné que les différents États membres ont des approches différentes.

Suite à cette étude, la Commission estime donc que, dans l'ensemble, **l'extension du système de passeport phytosanitaire a contribué à la réalisation des objectifs du règlement (UE) 2016/2031**, en particulier à **une efficacité accrue de la protection contre les OQ, à une meilleure préparation à l'identification de nouveaux parasites des végétaux préoccupants pour l'UE**, à une meilleure compréhension et sensibilisation des parties prenantes concernées sur l'importance phytosanitaire et à une possibilité accrue d'identifier les parasites. Toutefois, l'extension du système de passeport phytosanitaire à tous les végétaux destinés à la plantation a été considérée par la plupart des parties prenantes comme lourde et difficile. En outre, les réactions recueillies auprès des parties prenantes indiquent que **la transition vers les nouvelles exigences ne s'est pas toujours faite sans heurts et que les nouvelles règles relatives aux passeports phytosanitaires n'étaient pas toujours claires**, ce qui a rendu la mise en œuvre plus difficile au début. Les parties prenantes s'accordent à dire que **les nouvelles dispositions ont renforcé la protection du territoire de l'Union contre les organismes nuisibles et que les coûts qu'elles ont déclarés ne sont pas importants**. Toutefois, elles considèrent dans le même temps que **certaines des exigences entraînent une charge administrative supplémentaire et des coûts**

**associés qui l'emportent sur les avantages supplémentaires perçus**. C'est notamment le cas de la nécessité de joindre le passeport phytosanitaire à chaque unité commerciale unique et des dispositions régissant les ventes à distance.

La Commission estime qu'il est judicieux de **poursuivre les discussions** afin que de définir des améliorations ciblées qui pourraient être nécessaires, en particulier concernant l'apposition des PPE sur l'unité commerciale et les dispositions relatives aux ventes à distance. Une discussion approfondie doit aussi être menée sur l'introduction éventuelle d'un PPE électronique et sur la manière dont ce changement pourrait être mis en œuvre sans accroître inutilement la charge administrative pesant sur les petits opérateurs. **Aucune remise en cause ou révision globale du système n'est envisagée**. Au contraire, la Commission estime que toute modification éventuelle du nouveau régime devrait avoir une portée limitée, car elle porterait essentiellement sur des ajustements du système existant...



**Réglementation des VrTH : c'est pas gagné !**

Faisant suite à l'**injonction faite par le Conseil d'État** dans l'affaire des variétés rendues tolérantes aux herbicides (VrTH), **le Gouvernement français a (enfin!) publié une ordonnance établissant la base légale nécessaire pour réglementer les conditions de culture des VrTH**. Cette ordonnance avait été soumise à consultation publique du 9 au 30 septembre 2021. Cette dernière a récolté un total de 145 observations, dont 95 avaient une tonalité défavorable à l'utilisation des VrTH. Concernant les 40 contributions favorables à

l'utilisation de ces VrTH, les avis sont partagés entre **ceux qui s'opposent à un encadrement des VrTH** et **ceux qui demandent un encadrement « raisonné et proportionné »** (UFS, UIPP, Coopération agricole...). Le fait que l'exploitant.e doive fournir la zone géographique dans laquelle il.elle cultive des VrTH pose problème à certain.e.s. En effet, selon eux.elles, cela les rendrait vulnérables à une destruction de leurs cultures (comme cela a déjà été le cas dans le passé)... Dans tous les cas, on ne peut cependant pas dire que le Gouvernement ai réellement pris en compte les retours pour le moins mitigés de cette « consultation », puisque c'est un texte modifié à la toute marge par rapport à la version soumise à consultation qui a finalement été adopté.

L'ordonnance crée ainsi un nouveau chapitre dans le Code rural, le Chapitre IX : Culture des variétés rendues tolérantes aux herbicides (art. L259-1 à L259-2). **L'article L259-1 fixe une définition des VrTH**, cette catégorie n'ayant jusqu'alors pas de définition réglementaire. Selon le texte, « **une variété rendue tolérante aux herbicides est une variété végétale dans laquelle a été introduite, par des méthodes d'obtention ou de sélection, une capacité à supporter des applications d'herbicides auxquels l'espèce végétale de cette variété est habituellement sensible.** ». **Cette définition englobe toutes les VrTH, quel que soit leur mode d'obtention, et les différencie des variétés qui sont naturellement tolérantes à un herbicide.**

Le texte dispose aussi que, après autorisation de la Commission européenne (ainsi que le prévoit la réglementation européenne concernant le catalogue commun des variétés – art. 16 de la directive 2002/23), **la culture des VrTH « peut être subordonnée au respect de conditions techniques relatives notamment aux pratiques agronomiques et aux successions culturales, visant à prévenir les risques pour la santé publique ou l'environnement que son utilisation est susceptible de présenter.** Dans ce cas, l'exploitant tient un registre dans lequel il consigne des informations sur la mise en œuvre de ces conditions techniques. ». L'objectif est de faciliter le contrôle du respect des conditions de

culture des VrTH. Tant les conditions de culture que les informations à consigner dans le registre par l'exploitant.e seront précisées par décret. De même, un arrêté du ministre chargé de l'Agriculture fixera la liste des variétés concernées et précisera, pour chaque variété, les conditions de culture appropriées, parmi celles prévues dans le décret.

L'article L259-2 permet que, « Dans le cas où l'étude des incidences de l'utilisation des variétés rendues tolérantes aux herbicides sur l'environnement et la santé publique le nécessite, un décret [puisse], dans une zone géographique déterminée ou sur l'ensemble du territoire national, imposer aux exploitants de déclarer la culture d'une variété rendue tolérante aux herbicides et prévoir les conditions dans lesquelles les données et informations relatives à cette culture sont collectées. ».

**Si cette ordonnance marque une première étape nécessaire pour aller vers une véritable réglementation des VrTH**, à l'heure actuelle, **aucun de ces textes ne semble encore dans les cartons...** De là à penser que le Gouvernement joue la montre, il n'y a qu'un pas...

En effet, au niveau européen, les différences interprétations de l'**arrêt** de juillet 2018 de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) continuent à s'opposer. Ainsi, dans **une réponse à une question parlementaire**, la Commission a de nouveau soutenu qu'elle considérait que sa position d'opposition au Gouvernement français concernant la question de l'application de la directive 2001/18 sur les OGM aux variétés issues de mutagenèse aléatoire *in vitro* était bien conforme à la décision de la CJUE. Cette dernière fait en effet la distinction entre les méthodes traditionnelles de mutagenèse aléatoire (exemptées des dispositions de la



directive 2001/18/CE), et les nouvelles techniques de mutagenèse qui sont apparues ou ont été principalement élaborées depuis l'adoption de la directive (soumise à celle-ci). La Commission **soutient donc que toutes les techniques de mutagenèse aléatoire, qu'elles soient appliquées in vitro ou in vivo, doivent rentrer dans la catégorie des « méthodes traditionnelles »** (et donc être exemptées des dispositions de la directive 2001/18/CE). **Le Conseil d'État (et le RSP avec lui) estime pour sa part que les techniques de mutagenèse aléatoire in vitro doivent être rangées dans la catégorie des techniques apparues ou principalement élaborées depuis l'adoption de la directive...** Deux positions irréconciliables, sur lesquelles la CJUE a été interpellée une nouvelle fois par le Conseil d'État le 13 octobre 2021. Nous ne sommes donc pas prêt.e de voir la question tranchée... d'autant que les avis sont aussi partagés au niveau du Parlement européen : interpellé sur cette question par une [pétition sur la situation et la réglementation des nouveaux OGM](#) en Italie, la Commission environnement, santé publique et sécurité sanitaire (ENVI) estime quand à elle qu'il convient d'attendre les résultats de la réforme législative actuellement en cours concernant le statut des nouvelles techniques génomiques...

### Nouveaux OGM : des nouvelles du front

Si l'on attend toujours l'analyse détaillée des réponses à la [consultation relative à l'étude d'impact initiale](#) concernant la réglementation sur les « nouvelles techniques génomiques » (NGT), les avis des uns et des autres, et en particulier la position des différents États membres sur le sujet se précise. Ainsi, lors de la [réunion du 20 décembre du Conseil de l'environnement](#), la délégation autrichienne, soutenue par les délégations chypriote, luxembourgeoise et



hongroise, a fait part dans une [note d'information](#) de ses réserves quand à cette proposition de réforme. Dans cette note, l'Autriche exprime clairement sa position : **elle approuve le raisonnement de la Cour de justice de l'UE, qui, dans son arrêt de juillet 2018, estimait que les nouvelles techniques génomiques étaient réglementées par la directive 2001/18.** Elle met en avant **l'application du principe de précaution** pour exprimer des réserves quand à la proposition faite par la Commission de modifier la réglementation relative aux plantes obtenues par mutagenèse dirigée et par cisgénèse. [Pour rappel](#), les éléments centraux de cette nouvelle réglementation présentée par la Commission dans la pré-étude d'impact sont : une évaluation des risques « proportionnée », une évaluation de la durabilité et des exigences de traçabilité et d'étiquetage, liées à la durabilité. Pour l'Autriche, **il est important de garantir la liberté de choix des consommateurs, en assurant un système de traçabilité et d'étiquetage fiable et complet.** Concernant l'analyse de durabilité, la délégation met en avant le fait qu'il manque encore des informations concernant les paramètres pertinents, et qu'aucun critère ni méthodologie ne sont détaillés. **L'Autriche demande donc à la Commission de respecter le principe de précaution, notamment compte tenu de la nouveauté de ces techniques, et de prévoir une évaluation complète des risques pour l'environnement et la santé, comparable à celle mise en place pour les OGM.** Elle enjoint aussi à la Commission d'**investir dans la recherche concernant la détection et la biosécurité des produits issus des nouvelles techniques génomiques.** Ce point a d'ailleurs été aussi relevé par les Verts dans une [question parlementaire](#), qui interrogeait la Commission sur le niveau de financement de l'UE qui a été consacré à la recherche sur la détection, l'identification et la quantification des produits issus de ces « NGT ».

Dans la discussion qui a suivi la présentation de la note au Conseil de l'environnement, pas moins d'une quinzaine de ministres ont pris la parole. **Alors que la France, Chypre, le Danemark, la République**

**tchèque ou les Pays-bas se félicitent de l'analyse faite par la Commission et approuvent ses conclusions, l'Autriche, le Luxembourg, la Slovaquie, l'Allemagne, la Bulgarie, la Hongrie, l'Estonie ou encore Chypre se montrent plus réservés, voir critiques.**

Plusieurs États (parmi lesquels le Luxembourg, l'Allemagne, la Bulgarie...) sont désireux d'éclaircissement sur cette notion d'analyse de durabilité et son lien avec l'analyse de risque. Ils soulignent aussi l'importance de garantir la transparence, la liberté de choix des consommateur.trice.s et la possibilité de coexistence entre plusieurs types d'agriculture. **Ils estiment que l'analyse de la Commission n'est pas complète et que trop d'aspects, notamment la question des conséquences sur la santé humaine, animale et environnementale, ne sont pas assez pris en compte, au profit des aspects économiques.** La Hongrie va même jusqu'à regretter que l'analyse de la Commission se focalise sur les aspects positifs de ces nouvelles techniques, aspects positifs qui, selon elle, ne sont pas encore prouvés... La ministre allemande s'est aussi montrée particulièrement virulente ; on notera d'ailleurs qu'elle est la seule à avoir parlé de « nouveaux OGM », les autres préférant utiliser les termes « nouvelles techniques de sélection » ou « nouvelles techniques génomiques ».

Sans surprise, la France et les Pays-bas ont réitéré leur position très « progressiste » sur la question, estimant que la réglementation actuelle n'était plus adaptée, et qu'il était nécessaire de faciliter le développement et l'usage des plantes issue de ces techniques, seules à même de pouvoir permettre d'atteindre les objectifs du pacte vert européen. C'est d'ailleurs peu ou prou ainsi qu'a conclu le représentant de la Commission européenne, qui s'est exprimé en dernier. Comme elle l'affirme dans une [réponse à une question parlementaire](#), pour la Commission, cette proposition « n'est pas une proposition de déréglementation, mais de conception d'un cadre réglementaire proportionné, adapté aux progrès scientifiques et technologiques » et que « son but est d'assurer un niveau élevé de protection de la santé

humaine et animale et de l'environnement, ainsi que de permettre l'innovation et la contribution des nouvelles techniques génomiques aux objectifs de l'accord vert européen et de la stratégie "De la ferme à la table". ». Elle s'est engagé à ce que, pour la construction de la proposition législative, des consultations larges et des échanges avec les différents protagonistes soient organisés. Reste à savoir si le résultat de ces échanges sera pris en compte dans cette proposition qui, « si tout se passe bien », pourrait être présentée au printemps 2023...



**En Bref : ne passez pas à côté de...**

### **Présidence française du Conseil de l'Union européenne**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2022, c'était au tour de la France de prendre pour 6 mois la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. L'étude de [son programme](#) révèle ses priorités de travail. Dans le domaine agriculture et pêche, on notera que le troisième thème prioritaire est l'accélération de la transition agroécologique et la réduction de l'usage des pesticides. La présidence « abordera également les évolutions à entreprendre au titre de la loi de santé végétale, eu égard aux activités de contrôle à l'importation et de certification aux échanges de végétaux entre États membres. » Fait étonnant, alors qu'Emmanuel Macron et Julien Denormandie avaient expressément fait savoir qu'ils mettraient tout en œuvre pour que la réforme de la réglementation des « nouvelles techniques de sélection » aboutisse, cette

dernière n'est pas évoquée dans le document... Il faut dire que le calendrier aurait été serré pour qu'une proposition voit le jour avant fin juin 2022 !

### Brevets unitaires européens

On n'y croyait presque plus, mais le fameux système des brevets unitaires européen va peut-être finalement réussir à voir le jour... Tous les voyants sont en effet au vert pour sa mise en place provisoire : l'Autriche a enfin signé le protocole sur l'application provisoire, ce dernier est donc entré en vigueur dans les pays signataires. En effet, une clause suspendait l'entrée en vigueur du protocole à la ratification du traité par 13 pays membres, dont la France, l'Italie et l'Allemagne. Le 19 janvier 2022 marque le début de la période d'application

provisoire et la naissance de la Cour unifiée des brevets en tant qu'organisation internationale. Les travaux pratiques commenceront par les réunions inaugurales des organes directeurs de la Cour, à savoir le Comité administratif, le Comité consultatif et le Comité budgétaire. Ensuite, le travail crucial de finalisation du recrutement des juges de la Cour sera effectué. Il est prévu que la période d'application provisoire dure au moins huit mois. Lorsque les Etats parties seront convaincus que la Cour est fonctionnelle, l'Allemagne déposera son instrument de ratification de l'Accord sur la juridiction unifiée du brevet (JUB) ce qui déclenchera le compte à rebours jusqu'à l'entrée en vigueur de cet accord et fixera la date du début des travaux de la JUB.



Le RSP lance **LES TROIS JOURS DU RSP**  
3 jours de formation au choix, les 30, 31 mars et 1<sup>er</sup> avril 2022  
170 €/jour, 500 € les 3 jours

30 mars : S'organiser collectivement pour gérer la biodiversité cultivée

31 mars : Valorisation économique des produits issus de semences paysannes

1<sup>er</sup> avril : La réglementation semences et ses enjeux

Renseignements et inscriptions (jusqu'au 22 mars) :  
Nadège Garnier, [gestion@semencespaysannes.org](mailto:gestion@semencespaysannes.org), 05 53 84 91 93