infOGM

Veille citoyenne d'information sur les OGM et les semences

France / UE – La Cour de Justice sera consultée sur les plantes tolérant les herbicides

Par

Publié le 06/10/2016

Depuis 2010, une partie de la société civile française s’est mobilisée pour contrer le développement des variétés rendues tolérantes aux herbicides (VrTH). En 2015, plusieurs organisations ont déposé un recours devant le Conseil d’État pour mettre sous les projecteurs ces OGM cachés et l’inaction du gouvernement dans ce dossier. Un an plus tard, le Conseil d’État montre un intérêt tout particulier pour la question. Une première victoire pour ces structures ! Au cours de l’audience, qui a eu lieu le lundi 19 septembre, la rapporteure publique a proposé au Conseil d’État d’interroger la Cour de Justice, une des juridictions de l’Union européenne, sur la

conformité de la directive 2001/18 par rapport au principe de précaution. Le 3 octobre, le Conseil d'État a décidé de suivre les conclusions de la rapporteure et donc de renvoyer le dossier à la Cour de Justice.

Suivant les conclusions de la rapporteure publique, Mme Emmanuelle Cortot-Boucher, le Conseil d'État a décidé, le 3 octobre, de surseoir à statuer et de poser à la Cour de Justice – juridiction de l'Union européenne - quatre questions préjudicielles sur l'exclusion des organismes obtenus par mutagénèse de la réglementation européenne relative aux OGM (directive 2001/18/CE et règlement 1829/2003). Les arguments (en langage juridique, les moyens) soulevés par les associations (les requérants) pour soutenir leur demande de moratoire sur les variétés génétiquement modifiées par mutagénèse et rendues tolérantes à des herbicides (VrTH ou plantes mutées) posent en effet au Conseil d'État des difficultés sérieuses d'interprétation du droit de l'Union européenne, lequel régit les OGM.

Les questions préjudicielles

Les questions préjudicielles portent sur quatre points : le fait de savoir si les organismes génétiquement modifiés par mutagénèse sont des OGM au sens de la directive 2001/18/CE ; la marge de manœuvre des États membres pour définir le régime applicable aux organismes obtenus par mutagénèse ; la validité de la directive 2001/18/CE au regard du principe de précaution ; et enfin, la définition des OGM au regard de la directive 2002/53/CE relative au catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (dite directive « semences »).

Les organismes obtenus par mutagénèse sont-ils des OGM au sens de la directive 2001/18/CE ?

L'enjeu principal des questions soulevées par le Conseil d'État est qu'il va amener la Cour de Justice à définir les organismes génétiquement modifiés par mutagénèse, qui sont actuellement exclus du champ d'application de la directive 2001/18/CE et par conséquent échappent aux obligations en matière de mesures de précaution, d'évaluation des incidences et de traçabilité. Le Conseil d'État interroge ainsi la Cour : « *Les organismes obtenus par mutagénèse constituent-ils des organismes génétiquement modifiés au sens de l'article 2 de la directive du 12 mars 2001, bien qu'exemptés en vertu de l'article 3 et de l'annexe I B de la directive des obligations imposées pour la dissémination et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ? En particulier, les techniques de mutagénèse, notamment les techniques nouvelles de mutagénèse dirigée mettant en œuvre des procédés de génie génétique, peuvent-elle être regardées comme des techniques énumérées à l'annexe I A, à laquelle renvoie l'article 2 ?* »
Il faut noter que le Conseil d'État emploie le terme « *notamment* », ce qui signifie qu'il entend par organisme obtenu par mutagénèse aussi bien les organismes obtenus par mutagénèse conventionnelle ou aléatoire que la directive 2001/18/CE exclut explicitement de son champ d'application, que les organismes issus des « *techniques nouvelles de mutagénèse dirigée mettant en œuvre des procédés de génie génétique* ». Le Conseil d'État fait référence aux organismes obtenus par la mutagénèse dirigée par oligonucléotide, et par la mutagénèse par nucléase dirigée. Ces techniques ne sont pas mentionnées par la directive 2001/18/CE car elles n'existaient pas au moment de son adoption.
L'intérêt majeur de cette question préjudicielle est d'obtenir enfin une définition claire du statut juridique des Nouvelles techniques de modifications génétiques assimilées à de la mutagénèse, définition que la Commission européenne refuse d'éclaircir depuis de nombreuses années.

Existe-t-il une marge de manœuvre pour les États membres pour définir le régime applicable aux organismes obtenus par mutagénèse ?

La décision du Conseil d'État est d'autant plus intéressante qu'elle invite la Cour de Justice à se prononcer sur la marge de manœuvre laissée aux États membres par cette même directive pour définir le régime applicable aux organismes obtenus par mutagénèse (qu'elle soit aléatoire ou dirigée). En d'autres termes, il s'agit de savoir si l'exclusion de la mutagénèse du champ d'application des obligations prévues par la directive, interdit ou non aux États membres de soumettre les organismes obtenus par mutagénèse à tout ou partie des obligations prévues par la directive ou à toute autre obligation.
Dans sa deuxième question, le Conseil d'État emploie l'expression mutagénèse sans préciser s'il entend par là les organismes issus des « *techniques nouvelles de mutagénèse dirigée mettant en œuvre des procédés de génie génétique* » (autrement dit les organismes obtenus par mutagénèse dirigée) ou les organismes issus de mutagénèse non dirigée.
Si la Cour de Justice considère que la directive ne procède pas à une harmonisation complète – donc laisse une marge de manœuvre aux États membres – les États membres pourraient soumettre les organismes obtenus par mutagénèse à tout ou partie des obligations prévues par la directive, notamment en matière de mesures de précaution, ou à toute autre obligation. Et si la Cour décide de ne pas différencier juridiquement les organismes obtenus par mutagénèse suivant la technique employée, la même solution s'appliquerait aux organismes génétiquement modifiés obtenus par mutagénèse dirigée. Autrement dit, les États membres pourraient définir pour eux aussi un régime spécifique. Trois solutions s'offriraient alors aux États membres s'agissant des plantes mutées : les réguler comme des OGM transgéniques, des plantes conventionnelles ou selon une troisième voie.

La validité de la directive 2001/18/CE mise en cause au regard du principe de précaution

L'incertitude quant aux risques résultant de ces semences issues de modifications génétiques obtenues par mutagénèse amène le Conseil d'État à poser la question de la validité de la directive 2001/18/CE au regard du principe de précaution garanti au niveau de l'Union européenne [1]. Le principe de précaution suppose en effet la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et l'adoption de mesures provisoires afin de parer à la réalisation d'un dommage. Or comme nous l'avons dit plus haut, les organismes génétiquement modifiés par mutagénèse échappent aux obligations en matière de mesures de précaution et d'évaluation des incidences. C'était justifié par l'usage ancien pour ce qui concerne la mutagénèse aléatoire (voir le considérant 17 de la directive 2001/18), mais *a priori*, cela ne l'est plus pour les nouvelles techniques de mutagénèse.
Ainsi, dans sa décision, le Conseil d'État remarque qu' « *en l'absence à ce jour de toute évaluation des risques préalablement à la commercialisation des variétés non transgéniques comme de suivi et de traçabilité postérieurement à leur mise sur le marché, les seules évaluations, en ce qui concerne les variétés tolérantes aux herbicides, sont réalisées dans le cadre de la procédure d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques auxquels ces variétés ont été rendues résistantes. Compte-tenu de cette absence d'évaluation et de suivi, les risques invoqués [...] sont en partie similaires à ceux qui pourraient résulter de semences issues de la transgenèse* ».
Comme le relève le Conseil d'État, depuis l'adoption de la directive, les procédés de génie génétique ont évolué, et « *l'apparition de nouvelles variétés de plantes obtenues grâce à ces techniques* » s'accompagne d'incertitudes scientifiques sur leurs incidences et sur les risques potentiels en résultant pour l'environnement et la santé humaine et animale.

Quelle définition des OGM dans la directive 2002/53/CE ?

Le Conseil d'État interroge enfin la Cour de Justice sur le fait de savoir si les variétés obtenues par mutagénèse constituent des « *variétés génétiquement modifiées* » soumises aux règles posées par la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 relative au catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles. Cette directive impose aux États membres des obligations spécifiques pour les variétés génétiquement modifiées. Préalablement à l'inscription de ces variétés sur le catalogue commun, la directive oblige notamment à ce qu'il soit procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement et que les variétés génétiquement modifiées qui ont été admises soient clairement indiquées comme telles dans le catalogue des variétés [2]. Or pour la définition d'une variété génétiquement modifiée, la directive relative au catalogue commun renvoie à l'article de la directive 2001/18/CE définissant un OGM sans renvoyer également à son article qui exclut du champ d'application de cette dernière, notamment, les organismes obtenus par mutagénèse. Les requérants soutenaient que la directive « semence » ne prévoit pas d'exempter les variétés obtenues par mutagénèse des obligations qu'elle impose pour l'inscription de variétés génétiquement modifiées au catalogue. Pour le Conseil d'État, il s'agit dès lors de savoir s'il convient d'interpréter littéralement la directive 2002/53, auquel cas les variétés obtenues par mutagénèse doivent faire l'objet d'une réglementation spécifique, ou s'il convient de l'interpréter au sens des seules plantes qui rentrent dans le champ d'application de la directive 2001/18.

Une première victoire pour les associations

La décision du Conseil d'État est accueillie avec intérêt par la Confédération paysanne, qui la voit comme une première étape vers une clarification et qui affirme qu'elle « *doit inciter le gouvernement français à plus de prudence avant d'autoriser des disséminations aux effets destructeurs potentiellement irréversibles* » [3]. Dans un communiqué publié le 4 octobre, l'Union française des semenciers se félicitait de la décision du Conseil d'État, convaincue que la CJUE considérera que les organismes génétiquement modifiées par mutagénèse sont exclus du champ d'application de la réglementation sur les OGM [4]. *A contrario*, avant même que le Conseil d'État rende sa décision, Terres Inovia, un organisme de recherche et de développement des professionnels de la filière des huiles et protéines végétales et de la filière chanvre, publiait un communiqué dans lequel il s'insurgeait contre le fait que les conclusions de la rapporteure publique ne mentionnaient pas les données agricoles « essentielles » qu'il avait publiées. Dans ce même communiqué, il soulignait également les avantages économiques des variétés rendues tolérantes aux herbicides [5].
Si la Cour de Justice estime que les questions préjudicielles posées par le Conseil d'État sont recevables, l'arrêt rendu s'imposera non seulement au Conseil d'État français, mais aussi à tous les juges nationaux des États membres. Le délai moyen de réponse à une question préjudicielle par la Cour de justice est de 15,3 mois [6].

La décision du Conseil d'État va permettre d'approfondir le débat sur le statut juridique des organismes issus des nouvelles techniques de modifications génétiques assimilées à de la mutagénèse dans un cadre plus « neutre » que celui des couloirs de la Commission européenne, où les lobbys ont réussi à faire renoncer cette dernière à rendre public son avis sur la question. Cette décision tombe d'autant plus au bon moment que, s'agissant de l'inscription des variétés génétiquement modifiées par mutagénèse au Catalogue officiel des espèces et variétés, le gouvernement français avait déjà annoncé qu'il résoudrait cette question épineuse en évaluant simplement certains caractères de ces plantes lors de leur inscription.

Un combat de longue haleine

Le 9 juin 2016, les juges du Conseil d'État ont entendu plusieurs représentants de la société civile [7], ainsi que des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture pour y voir plus clair sur la

question des variétés rendues tolérantes aux herbicides (VrTH). Ils avaient en effet adressé quelques semaines plus tôt de nombreuses questions à ces différents acteurs dans le cadre d'une procédure d'enquête. Une procédure assez rare qui, de l'aveu même du Conseil d'État, n'est pas utilisé plus de cinq fois par an.
Pour les structures à l'origine de cette procédure, il s'agit là d'une première victoire. « *Les juges, par leurs questions écrites et lors de l'audition, ont montré une certaine maîtrise du sujet mais surtout un réel intérêt pour la question* », se réjouit Patrick Rivolet du Comité vigilance OGM de Charente.
Plusieurs experts ont été convoqués, notamment deux chercheurs du secteur public, Christian Vélot et Yves Bertheau, pour témoigner de la nécessiter d'évaluer les plantes issues de la mutagénèse, au même titre que la transgenèse, compte tenu de l'imprécision de cette méthode et de ses effets hors-cibles.
La prochaine audience devrait être fixée en septembre avec cette fois les plaidoiries des avocats, pour un verdict à venir dans les prochains mois.

La procédure devant le Conseil d'État est issue d'un travail de longue haleine.
En 2012, plusieurs organisations se sont réunies au sein du collectif de l'Appel de Poitiers [8] [9], notamment pour interpeller les ministres de l'Environnement et de l'Agriculture. Ce collectif pointe du doigt des OGM qui ne disent pas leur nom, l'augmentation des quantités d'herbicides utilisées, inhérents à ces plantes et l'absence de toute évaluation des risques avant mise en culture commerciale. C'est l'inaction du gouvernement qui a incité l'Appel de Poitiers à déposer un recours devant le Conseil d'État.

Actuellement en France, ces fameuses VrTH sont des colzas et des tournesols modifiés par mutagénèse [10] pour qu'ils tolèrent des herbicides spécifiques (par exemple les variétés Quantum SX, Express SX, Pulsar40...) qui, autrement, leur auraient été fatals.

Juridiquement parlant, le droit européen spécifique aux OGM ne s'impose pas à ces VrTH comme l'explique l'Appel de Poitiers dans une tribune publiée le 20 mars 2015 dans *Libération* [11]. Car ces VrTH ont été « *arbitrairement exclues du champ d'application de la réglementation sur les OGM, sous le seul prétexte qu'elles ont été obtenues par une autre technique de manipulation génétique que la transgenèse* ». Le collectif dénonce une conséquence importante : ces VrTH « *échappent ainsi à toute évaluation sur l'environnement, la santé, à toute obligation d'étiquetage, de traçabilité et d'information des utilisateurs et des consommateurs* ». L'Appel de Poitiers dénonce donc l'absence d'information autour de ces cultures, la négation du droit des consommateurs de choisir ce qu'ils souhaitent manger ou non, et une possible mise en danger de la santé humaine et de l'environnement en l'absence de toute évaluation des risques. Cette situation est le meilleur moyen de fermer les yeux sur un éventuel problème, et une manière de faire taire toute divergence publique sur le sujet.

Il est extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de connaître les surfaces cultivées avec ces variétés mutées. En 2013, 20% des cultures de tournesol étaient déjà rendues tolérantes aux herbicides. Le ministère de l'Agriculture, lui, a précisé à *Inf'OGM* en 2015 que 17 000 hectares de colza et 110 000 hectares de tournesol rendus tolérants à un herbicide ont été semés en 2014, sans vouloir nous dévoiler ses sources. Agreste, le service statistique du ministère, annonçait, en décembre 2014 [12], pour toutes variétés confondues, un peu moins de 1,5 million d'hectares de colza et 658 000 hectares de tournesol. Un développement qui inquiète l'Appel de Poitiers qui rappelle à nouveau qu'une expertise collective Inra/CNRS avait conclu en 2013 que « *la caractéristique de tolérance aux herbicides, introduite par manipulation génétique, pourrait être diffusée à d'autres plantes, cultivées ou sauvages* » [13].

C’est pourquoi le collectif a demandé en décembre 2014 au premier ministre, Manuel Valls, d’adopter un moratoire sur la vente et la culture de ces VrTH, « *en attendant les évaluations équivalentes à celles réglementairement obligatoires pour les OGM* », au sens des plantes transgéniques. Il demande au gouvernement d’être cohérent d’une part avec son interdiction des OGM [14] et sa volonté affichée de réduire l’usage des pesticides en promouvant l’agro-écologie ; et d’autre part avec l’opinion publique, largement négative sur les OGM.

Face à l’absence de réponse du Premier ministre, le collectif a dénoncé cette inaction en portant plainte devant le Conseil d’État, début mars 2015. Une procédure dont l’issue sera connue dans les prochains mois.

---

[1] Plus précisément, ce sont les articles 2 et 3 et des annexes I A et I B dont la validité est questionnée. L’article 2 définit ce qu’est un OGM tandis que l’article 3 stipule que la directive ne s’applique pas aux organismes obtenus par les techniques de modification génétique énumérées à l’annexe I B, à savoir notamment les organismes obtenus par mutagénèse ou fusion cellulaire. Le principe de précaution est garanti par l’article 191-2 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne. Une question relative à l’appréciation de validité du droit de l’Union européenne doit obligatoirement faire l’objet d’un renvoi devant la Cour de Justice, aucune juridiction nationale n’ayant le pouvoir de prononcer l’invalidité d’un acte de l’Union

[2] Voir article 4 de la directive 2002/53/CE du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles

[3] Communiqué de la Confédération paysanne : https://www.confederationpaysanne.fr/actu.php?id=5095&PHPSESSID=asm9ruf6c0boc79i4samff65o7

[4] Pour lire le communiqué : http://www.ufs-semenciers.org/actualites/Documents/Droit%20applicable%20aux%20vari%C3%A9t%C3%A9s%20issues%20de%20la%20mutag%%20le%20Conseil%20d%27Etat%20sollicite%20l%27avis%20de%20la%20Cour%20de%20Justice%20de%20l%27UE.pdf

[5] Lire le communiqué de Terres Inovia : http://www.terresinovia.fr/fileadmin/cetiom/documentation/CP_VTH_Conseil_dEtat_2016.pdf

[6] Voir le Rapport annuel de la Cour de Justice de l’Union européenne de 2015, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/rapport_annuel_2015_activite_judiciaire_fr.pdf

[7] La Confédération paysanne, le Réseau Semences Paysannes, les Amis de la Terre France, le Collectif Vigilance OGM et Pesticides 16, Vigilance OG2M, CSF 49, OGM Dangers, Vigilance OGM 33 et la Fédération Nature et Progrès

[8] http://www.appeldepoitiers.org/

[9] , « L’appel de Poitiers pour sauver la biodiversité », *Inf'OGM*, 13 juillet 2012

[10] Inf’OGM, « Qu’est-ce que la mutagénèse ? », *Inf'OGM*, 30 juillet 2014

[11] http://www.liberation.fr/debats/2015/03/20/colzas-et-tournesols-genetiquement-modifiesla-contamination-a-commence_1224897

[12] http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/conjinforap201412cult.pdf

[13] Eric MEUNIER, « OGM : la tolérance aux herbicides, une « innovation » non pérenne », *Inf'OGM*, 13 février 2012

[14] Christophe NOISETTE, Pauline VERRIERE, « OGM : France / Europe – Le troisième arrêté français d'interdiction du maïs MON810 adopté, attaqué... et critiqué par l'AESA », *Inf'OGM*, 19 août 2014

Adresse de cet article : https://infogm.org/france-ue-la-cour-de-justice-sera-consultee-sur-les-plantes-tolerant-les-herbicides/