



Référence neutre : [2026] EWHC 1306 (Admin)

Numéro de l'affaire : AC-2025-LON-002733

AVANT LA HAUTE COUR DE JUSTICE,
DIVISION DU KING'S BENCH,
TRIBUNAL DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE

Royal Courts of Justice
Strand, Londres, WC2A 2LL

Date : 4 juin 2026

Devant :

M. LE JUGE JOHNSON

Entre :

(1) Beyond GM
(2) Joseph Wookey
(3) Patrick Holden CBE
(4) Joanna Blythman
plaignants

Les

- et -

Ministre de l'Environnement, de l'Alimentation et
des affaires rurales
défenderesse

Partie

David Wolfe KC, James Robottom et Julianne Kerr Morrison (représentés par Leigh Day) pour les
demandeurs

Charles Streeten et Jonathan Welch (mandatés par le Service juridique du gouvernement) pour le
défendeur

Dates d'audience : 12 – 13 mai 2026

Jugement approuvé

Le présent jugement a été rendu par communiqué aux Archives nationales le 4 juin 2026

M. le juge Johnson :

1. La présente demande de contrôle juridictionnel porte sur un nouveau cadre réglementaire applicable aux organismes issus de sélection de précision (« PBO »). Un PBO est, en gros, un organisme dont le génome présente une caractéristique résultant de l'application de la biotechnologie moderne, mais où cette caractéristique est stable et aurait pu résulter de processus de sélection traditionnels. La législation de l'Union européenne, ainsi que celle de toutes les régions du Royaume-Uni à l'exception de l'Angleterre, traite les PBO comme des organismes génétiquement modifiés (« OGM ») et les réglemente en conséquence. En Angleterre, les PBO sont désormais soumis à un régime réglementaire moins contraignant, notamment en matière de transparence, de traçabilité et de protection de l'environnement. Cela résulte de la loi de 2023 sur les technologies génétiques (sélection de précision), lue conjointement avec le règlement de 2025 sur les technologies génétiques (sélection de précision).
2. Les requérants demandent le contrôle juridictionnel de la décision du secrétaire d'État d'adopter le règlement de 2025. Ils affirment qu'il ne sera plus possible (ou du moins beaucoup plus difficile) pour le secteur biologique d'exclure les OGM de ses chaînes d'approvisionnement, ni pour les consommateurs d'éviter les aliments génétiquement modifiés. Les requérants soutiennent que le règlement de 2025 menace le secteur biologique, la confiance des consommateurs et la protection de l'environnement. Compte tenu d'une modification apportée à la requête initiale et d'une renumérotation des moyens pour des raisons de commodité, les requérants font valoir que la décision d'adopter le règlement était illégale pour les raisons suivantes :
 - (1) Elle était incompatible avec les droits au respect de la vie privée et à la jouissance paisible de ses biens en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (motif 1).
 - (2) Elle était irrationnelle, notamment en raison de l'absence d'enquêtes adéquates (motif n° 2).
 - (3) Il n'a pas été procédé à l'évaluation environnementale requise par l'article 63, paragraphe 1, du règlement de 2017 sur la conservation des habitats et des espèces («le règlement sur les habitats») (motif 3).
 - (4) L'article 30, paragraphe 4, point b), dépasse le champ d'application du pouvoir de réglementer conféré par la loi de 2023 (motif n° 4).
3. Conformément aux instructions données par le juge Mould, la demande a été inscrite au rôle pour une «audience groupée» visant à déterminer si les requérants devaient être autorisés à demander un contrôle juridictionnel et, dans l'affirmative, à statuer sur le fond de la demande.

Questions de procédure en suspens

4. Les parties ont déposé des déclarations de témoins conformément aux instructions du juge Mould. Des déclarations supplémentaires ont été déposées tardivement. Des requêtes visant à leur admission sont en instance. Heureusement, les parties ont présenté leurs arguments en partant du principe que la cour examinerait les déclarations à titre provisoire, de sorte que tout litige quant à leur admissibilité puisse être tranché à la lumière de l'impact pratique des preuves sur l'ensemble de l'affaire. Aucune des parties n'a été désavantagée par cette approche. J'ai examiné les éléments de preuve tardifs ainsi que les raisons pour lesquelles ils n'ont pas été déposés dans les délais fixés par la cour. Dans chaque cas, il existe une bonne explication au dépôt tardif de ces éléments de preuve. Aucune des parties n'est lésée de manière substantielle par leur admission tardive,

et, dans chaque cas, il existe de bonnes raisons justifiant une prolongation du délai. J'accorde chacune des demandes.

5. Il existe également des demandes en suspens visant à obtenir des prolongations de délai afin de se conformer aux instructions données par le juge Mould et de déposer des mémoires de synthèse étoffés. Chaque demande est fondée, et aucune d'entre elles ne fait l'objet d'une opposition de fond. J'accorde chacune de ces demandes.
6. Dans les documents écrits, il est fait référence à l'adoption de la loi de 2023 par le Parlement et à d'autres questions qui constituent des procédures parlementaires au sens de l'article 9 de la Charte des droits de 1689 et qui soulèvent des questions de privilège parlementaire. Les parties ont contacté le président de la Chambre des communes conformément aux orientations de la Cour d'appel dans l'affaire *R (National Council for Civil Liberties) c. Secretary of State for the Home Department* [2025] EWCA Civ 571 ; [2026] KB 39, selon Underhill LJ au point [56]. Le 23 avril 2026, l'avocate du président a adressé une lettre utile à la Cour dans laquelle elle expliquait que les travaux de la commission d'examen de la législation secondaire constituaient des travaux parlementaires. Elle a également expliqué pourquoi le président avait fait valoir qu'un projet d'exposé des motifs accompagnant le règlement de 2025 constituait également un travail parlementaire (bien que cette question n'ait pas été tranchée de manière définitive par les tribunaux). En l'espèce, les parties n'ont fait aucune référence substantielle ni aux travaux de la commission d'examen de la législation secondaire ni au projet d'exposé des motifs. Il n'est donc pas nécessaire d'aborder la question du privilège parlementaire ou de l'application de l'article 9 de la Charte des droits.

Les témoignages

Déclarations des requérants et de leurs témoins

7. Les requérants sont une ONG, deux agriculteurs/producteurs alimentaires biologiques et un consommateur éthique. Ils sont tous préoccupés par la dissémination d'OGM dans l'environnement et la chaîne alimentaire.
8. Le premier requérant, Beyond GM, est une société privée. Il est décrit par sa cofondatrice, Pat Thomas, comme le principal groupe de défense des intérêts au Royaume-Uni dans le domaine du génie génétique agricole et environnemental. Ses principaux objectifs sont de favoriser la réflexion critique, la sensibilisation et l'engagement du public, d'influencer les politiques et de soutenir les pratiques agricoles durables. Il a participé aux consultations relatives à la loi de 2023 et au règlement de 2025. Mme Thomas affirme que le nouveau régime ne prévoit pas de dispositions adéquates en matière d'étiquetage et de traçabilité. Cela rend difficile pour les producteurs biologiques d'exclure les OGM de la chaîne d'approvisionnement, ce qui compromet les intérêts tant des entreprises biologiques que des consommateurs.
9. Le deuxième plaignant, Joseph Wookey, gère avec son père Rushall Organics, une exploitation familiale de 2 000 hectares située dans le Wiltshire. Elle est entièrement biologique depuis les années 1990. La moitié des terres de l'exploitation est arable et sert à cultiver diverses céréales biologiques. L'autre moitié est constituée de prairies, de bois et de zones de conservation de la biodiversité que Rushall Organics entretient conformément à sa philosophie de conservation. L'exploitation se trouve dans la région de la plaine de Salisbury, qui est une zone de protection spéciale, une zone spéciale de conservation et un site d'intérêt scientifique particulier.

10. M. Wookey explique que l'agriculture biologique fait partie intégrante du modèle agricole de sa famille et de son identité en tant qu'agriculteur. Il précise que la certification biologique repose sur l'exclusion des OGM tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Sous le régime antérieur, il existait une obligation de notification publique lorsque des OGM étaient disséminés dans l'environnement, ce qui permettait aux agriculteurs locaux susceptibles d'être affectés de savoir ce qui se passait et de réagir si nécessaire. La loi de 2023 et le règlement de 2025 ne contiennent aucune exigence équivalente de notification avant la dissémination d'organismes biotechnologiques protégés (OBP). De plus, l'absence d'obligation d'étiquetage pour les OBP rend beaucoup plus difficile leur évitement dans les chaînes d'approvisionnement. Il existe donc à la fois un risque de contamination par les PBO et un risque d'inclusion involontaire de PBO, ce qui compromettrait la certification biologique de l'exploitation. Il en résulte une charge supplémentaire pour le secteur biologique afin de maintenir la certification biologique. Il existe également un risque pour le maintien de l'accès aux marchés d'Irlande du Nord et de l'Union européenne. Ce dernier risque ne concerne pas seulement le secteur biologique, mais également toute entreprise exportant des denrées alimentaires susceptibles de contenir des PBO.
11. Le troisième requérant, Patrick Holden CBE, est propriétaire et exploitant de Holden Farm Dairy, une exploitation agricole et une entreprise agroalimentaire biologiques situées dans l'ouest du Pays de Galles, qui produit un fromage de type cheddar à partir du lait de son troupeau de vaches Ayrshire de race pure. Il exporte vers l'Union européenne. Il est essentiel pour Holden Farm Dairy de conserver sa certification biologique afin de pouvoir continuer à vendre ses produits à sa clientèle actuelle. L'absence d'un régime d'étiquetage obligatoire rendra nettement plus difficile, voire impossible dans la pratique, pour les opérateurs biologiques de vérifier que les semences et les aliments pour animaux sont exempts de PBO, et de rassurer les clients et les organismes de certification. La divergence par rapport au régime réglementaire en vigueur dans d'autres régions du Royaume-Uni et dans l'Union européenne introduit des incertitudes et des difficultés de mise en conformité.
12. La quatrième requérante, Joanna Blythman, est une journaliste d'investigation spécialisée dans l'alimentation et autrice plusieurs fois primée. Elle choisit d'acheter, de consommer et de donner à ses enfants des aliments aussi naturels que possible. Elle évite de consommer ou d'acheter des aliments ayant fait l'objet de modifications génétiques, y compris la sélection de précision. Elle se fie à la certification biologique car celle-ci garantit que les aliments ne sont pas génétiquement modifiés ni produits à partir d'OGM. Elle affirme que le règlement de 2025 rend nettement plus difficile pour les consommateurs de savoir si les aliments contiennent des PBO, car il n'y a pas d'obligation d'étiquetage. Les registres publics ne constituent pas un substitut pratique à l'étiquetage au point de vente et ne permettent pas aux consommateurs de prendre des décisions en temps réel au moment de l'achat en magasin. Elle explique également que l'absence d'obligation d'étiquetage entrave la surveillance et la responsabilité (y compris sa capacité, en tant que journaliste, à informer le public), et elle exprime son inquiétude quant à la difficulté de détecter et de réagir à d'éventuelles conséquences néfastes si les produits ne sont pas traçables. Il en résulte que le règlement de 2025 porte atteinte au choix des consommateurs et au droit de ces derniers de choisir de ne pas consommer d'aliments génétiquement modifiés. Le secrétaire d'État soutient qu'un tel droit n'existe pas.
13. Les requérants s'appuient également sur les déclarations des témoins suivants : David Wilson (agriculteur et agronome qui a dirigé la Duchy House Farm à Highgrove lors de sa conversion à l'agriculture biologique), Christopher Stopes (consultant agricole et président de l'English Organic Forum), Will Chester-Master (copropriétaire de l'Abbey Home Farm, qui s'engage à respecter les principes de l'agriculture biologique), Sarah Hathway (responsable technique chez Soil Association Certification Ltd), Steven Jacobs (coordinateur de l'Organic Growers Alliance, qui représente les cultivateurs et les producteurs engagés dans l'agriculture biologique et

agroécologique) et Josiah Meldrum (cofondateur et directeur d'une entreprise qui commercialise des aliments complets peu transformés).

14. Ces témoignages mettent en lumière les préoccupations des agriculteurs et producteurs biologiques concernant l'impact du règlement de 2025 sur le secteur biologique, les agriculteurs et les producteurs alimentaires en général, ainsi que sur l'environnement. Toute entreprise opérant dans le secteur biologique doit obtenir une certification biologique. Pour conserver cette certification, l'entreprise doit s'assurer que les OBP n'entrent pas dans la chaîne d'approvisionnement. Le moyen le plus efficace d'y parvenir est de garantir la traçabilité des OBP et l'étiquetage des produits qui en contiennent.
15. Cependant, le règlement de 2025 autorise la dissémination d'OGM dans l'environnement et la chaîne alimentaire sans étiquetage ni traçabilité effective. Cela signifie que les entreprises biologiques doivent éviter les OGM mais ne disposent pas des moyens pratiques pour le faire. Cela met en péril la certification biologique d'une entreprise, avec des répercussions sur les moyens de subsistance et les marchés établis (en particulier dans l'Union européenne et d'autres régions du Royaume-Uni).
16. Du point de vue des consommateurs, les témoins soulignent que l'absence d'étiquetage empêche un choix éclairé et risque d'éroder la confiance dans les produits biologiques et sans OGM, affectant ainsi la demande et la crédibilité des systèmes de certification. Les témoins suggèrent que le cadre a été introduit sans tests scientifiques suffisants, ni évaluation économique, ni mécanismes de surveillance des effets sur l'environnement ou la santé une fois les PBO rejetés.
17. Julia Eriksen, l'avocate des plaignants, a également fait une déclaration. Le témoignage de Mme Eriksen porte sur une plainte formulée par le secrétaire d'État selon laquelle le formulaire de plainte n'aurait pas été déposé dans les délais. Mme Eriksen produit également les procès-verbaux des réunions de l'Autorité des normes alimentaires auxquels il est fait référence dans les pièces versées au dossier par le secrétaire d'État.

Témoignage du secrétaire d'État

18. Le secrétaire d'État s'appuie sur les déclarations des témoins Lucy Foster et Rachel Bailey.
19. Mme Foster est directrice adjointe par intérim de la division Innovation, Productivité et Sciences au sein du ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (« Defra »). Elle explique l'impact du retard dans l'introduction de cette procédure.
20. Mme Bailey est directrice adjointe chargée de la croissance agricole, du commerce et de la technologie au Defra. Elle explique le contexte politique de la loi de 2023 et du règlement de 2025. Cela inclut les preuves scientifiques qui ont étayé un choix législatif délibéré de s'éloigner d'une réglementation fondée sur les techniques utilisées pour produire un OGM pour s'orienter vers un cadre « plus proportionné » qui dépend des caractéristiques d'un OGM.
21. Mme Bailey indique que, bien qu'il n'y ait pas d'étiquetage obligatoire, le cadre garantit que les informations relatives aux OBP autorisés sont disponibles via des registres publics, et que celles-ci sont complétées par les registres existants établis en vertu de la loi de 1964 sur les variétés végétales et les semences. Ces registres ont pour but de fournir des informations au début de la chaîne d'approvisionnement alimentaire (c'est-à-dire en ce qui concerne les semences). Mme Bailey reconnaît que le secteur biologique pourrait avoir besoin de se protéger contre la contamination (y compris par pollinisation croisée) et qu'il pourrait donc devoir prendre des « mesures de coexistence » (telles que la plantation de bandes tampons en bordure d'un champ biologique), mais elle précise que cela peut être réalisé

au moyen des pratiques agricoles existantes. Mme Bailey explique également les avantages escomptés du règlement de 2025 : il favorise l'innovation, la productivité et les avantages environnementaux, tels qu'une meilleure résilience des cultures.

Le cadre réglementaire

Loi de 1964 sur les variétés végétales et les semences

22. La loi de 1964 permet de réglementer les transactions portant sur les semences, y compris l'établissement d'un index des noms de variétés et l'imposition de restrictions à l'introduction de nouvelles variétés. L'article 16(1)(a) de la loi de 1964 autorise le ministre à prendre des règlements afin de prescrire les informations qui doivent être fournies lors de la vente de semences. L'article 17 du règlement de 2011 sur la commercialisation des semences, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'annexe 3 dudit règlement, exige que si une variété de semences a été génétiquement modifiée, cela soit indiqué sur l'étiquette.
23. L'article 3 du règlement de 2001 sur les semences (listes nationales des variétés) impose au secrétaire d'État de publier des listes de variétés végétales d'espèces spécifiées. En vertu de l'article 3, paragraphe 5, si une variété végétale est génétiquement modifiée, cela doit être indiqué dans la liste publiée. À cette fin, le terme « génétiquement modifié » a le même sens que celui qui lui est donné dans la directive européenne 2001/18 : article 2, paragraphe 1. Il inclut donc les PBO, nonobstant leur exclusion du cadre national relatif aux OGM à d'autres fins par la loi de 2023.

Loi de 1990 sur la protection de l'environnement

24. La partie VI de la loi de 1990 prévoit des dispositions relatives au contrôle des OGM. Elle interdit la dissémination ou la commercialisation de tout OGM à moins qu'une évaluation des risques n'ait été effectuée, que le secrétaire d'État n'en ait été informé et (dans les cas prévus) qu'il n'ait donné son consentement. Des dispositions sont prévues en matière d'application et de surveillance, ainsi que pour la tenue d'un registre public afin de garantir la transparence. Le règlement de 1992 sur les organismes génétiquement modifiés (dissémination volontaire) exigeait, à quelques exceptions près, l'accord du secrétaire d'État avant la dissémination ou la commercialisation de tout OGM.

Directive et règlements de l'UE sur les OGM

25. L'article 2, paragraphe 2, de la directive européenne 2001/18/CE (« la directive OGM ») définit un OGM comme « un organisme [...] dont le matériel génétique a été modifié d'une manière qui ne se produit pas naturellement par croisement et/ou recombinaison naturelle ». La directive sur les OGM est mise en œuvre au Royaume-Uni par le règlement de 2002 sur les organismes génétiquement modifiés (dissémination volontaire) (qui a abrogé le règlement de 1992). Le règlement de 2002 modifie l'article 106 de la loi de 1990 afin de définir un OGM de la même manière que la directive sur les OGM. Il réglemente la dissémination d'OGM dans l'environnement.
26. Le règlement (CE) n° 1829/2003 et le règlement (CE) n° 1830/2003 régissent, entre autres, l'autorisation, la traçabilité et l'étiquetage des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir d'OGM. Ils continuent de s'appliquer au Royaume-Uni en vertu de l'article 3 de la loi de 2018 sur le retrait de l'Union européenne (sous réserve, désormais, de modifications législatives concernant l'Angleterre). Ils exigent que les OGM fassent l'objet d'une évaluation de sécurité avant d'être mis sur le marché. Des exigences en matière de traçabilité et d'étiquetage s'appliquent à tous les aliments destinés à la consommation humaine et animale qui contiennent des OGM ou en sont dérivés : articles 4 et 5 du règlement

1830/2003. Cela permet aux agriculteurs et aux producteurs d'éviter d'utiliser des OGM, y compris des aliments génétiquement modifiés pour animaux, et permet aux consommateurs d'éviter d'acheter des denrées alimentaires génétiquement modifiées.

27. Le règlement de 2022 sur les organismes génétiquement modifiés (dissémination volontaire) (modification) (Angleterre) a modifié le règlement de 2002 (mais uniquement pour l'Angleterre) en exemptant de certaines exigences réglementaires les PBO qui sont des « plantes supérieures » (c'est-à-dire des plantes appartenant au groupe taxonomique *des Spermatophytæ*, en gros des plantes qui produisent des graines). Le règlement de 2022 autorise la dissémination de ces plantes supérieures éligibles à des fins autres que la commercialisation. Il autorise donc les essais de recherche sur les plantes supérieures éligibles.

La loi de 2023 sur les technologies génétiques (sélection de précision)

28. La loi de 2023 sur les technologies génétiques (sélection de précision), selon les termes de son titre complet, « prévoit des dispositions relatives à la dissémination et à la commercialisation des plantes et animaux issus de la sélection de précision, ainsi qu'aux évaluations des risques qui s'y rapportent, et à la commercialisation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir de ces plantes et animaux ; et à des fins connexes ».

29. L'article 1 de la loi de 2023 définit un OSP :

« 1 Organisme issu de la sélection de précision

- (1) Dans la présente loi, on entend par « organisme issu de la sélection de précision » une plante ou un animal issu de la sélection de précision.
- (2) Aux fins de la présente loi, un organisme est « sélectionné avec précision » si :
- (a) une caractéristique quelconque de son génome résulte de l'application de la biotechnologie moderne,
 - (b) chaque caractéristique de son génome résultant de l'application de la biotechnologie moderne est stable,
 - (c) chaque caractéristique de son génome résultant de l'application de la biotechnologie moderne aurait pu résulter de procédés traditionnels, qu'ils soient ou non associés à des techniques de sélection, à eux seuls, et
 - (d) son génome ne contient aucune caractéristique résultant de l'application d'une technique de modification artificielle autre que la biotechnologie moderne.
- ...
- (4) Une caractéristique du génome d'un organisme est « stable » si elle est susceptible de se propager à chaque fois que l'organisme se reproduit, que ce soit par reproduction sexuée ou asexuée.
- ...

30. L'article 41 introduit un nouvel article 106A dans la loi de 1990 afin de préciser que les références aux OGM dans la loi de 1990 n'incluent pas les références aux PBO. L'article 106A s'applique uniquement à l'Angleterre, et non aux autres parties du Royaume-Uni. Ainsi, en Angleterre mais pas dans le reste du Royaume-Uni, les PBO sont exemptés du cadre général qui s'applique plus largement aux OGM.

31. Avant de disséminer ou de commercialiser un PBO, une personne doit d'abord obtenir une « confirmation de sélection précise » en envoyant un « avis de dissémination » ou un « avis de commercialisation » au secrétaire d'État : articles 4 et 6. Les articles 6 à 8 permettent au secrétaire d'État de délivrer une confirmation de sélection de précision uniquement après avoir obtenu un rapport écrit motivé du Comité consultatif sur les disséminations dans l'environnement (« ACRE ») confirmant que l'organisme est un PBO.

32. L'article 3 restreint la dissémination des PBO en Angleterre :

« 3 Restrictions relatives à la dissémination d'organismes sélectionnés avec précision en Angleterre »

(1) Toute personne ayant sous son contrôle un organisme sélectionné avec précision ne doit pas le disséminer en Angleterre, sauf si

(a) les conditions suivantes sont remplies :

(i) les exigences en matière de notification relatives à la dissémination sont satisfaites (voir l'article 4),

(ii) cette personne est une personne désignée dans l'avis de dissémination visé à l'article 4, paragraphe 2, et

(iii) la dissémination est effectuée conformément à l'avis de dissémination, ou

(b) l'organisme est :

(i) un organisme commercialisable issu d'une sélection de précision (voir l'article 5, paragraphe 2)...

(2) Aux fins de la présente loi, un organisme est sous le « contrôle » d'une personne si celle-ci le maintient confiné par des mesures visant à :

(a) limiter son contact avec les êtres humains et l'environnement, et

(b) prévenir ou réduire au minimum le risque d'effets néfastes sur la santé humaine ou l'environnement.

(3) Aux fins du présent article et de l'article 4, une personne « libère » un organisme sous son contrôle lorsqu'elle provoque ou permet délibérément que celui-ci :

(a) cesse d'être sous son contrôle ou sous celui de quiconque, et

(b) pénètre dans l'environnement. »

33. L'article 5 impose des restrictions à la commercialisation des OBP.

34. L'article 17 confère le pouvoir d'adopter des règlements exigeant une évaluation des risques environnementaux avant l'importation ou l'acquisition d'organismes biotechnologiques.
35. L'article 18 impose au secrétaire d'État de tenir un registre public librement accessible de tous les avis de dissémination et de tous les avis de commercialisation.
36. La partie 3 de la loi contient des dispositions relatives aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux produits à partir d'organismes modifiés génétiquement.
37. L'article 26 confère le pouvoir d'adopter des règlements relatifs à la commercialisation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir d'OPB. Il stipule :

« Réglementation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir d'organismes sélectionnés avec précision

- (1) Des règlements peuvent prévoir des dispositions visant à réglementer la mise sur le marché en Angleterre des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir d'organismes sélectionnés avec précision.
- (2) Les règlements pris en vertu du paragraphe (1) peuvent, en particulier :
 - (a) interdire à toute personne de mettre sur le marché en Angleterre des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux produits à partir d'un organisme sélectionné avec précision, sauf conformément à une autorisation de mise sur le marché délivrée par le secrétaire d'État en vertu des règlements relatifs à cet organisme, et
 - (b) imposer des exigences visant à garantir la traçabilité des denrées alimentaires ou aliments pour animaux produits à partir d'organismes sélectionnés avec précision qui sont mis sur le marché en Angleterre.
- (3) Les règlements pris en vertu du paragraphe (2)(a) peuvent, en particulier, prescrire les exigences auxquelles il faut satisfaire pour que le secrétaire d'État délivre une autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux concernant un organisme sélectionné avec précision, lesquelles peuvent inclure des exigences
 - (a) que l'organisme sélectionné avec précision
 - (i) soit un organisme sélectionné avec précision commercialisable,...
 - (b) visant à garantir que
 - (i) aucune denrée alimentaire ou aucun aliment pour animaux produit à partir de cet organisme et couvert par l'autorisation n'ait d'effets néfastes sur la santé humaine ou animale ;
 - (ii) la manière dont ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux seront mis sur le marché n'induisse pas les consommateurs en erreur ;

- (iii) la production de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux n'aura pas d'effets néfastes sur l'environnement ;
 - (iv) la consommation de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux en remplacement d'autres denrées alimentaires ou aliments pour animaux qu'ils sont raisonnablement susceptibles de remplacer ne présente pas de désavantage nutritionnel pour les êtres humains ou les animaux.
- (4) Les règlements pris en vertu du paragraphe (2)(a) peuvent également prévoir, en particulier :
- ...
 - (e) de la publication d'informations relatives aux demandes d'autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux.
 - ...
 - (6) Les dispositions qui peuvent être prises en vertu du paragraphe (4) comprennent des dispositions conférant des fonctions à l'Agence des normes alimentaires, lesquelles peuvent inclure des dispositions
 - (a) exigeant de l'Agence des normes alimentaires, dans l'exercice d'une fonction qui lui est conférée par les règlements,
 - (i) d'obtenir des avis ou des informations auprès de personnes répondant à des critères prescrits, ou de les consulter ;
 - (ii) de procéder à des évaluations des risques ;
 - (b) concernant toute évaluation des risques requise par la réglementation.
 - ...
 - (9) Les règlements pris en vertu du présent article sont soumis à la procédure d'approbation. »
38. Ainsi, l'article 26, paragraphe 1, confère un pouvoir général de réglementer la commercialisation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir d'organismes génétiquement modifiés. L'article 26, paragraphe 2, point b), autorise explicitement l'exercice de ce pouvoir pour imposer des exigences visant à garantir la traçabilité de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux.
39. L'article 27 confère le pouvoir d'adopter des règlements exigeant que l'Agence des normes alimentaires tienne un registre public des autorisations de mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, qui peut inclure des informations indiquant s'il existe une confirmation de sélection de précision concernant un organisme présent dans la denrée alimentaire ou l'aliment pour animaux.
- Le règlement de 2025 sur les technologies génétiques (sélection de précision)*
40. Le règlement de 2025 a été adopté le 13 mai 2025 et est entré en vigueur le 13 novembre 2025. L'article 3 prévoit les exigences de notification prévues à l'article 4 de la loi de 2023 (une notification étant nécessaire avant qu'un PBO puisse être mis sur le marché en vertu de l'article 3). L'article 5 prévoit un avis de mise sur le marché (nécessaire pour obtenir une confirmation de sélection de précision, elle-même nécessaire avant qu'un PBO puisse être commercialisé en vertu de l'article 5). Le règlement fournit donc un cadre dans lequel les PBO peuvent être légalement mis en circulation et commercialisés. Il n'impose aucune exigence en matière d'étiquetage

: le secrétaire d'État n'a pas exercé le pouvoir prévu à l'article 26, paragraphe 2, point b), d'imposer des exigences aux fins de garantir la traçabilité. Les requérants soutiennent que l'exercice de ce pouvoir, que ce soit par l'étiquetage ou par d'autres moyens, aurait répondu à bon nombre de leurs préoccupations. Une partie de l'argumentation des requérants repose sur le fait que le ministre a été mal informé quant à l'absence de pouvoir, en vertu de la loi de 2023, d'imposer des exigences en matière d'étiquetage.

41. La partie 7 du règlement de 2025 contient des dispositions relatives aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux produits à partir d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux ne peuvent être mis sur le marché que si une autorisation a été délivrée par le secrétaire d'État et si les conditions ou restrictions prévues dans l'autorisation sont respectées : article 19. Une demande d'autorisation doit être transmise à l'Agence des normes alimentaires, qui doit ensuite présenter un rapport au secrétaire d'État : articles 20 à 28. Le niveau de contrôle appliqué par l'Agence des normes alimentaires dépend de la capacité du demandeur à démontrer (entre autres) que l'organisme biotechnologique appartient à une espèce ayant des antécédents d'utilisation alimentaire sûre : règlement 20(1)(b) et règlement 22(1)(b).
42. Le secrétaire d'État doit ensuite décider s'il y a lieu de délivrer une autorisation : règlement 30. Ce règlement stipule :

« 30 Décision du ministre concernant l'autorisation

- (1) Dès réception d'un rapport de l'Agence des normes alimentaires en vertu des articles 21 ou 28, le secrétaire d'État doit décider s'il y a lieu de délivrer une autorisation de mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.
- (2) Si le secrétaire d'État décide de délivrer une autorisation de mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, il doit déterminer
 - (a) les conditions auxquelles l'autorisation doit être soumise ;
 - (b) les restrictions auxquelles l'autorisation doit être soumise.
- (3) Le secrétaire d'État peut délivrer une autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux s'il estime que :
 - (a) les denrées alimentaires ou aliments pour animaux produits à partir de l'organisme auquel s'appliquerait l'autorisation de mise sur le marché n'auraient pas d'effets néfastes sur la santé animale ou humaine ;
 - (b) la manière dont ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux seraient mis sur le marché n'induirait pas les consommateurs en erreur ;
 - (c) la production de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux en remplacement d'autres denrées alimentaires ou aliments pour animaux qu'ils sont raisonnablement susceptibles

ne présenterait pas d'effets néfastes sur l'environnement ;

- (d) la consommation de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux en remplacement d'autres denrées alimentaires ou aliments pour animaux qu'ils sont raisonnablement susceptibles de remplacer ne présente pas de désavantage nutritionnel pour les êtres humains ou les animaux.
- (4) Lorsqu'il examine si les exigences du paragraphe (3) sont respectées, le secrétaire d'État doit :
- (a) tenir compte de tout rapport fourni par l'Agence des normes alimentaires en vertu des règlements 21 ou 28 ;
 - (b) ne pas appliquer, au titre de ces exigences, de test qui ne serait pas par ailleurs applicable à toute denrée alimentaire ou tout aliment pour animaux produit à partir d'organismes n'ayant pas été obtenus par l'application de la biotechnologie moderne.
- (5) Le secrétaire d'État ne doit pas délivrer d'autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux si :
- (a) le secrétaire d'État conclut, à l'issue de l'évaluation de la sécurité de l'organisme issu d'une sélection de précision ou après avoir pris en considération tout autre facteur légitime, qu'une autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux ne peut être délivrée ;
 - (b) une demande a été introduite en vertu de l'article 20 et le ministre ne peut raisonnablement conclure que les exigences de l'article 20, paragraphe 1, ont été respectées.
- (6) Le ministre doit informer l'Agence des normes alimentaires des décisions prises en vertu des paragraphes (1) et (2) (le cas échéant) dès que cela est raisonnablement possible après réception du rapport de l'Agence des normes alimentaires.
- (7) Si le secrétaire d'État décide de ne pas délivrer d'autorisation de mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, il doit motiver sa décision auprès de l'Agence des normes alimentaires. »
43. Le quatrième moyen invoqué par les requérants est que l'article 30, paragraphe 4, point b), limite les critères que le secrétaire d'État peut appliquer d'une manière qui n'est pas autorisée par la loi de 2023.
44. L'article 35 impose à l'Agence des normes alimentaires de tenir un registre public électronique accessible gratuitement de toutes les autorisations de mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Ce registre doit contenir le

nom et le numéro de référence unique de chaque PBO autorisé, le nom et l'adresse du titulaire de l'autorisation, les conditions ou limitations de l'autorisation, un résumé de toute évaluation des risques, ainsi qu'un lien vers l'entrée correspondante dans le registre des PBO confirmés.

45. La partie 1 de l'annexe 5 du règlement contient des modifications corrélatives apportées à la législation directe assimilée. Les paragraphes 1 et 2 modifient les règlements 1829/2003 et 1830/2003 afin d'exclure, en Angleterre, les PBO de leur champ d'application.
46. Le paragraphe 14 de la partie 3 de l'annexe 5 du règlement modifie le règlement de 2015 sur les dommages environnementaux (prévention et réparation) (Angleterre) afin d'exclure les PBO de la liste des activités causant des dommages environnementaux et pouvant engager la responsabilité en vertu du règlement de 2015.

La directive «Habitats» et le règlement «Habitats»

47. L'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil (« la directive Habitats ») concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages dispose :

« 1. En ce qui concerne les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires, comprenant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés, spécialement conçus pour les sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement, ainsi que des mesures législatives, administratives ou contractuelles appropriées qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels visés à l'annexe I et des espèces visées à l'annexe II présentes sur les sites.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que la perturbation des espèces pour lesquelles ces zones ont été désignées, dans la mesure où cette perturbation pourrait être significative au regard des objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet qui n'est pas directement lié à la gestion du site ou nécessaire à celle-ci, mais qui est susceptible d'avoir une incidence significative sur celui-ci, soit individuellement, soit en combinaison avec d'autres plans ou projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site au regard des objectifs de conservation de celui-ci. À la lumière des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes n'approuvent le plan ou le projet qu'après s'être assurées qu'il n'aura pas d'incidence négative sur l'intégrité du site concerné et, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis du grand public. »

48. L'article 6, paragraphe 3, reprend en partie (avec une formulation légèrement différente) l'un des considérants de la directive «Habitats»:

«Considérant qu'une évaluation appropriée doit être effectuée pour tout plan ou programme susceptible d'avoir une incidence significative sur les objectifs de conservation d'un site qui a été désigné ou qui sera désigné à l'avenir».

49. L'obligation prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» a été transposée en droit national principalement par l'article 63, paragraphe 1, du règlement «Habitats». Celui-ci dispose:

« 63 Évaluation des incidences sur les sites européens

- (1) Une autorité compétente, avant de décider d'entreprendre, ou de donner son consentement, son autorisation ou toute autre approbation à un plan ou à un projet qui—
- (a) est susceptible d'avoir une incidence significative sur un site européen... (seul ou en combinaison avec d'autres plans ou projets), et
- (b) n'est pas directement lié à la gestion de ce site ni nécessaire à celle-ci,
- doit procéder à une évaluation appropriée des incidences du plan ou du projet sur ce site, compte tenu des objectifs de conservation de ce site. »

50. Le secrétaire d'État est une autorité compétente : règlement 7(1)(a). Un « site européen » est une zone du Royaume-Uni désignée pour être protégée en vertu de certaines dispositions spécifiques (et comprend les zones spéciales de conservation) : règlement 8. Les règlements sur les habitats constituent du droit assimilé : section 5 de la loi de 2023 sur le droit de l'Union européenne conservé (abrogation et réforme).

Certification biologique

51. Les règlements assimilés 834/2007 et 889/2008 établissent un cadre juridique pour les produits biologiques, qui comprend les normes auxquelles doit se conformer la production biologique. Ils n'ont pas été modifiés par la loi de 2023 ni par les règlements de 2025. Les considérants 9, 10 et 30 du règlement 834/2007 stipulent :

« 9. Les organismes génétiquement modifiés (OGM) et les produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM sont incompatibles avec le concept de production biologique et la perception qu'ont les consommateurs des produits biologiques. Ils ne devraient donc pas être utilisés dans l'agriculture biologique ni dans la transformation des produits biologiques.

10. L'objectif est de réduire au minimum la présence d'OGM dans les produits biologiques. Les seuils d'étiquetage existants constituent des plafonds liés exclusivement à la présence fortuite et techniquement inévitable d'OGM.

...

30. L'utilisation d'OGM dans la production biologique est interdite. Par souci de clarté et de cohérence, il ne devrait pas être possible de

étiqueter un produit comme biologique lorsqu'il doit être étiqueté comme contenant des OGM, consistant en OGM ou produit à partir d'OGM. »

52. L'article 4, point a) iii), du règlement n° 834/2007 stipule que la production biologique doit être fondée sur des principes qui incluent l'adoption de méthodes excluant l'utilisation d'OGM et de produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM. L'article 9, paragraphe 1, dispose que les OGM et les produits obtenus à partir d'OGM ou par des OGM ne doivent pas être utilisés comme denrées alimentaires ou aliments pour animaux. L'article 9, paragraphe 2, dispose que les opérateurs peuvent se fonder sur l'étiquetage des produits pour garantir le respect de l'article 9, paragraphe 1.
53. L'article 26, paragraphe 2, point a), et l'article 63, paragraphe 1, point c), du règlement n° 889/2008 imposent aux opérateurs du secteur biologique l'obligation de maintenir des mesures de précaution afin de réduire le risque de contamination par des substances non autorisées (y compris, donc, les OGM).
54. Au Royaume-Uni, la responsabilité de la certification des produits biologiques est confiée à des organismes de certification agréés, parmi lesquels figure Soil Association Certification. Cet organisme publie les normes auxquelles doivent se conformer les agriculteurs et les producteurs biologiques pour obtenir et conserver la certification biologique. Ces normes reflètent les règlements 834/2007 et 889/2008. Elles stipulent qu'un principe général de la production biologique consiste à exclure l'utilisation d'OGM et de produits dérivés d'OGM ou obtenus à partir de ceux-ci. Aucune de ces normes n'impose une obligation absolue de garantir qu'aucun OGM n'entre dans la chaîne d'approvisionnement du producteur. Elles exigent la mise en place de mesures pratiques. Celles-ci comprennent la formation adéquate du personnel, la mise en place de procédures écrites, la mise en place de systèmes de tenue de registres adéquats, la séparation et l'identification des produits biologiques, ainsi que l'application de procédures visant à garantir que seuls les ingrédients et intrants autorisés sont utilisés pour la production biologique. Lorsqu'il est constaté qu'un producteur ne respecte pas les normes biologiques, une sanction proportionnelle à la gravité et à l'étendue de la non-conformité peut être imposée. Les producteurs sont soumis à l'obligation de signaler de manière proactive toute non-conformité, y compris lorsqu'un producteur n'a pas été en mesure de vérifier le statut biologique des marchandises qu'il a reçues.
55. Les normes n'exigent pas en soi une garantie absolue contre toute contamination. Elles exigent plutôt des producteurs qu'ils identifient tout risque de contamination et s'assurent que des mesures sont en place pour réduire ce risque. Cela peut inclure le risque de pollinisation croisée ou de contamination physique provenant de semences et de cultures génétiquement modifiées cultivées à proximité.
56. Les normes établissent donc une distinction entre les éléments qui relèvent du contrôle du producteur et ceux qui n'en relèvent pas. Les premiers sont soumis à des obligations strictes (par exemple, l'obligation absolue de ne pas acheter de semences génétiquement modifiées). Les seconds sont soumis à des obligations qui tiennent compte du fait que le producteur ne dispose pas d'un contrôle total (par exemple, en exigeant que des mesures soient en place pour réduire le risque de contamination, plutôt qu'en imposant une obligation de responsabilité stricte et absolue de garantir l'absence de toute contamination).

Loi de 1998 sur les droits de l'homme

57. Le secrétaire d'État est une autorité publique. Il est illégal pour lui d'agir (y compris en adoptant des règlements ou en décidant de ne pas en adopter) d'une manière incompatible avec les droits de la Convention : article 6 de la loi de 1998 sur les droits de l'homme. L'article 8 de la Convention et l'article 1er du premier protocole de la Convention constituent chacun des droits de la Convention : article 1, paragraphe 1, points a) et b).

58. L'article 8 concerne le droit au respect de la vie privée et familiale. En vertu de l'article 8, paragraphe 2, une autorité publique ne peut s'ingérer dans l'exercice de ce droit que :
- « dans le respect de la loi et si cela est nécessaire dans une société démocratique, dans l'intérêt [...] du bien-être économique du pays, [...] ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. »
59. L'article 1er du premier protocole consacre le droit au respect des biens. Une autorité publique ne peut priver aucune personne physique ou morale de ses biens :
- «sauf dans l'intérêt public et sous réserve des conditions prévues par la loi...»
60. Cette interdiction ne :
- « porte en aucune manière atteinte au droit d'un État de faire respecter les lois qu'il juge nécessaires pour réguler l'usage des biens conformément à l'intérêt général... »

Contexte factuel et politique

Évaluation des risques posés par les PBO

61. Les notes explicatives de la loi de 2023 exposent le contexte politique. Le paragraphe 1 précise que la loi vise à « réduire la charge réglementaire et les obstacles financiers auxquels sont confrontés les chercheurs et les sélectionneurs commerciaux utilisant des technologies de sélection de précision ».
62. Le paragraphe 4 précise que le régime réglementaire applicable aux OGM a plus de 30 ans et n'a pas suivi le rythme des avancées scientifiques liées aux PBO. En septembre 2021, l'ACRE a indiqué que le risque posé par un organisme dépend de ses caractéristiques plutôt que de la manière dont il est produit ; un PBO (qui, par définition, est un organisme pouvant être le produit d'une sélection traditionnelle) ne présente pas de risque plus élevé qu'un équivalent issu de la sélection traditionnelle. Par la suite, le Comité consultatif sur les nouveaux aliments et substances (chargé de fournir des avis indépendants à l'Agence des normes alimentaires) est parvenu à la même conclusion.
63. Le paragraphe 5 des notes explicatives indique que d'autres groupes scientifiques sont également parvenus à la même conclusion, notamment la Royal Society, le mécanisme de conseil scientifique de la Commission européenne et le Conseil consultatif scientifique des académies européennes. Une consultation publique n'a pas permis de mettre en évidence de preuves scientifiques contraires. Les requérants critiquent certains aspects de l'avis de l'ACRE. Ils n'ont toutefois pas produit de preuves scientifiques spécialisées permettant de réfuter la thèse générale selon laquelle les PBO ne présentent pas de risque plus élevé que les organismes issus de méthodes de sélection traditionnelles. Ils ne contestent pas non plus cette conclusion en tant que telle. Leur principale critique porte sur la conception du régime réglementaire, notamment en ce qui concerne la traçabilité, l'étiquetage, l'évaluation et les conséquences pratiques pour les filières de production biologique et d'exportation.
64. La réponse législative à l'avis concernant le risque lié aux PBO a pris la forme du règlement modificatif de 2022 et de la loi de 2023. Le premier autorise la dissémination dans l'environnement de

des plantes supérieures éligibles ; la seconde exempte les PBO du régime réglementaire complet qui s'applique aux (autres) OGM et applique un régime plus souple.

65. Le secrétaire d'État fait valoir que d'autres pays ont adopté une approche similaire, notamment le Canada, les États-Unis d'Amérique, le Japon et l'Argentine. L'Union européenne ne l'a pas (encore) fait. En juin 2024, l'Autorité européenne de sécurité des aliments a déclaré que les PBO pouvaient à juste titre être considérés comme équivalents aux plantes issues de sélection conventionnelle. Toutefois, l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-528/16, *Confédération paysanne et autres*, a pour effet que les organismes produits par les « nouvelles techniques génomiques » (« NGT ») (qui incluent les PBO) ne sont pas exclus du régime réglementaire imposé par la directive sur les OGM. Le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de présenter une étude et une proposition à la lumière de cet arrêt. L'étude qui en a résulté a conclu que la directive sur les OGM n'était pas adaptée à la réglementation des NGT et que ses exigences pouvaient être disproportionnées ou inadéquates. Elle a proposé un cadre juridique spécifique pour les NGT végétales, prévoyant notamment que :

« les plantes issues des NGT qui pourraient également exister à l'état naturel ou être produites par des techniques de sélection conventionnelles, ainsi que leur descendance obtenue par des techniques de sélection conventionnelles... devraient être traitées comme des plantes existant à l'état naturel ou produites par des techniques de sélection conventionnelles, étant donné qu'elles sont équivalentes et que leurs risques sont comparables, dérogeant ainsi pleinement à la législation de l'Union relative aux OGM et aux exigences liées aux OGM prévues dans la législation sectorielle. »

66. Mme Bailey prévoyait que le Parlement européen examinerait cette proposition en mai 2026. Cela ne s'était pas produit au moment de l'audition. On m'a indiqué que le gouvernement continuait de s'attendre à ce que cela se produise dans les semaines ou les mois à venir.

Décision d'adopter le règlement de 2025

67. Aucun règlement n'avait été adopté en vertu de l'article 26 au moment de l'entrée en vigueur de la loi de 2023 en mars 2023. Une période de consultation publique avec les parties prenantes, notamment le secteur biologique et Beyond GM, a suivi.
68. Outre la consultation publique, le Defra et l'Agence des normes alimentaires ont mené des consultations supplémentaires avec les parties prenantes. Neuf ateliers ont été organisés avec les parties prenantes, y compris des représentants du secteur biologique, entre 2022 et 2024. Des tables rondes, des sondages publics et des études de consommation ont également été menés.
69. Un nouveau gouvernement a été formé le 5 juillet 2024. À ce stade, les fonctionnaires avaient préparé un projet d'instrument réglementaire « sous réserve de modifications et de vérifications finales ». Celui-ci avait été transmis aux gouvernements décentralisés.
70. Le 10 juillet 2024, Beyond GM a écrit au ministre d'État chargé de la sécurité alimentaire et des affaires rurales pour lui faire savoir que, bien qu'un projet de règlement ait été préparé, il devrait envisager de suspendre son introduction. L'objectif était de permettre sa révision afin d'y inclure (entre autres) des dispositions relatives à l'étiquetage obligatoire de tous les aliments issus de l'agriculture biologique.

71. Le 26 juillet 2024, un consortium de plus de 50 organisations a écrit au secrétaire d'État pour lui faire savoir que le manque de transparence du système alimentaire privait les consommateurs de leur pouvoir d'action et qu'il existait des possibilités de modifications réglementaires en matière d'étiquetage alimentaire. Il a appelé à l'étiquetage obligatoire des PBO de toute urgence et a mis en avant des recherches montrant que les consommateurs souhaitaient un étiquetage clair des produits issus de l'édition génétique.

72. Le 9 août 2024, un document intitulé « Réforme réglementaire : un nouveau cadre pour la sélection de précision » a été transmis par les responsables du Defra au secrétaire d'État et au ministre. Une section du document était intitulée « questions clés ». La première question clé était « Fourniture d'informations » :

« Nous comprenons que les ministres s'intéressent à la manière dont nous pourrions aller plus loin dans la fourniture d'informations sur les organismes issus de la sélection de précision. La loi prévoit l'obligation de créer des registres publics afin de garantir que les informations soient accessibles au public. Le gouvernement précédent et le conseil d'administration de la FSA ont conclu que les exigences existantes en matière d'étiquetage et de traçabilité prévues par la législation alimentaire générale et la réglementation sur l'information alimentaire des consommateurs étaient suffisantes aux fins de la sécurité alimentaire. De ce fait, la loi ne prévoit pas de pouvoirs permettant d'imposer des exigences d'étiquetage.

Les acteurs de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement ont fait savoir que l'étiquetage alimentaire dissuaderait les investissements, augmenterait les coûts pour les consommateurs et entraînerait un désavantage au niveau international, de nombreux pays, dont l'UE, ne proposant pas d'étiquetage alimentaire. Bien que nous n'ayons pas envisagé l'étiquetage alimentaire, nous étudions les moyens d'améliorer la fourniture d'informations sur les variétés végétales et les semences issues de la sélection de précision. » [Soulignement ajouté]

73. Lors d'une réunion le 20 août 2024, le ministre a déclaré qu'il estimait que « l'étiquetage est difficile ».

74. Une autre contribution datée du 5 septembre 2024 faisait référence à la possibilité d'un changement réglementaire au sein de l'Union européenne. Elle prévoyait que cela prendrait plusieurs années et freinerait l'innovation en Europe :

« Nous avons l'occasion de créer un avantage concurrentiel pour la science et les petites entreprises britanniques, en attirant des investissements, de l'expertise et de l'innovation au Royaume-Uni. À ce titre, nous recommandons de poursuivre le programme de réglementation (SI) afin de mettre en œuvre la loi à court terme, ce qui permettra à la science et à l'industrie britanniques de prendre les devants pendant que l'UE élabore sa proposition réglementaire.

Les principes de la proposition de l'UE sur les NGT étant alignés, nous pouvons rester ouverts à tout accord d'alignement dynamique potentiel avec l'UE à plus long terme, en notant l'opportunité d'influencer la position de l'UE sur les NGT. Il est également possible de déroger à l'alignement dans des domaines spécifiques, si cela est jugé dans l'intérêt du Royaume-Uni et des gouvernements décentralisés (en tenant compte des impacts potentiels sur les barrières commerciales pour les produits concernés). L'EUIT (UE et

commerce international) fournira des conseils sur l'alignement SPS et la réinitialisation des relations UE-Royaume-Uni. »

75. Le 9 septembre 2024, il a été consigné que le ministre avait approuvé la recommandation de procéder à l'élaboration de l'instrument réglementaire dans l'intention de le présenter au Parlement vers la fin de l'année, afin qu'il puisse entrer en vigueur « vers la mi-fin 2025 », sous réserve du calendrier parlementaire.
76. Le 30 septembre 2024, le secrétaire d'État a annoncé que la législation secondaire serait présentée au Parlement dès que le calendrier parlementaire le permettrait.
77. Le 16 octobre 2024, la Soil Association, Beyond GM et d'autres organisations ont écrit au ministre pour lui faire savoir qu'il était essentiel que la réglementation garantisse « la transparence au sein de la chaîne d'approvisionnement, avec un étiquetage clair, afin de rassurer et de protéger le choix des consommateurs, de préserver le secteur biologique et sans OGM et de protéger le commerce régional et international ».
78. Le 29 octobre 2024, le ministre a rencontré Mme Thomas pour discuter des préoccupations de Beyond GM concernant la réglementation proposée. Une note d'information rédigée par des fonctionnaires avant la réunion abordait la question de l'étiquetage :

« Selon les avis scientifiques indépendants, les plantes et les animaux issus de la sélection de précision ne présentent pas de risque plus élevé que leurs homologues issus de la sélection traditionnelle. Les produits issus de la sélection de précision ne contiendront que des modifications génétiques qui pourraient également se produire par le biais de la sélection traditionnelle.

Nous nous engageons à mettre en place un étiquetage alimentaire informatif et à promouvoir des normes alimentaires rigoureuses, afin de garantir que les consommateurs puissent avoir confiance dans les aliments qu'ils achètent.

En cas de pression :

La loi sur la sélection de précision ne prévoit pas de pouvoirs permettant d'imposer l'étiquetage des organismes issus de la sélection de précision ou de leurs denrées alimentaires et aliments pour animaux. L'arrêté que nous présentons au Parlement ne comprendra pas de dispositions relatives à l'étiquetage des plantes issues de la sélection de précision ou des denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés.

Nous examinons actuellement les options permettant de fournir aux consommateurs des informations sur les techniques de sélection végétale. Ces options comprennent des normes volontaires de l'industrie et un étiquetage obligatoire.

79. Il a également abordé la question des « produits biologiques » :

« Nous ne pensons pas que le secteur biologique sera affecté par ces réglementations. Il existe des méthodes établies permettant la coexistence de différentes chaînes d'approvisionnement dans l'agriculture. Nous continuerons à travailler avec les acteurs du secteur biologique pour comprendre les impacts potentiels sur leurs activités une fois la législation en vigueur. »

80. Le 31 octobre 2024, le ministre a rencontré des responsables. Le sujet de la « sélection de précision et de l'étiquetage » a été abordé. Un compte rendu de la discussion figure dans un courriel envoyé

secrétaire particulier du ministre le lendemain (DZ désigne le ministre ; JT, EM et OW sont des fonctionnaires) :

« Sélection de précision et étiquetage (JT)

DZ a commencé par préciser qu'il connaissait bien le sujet. En tant que membre de l'opposition, il a demandé davantage de transparence.

JT a expliqué qu'à l'heure actuelle, nous n'exigeons pas d'étiquetage obligatoire en raison des coûts liés à la séparation des circuits d'approvisionnement associés. Cela augmenterait les coûts et donc la charge pesant sur les sélectionneurs et les fabricants, qui ne mèneraient pas à bien leurs projets de R&D en raison des coûts. Ils l'ont dit eux-mêmes.

JT : Nous avons examiné les préoccupations relatives à la traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement. L'une des préoccupations soulevées par les organisations biologiques et les gouvernements décentralisés est que la traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement n'est pas possible si les semences ne sont pas étiquetées. L'étiquetage obligatoire des semences serait relativement peu coûteux pour les fabricants et ne les empêcherait pas de commercialiser des produits issus de la sélection de précision.

DZ : Il y a des arguments solides des deux côtés. La nécessité de l'étiquetage en raison des limites des tests est un bon argument. Le droit des consommateurs à l'information est également un bon argument et le public est de plus en plus avide d'informations sur son alimentation. DZ voit des mérites des deux côtés et pense que cette question doit s'inscrire dans le débat plus large sur l'étiquetage. DZ a également souligné les difficultés avec les gouvernements décentralisés et a demandé leur avis.

JT a indiqué qu'une discussion avait eu lieu la semaine dernière et que leur position s'était assouplie. L'étiquetage obligatoire des semences contribuerait grandement à répondre à leurs exigences. Ils craignent que les agriculteurs n'achètent des semences non étiquetées et enfreignent la loi par inadvertance.

DZ a demandé si l'étiquetage des semences aiderait le secteur biologique.

JT a confirmé que c'était leur avis, tout comme celui de l'équipe chargée de l'agriculture biologique. Elle a souligné qu'il pourrait être nécessaire à l'avenir de modifier l'étiquetage biologique, comme cela a été le cas dans l'UE, afin d'autoriser une faible quantité de PBO.

DZ a demandé si nous devrions aller de l'avant avec l'étiquetage obligatoire des semences.

EM a fait remarquer que l'accord SPS aurait un impact important sur cette politique.

Elle a également demandé des précisions sur l'objectif d'une politique d'étiquetage. C'est un bon moyen d'obtenir le soutien des gouvernements décentralisés, mais avons-nous

disposons-nous des capacités et des ressources nécessaires pour la faire respecter ? Un système non contraignant pourrait au moins conduire à une meilleure traçabilité.

DZ a demandé quelle était la différence entre les semences accessibles au grand public et celles accessibles aux producteurs.

OW a précisé qu'il existe des réglementations distinctes pour les maraîchers amateurs et les professionnels, et que ces réglementations ne couvrent que certaines variétés de légumes (bien que la plupart des espèces du secteur agricole soient couvertes).

DZ a demandé que les actions/décisions soient clarifiées.

JT a souligné la nécessité de clarifier les modalités de l'étiquetage obligatoire des semences :

PBS lance une consultation en novembre (qui durera 8 semaines).

Viendra ensuite la réponse à cette consultation.

DZ a demandé quels étaient les inconvénients de cette politique. JT a précisé qu'il n'y en avait pas beaucoup, mais que cela ne résolvait pas tout le problème.

DZ a demandé si cela pouvait être fait dans le cadre de la loi existante.

JT a précisé que cela pouvait se faire dans le cadre d'un nouveau règlement d'application qui sera présenté en juin et a demandé si nous devons présenter l'ensemble de la législation ou attendre la réponse à la consultation, lorsque nous pourrons nous engager en faveur de l'étiquetage obligatoire des semences.

DZ a donné le feu vert pour aller de l'avant.

JT a accepté de partager les propositions avec le groupe de travail.

81. Un document ministériel daté du 1er novembre 2024 indique que « les pouvoirs en matière d'étiquetage n'ont pas été inclus dans la loi » et que, par conséquent, « les exigences en matière d'étiquetage ne seront pas incluses dans la législation secondaire ».
82. Le 25 novembre 2024, le ministre a répondu aux préoccupations exprimées par la Soil Association concernant les chaînes d'approvisionnement biologiques. Il a déclaré :

« Sur la base des avis scientifiques concernant les risques, l'étiquetage obligatoire axé sur les techniques de sélection n'a pas été jugé approprié pour être inclus dans la loi sur la sélection de précision. À ce titre, la loi ne contient aucune disposition visant à introduire un étiquetage obligatoire pour les denrées alimentaires issues de la sélection de précision. Toutefois, la législation à venir prévoira des exigences détaillées concernant les registres publics contenant des informations sur les plantes issues de la sélection de précision et toute autorisation d'utilisation dans l'alimentation humaine et animale. »

83. Le 5 décembre 2024, une nouvelle requête a été soumise au ministre. Elle faisait référence à la discussion du 31 octobre 2024, à la décision du ministre selon laquelle l'étiquetage des denrées alimentaires et aliments pour animaux issus de la sélection de précision serait examiné dans le cadre de travaux futurs, ainsi qu'à l'accord des fonctionnaires de fournir des avis supplémentaires sur l'étiquetage des semences et autres matériels de reproduction végétale. Elle recommandait une consultation afin de recueillir des données sur l'étiquetage obligatoire des semences.
84. Le 6 janvier 2025, le groupe parlementaire multipartite sur la science et la technologie dans l'agriculture a écrit au ministre pour l'exhorter à adopter la réglementation, affirmant que des investisseurs et des innovateurs potentiels attendaient la mise en place de ce régime.
85. Le 15 janvier 2025, une « évaluation de minimis » concernant l'impact du projet de règlement a été achevée. Celle-ci a estimé que le règlement apporterait un bénéfice net aux entreprises (principalement en raison de la réduction de la charge réglementaire) de 8,26 millions de livres sterling par an. Toutefois, une augmentation des coûts de 266 000 livres sterling par an a été estimée pour le secteur biologique à partir de 2033 (et ce montant augmenterait par la suite). Ce coût résulte du fait que le secteur biologique serait tenu de vérifier que les matières premières qu'il s'approvisionne ne contiennent pas de PBO. Une grande incertitude régnait quant à la manière précise dont cela serait mis en œuvre, et donc quant à l'impact financier estimé sur le secteur biologique. Il a donc été reconnu que cela représenterait une charge pour le secteur biologique et qu'il existait une incertitude quant à la manière dont ce dernier exclurait les PBO de ses chaînes d'approvisionnement et alimentaires :

« ... les parties prenantes ont reconnu que les mécanismes existants peuvent permettre la séparation [des cultures PBO des cultures biologiques], mais elles ne sont pas parvenues à un consensus sur les détails de ces mesures. Cette situation est exacerbée par l'incertitude quant à ce qui sera attendu des producteurs biologiques pour démontrer comment ils ont évité les cultures issues de la sélection de précision. Il sera donc difficile d'établir des coûts quantitatifs à ce stade. »

Néanmoins, malgré cette incertitude, l'analyse économique a tenté de prendre en compte les impacts potentiels et les éventuelles répercussions financières auxquelles certains producteurs biologiques pourraient être confrontés. Les agriculteurs biologiques pourraient adopter des mesures visant à réduire au minimum le risque que les cultures qu'ils exploitent se mélangent avec du matériel issu de la sélection de précision. Ces mesures s'inspireront probablement de celles utilisées pour maintenir la séparation des autres chaînes d'approvisionnement agricoles, notamment celles qui garantissent la pureté des semences vendues aux agriculteurs et permettent la coexistence de la production biologique et non biologique.

Étant donné que les plans futurs susceptibles d'être mis en œuvre à cet égard sont encore en cours d'élaboration et font l'objet de discussions, il est difficile à ce stade de déterminer le niveau exact des coûts qui en résulteraient ou le moment où ils pourraient s'avérer nécessaires. Par exemple, seules les cultures d'espèces identiques ou similaires seraient affectées par la pollinisation croisée, et il est peu probable que les cultures arables atteignent des niveaux de production significatifs pendant la période d'évaluation. Toutefois, afin de tenir compte des dépenses probables liées à la mise en place de contre-mesures, les coûts associés à des

à l'adoption de zones tampons de protection ont été évalués à titre provisoire. Les estimations qui en résultent sont reconnues comme provisoires, mais elles donnent une indication générale des charges approximatives que certains producteurs biologiques pourraient avoir à supporter en fonction de leur situation. »

86. Le 7 février 2025, le ministre a reçu un « dossier préliminaire » afin de décider s'il y avait lieu d'adopter le règlement. Le « dossier final » a été fourni le 19 février 2025. Ce dossier comprenait l'évaluation de minimis.
87. Le 21 février 2025, le ministre, agissant au nom du secrétaire d'État, a confirmé qu'il était disposé à procéder à l'adoption du règlement. Il s'agissait donc de la décision d'adopter le règlement de 2025. Celui-ci a été déposé devant le Parlement le 25 février 2025. Par la suite, il a été approuvé par le Parlement et adopté le 13 mai 2025. Il est entré en vigueur le 13 novembre 2025.

Cadre relatif aux variétés végétales et aux semences, et évolutions du cadre de l'Union européenne

88. Les semences agricoles et potagères ne peuvent être commercialisées en Angleterre (ou ailleurs au Royaume-Uni) que si elles figurent sur les listes légales (voir paragraphe 22 ci-dessus). Ces listes (il existe des listes distinctes pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord) sont publiées dans la Plant Varieties and Seeds Gazette.
89. Le Defra a l'intention de mettre à jour ce régime afin de prendre en compte les PBO. Une consultation a eu lieu entre le 17 février 2025 et le 14 avril 2025 (donc avant l'adoption des règlements de 2025, mais en grande partie après que le ministre eut décidé de les adopter). La consultation comprenait :
- (1) Une proposition visant à introduire une nouvelle liste des variétés, propre à l'Angleterre, qui pourrait inclure les PBO et indiquerait si une semence figurant sur la liste est un PBO. Il a été proposé que le secteur biologique puisse exclure les PBO en utilisant ces informations, conjointement avec les étiquettes des semences et le registre légal, au moment de décider quelles semences acheter.
 - (2) Une demande d'avis sur l'impact potentiel de l'étiquetage obligatoire des semences PBO.
90. À la suite de cette consultation, le ministre a décidé de rendre obligatoire l'étiquetage du statut PBO pour les semences, sous réserve d'un nouvel accord « sanitaire et phytosanitaire » proposé avec l'Union européenne. Cet accord proposé vise à assurer un alignement dynamique entre les régimes réglementaires en Angleterre et dans l'Union européenne. Il semble probable que les perspectives d'un accord effectif de cette nature dépendent de l'adoption par l'Union européenne de la proposition de la Commission européenne visant à instaurer un régime réglementaire plus souple en ce qui concerne les NGT/PBO.
91. Au vu des éléments disponibles, il semble probable que de tels changements concerneraient principalement l'étiquetage des semences plutôt que celui des plantes qui en résultent ou des produits issus d'animaux nourris avec des OBP.

Arguments

92. David Wolfe KC, pour le compte des requérants, fait valoir que le règlement de 2025 autorise la mise sur le marché des PBO et leur entrée dans la chaîne alimentaire/d'approvisionnement en Angleterre sans étiquetage et sans évaluation des impacts clés, menaçant ainsi le secteur biologique, la confiance des consommateurs et la protection de l'environnement. Il affirme que le ministre a été mal conseillé, de manière substantielle et à plusieurs reprises, quant à l'étendue de ses pouvoirs pour introduire un étiquetage obligatoire. La décision d'adopter le règlement de 2025 était viciée au regard de chacun des quatre motifs invoqués par les requérants, et ce règlement devrait être annulé. Il fait valoir que la requête a été introduite dans les délais et souligne les demandes successives de prolongation de délai sollicitées par le secrétaire d'État.
93. Charles Streeten, représentant le secrétaire d'État, fait valoir que le formulaire de requête n'a pas été déposé dans les délais et que la requête est donc irrecevable. Il affirme que le secteur biologique peut toujours conserver son statut biologique et qu'il est toujours possible d'imposer un étiquetage obligatoire des semences en vertu des pouvoirs conférés par la loi de 1964. Il reconnaît que le ministre a été mal conseillé quant à l'étendue de ses pouvoirs, mais soutient que cette erreur a été corrigée par la suite, comme le montre le compte rendu de la discussion du 31 octobre 2024 (voir paragraphe 80 ci-dessus). Il fait valoir que la cour devrait se montrer particulièrement réticente à remettre en cause la décision du ministre, car celle-ci impliquait une évaluation prédictive des risques scientifiques et environnementaux ainsi que des considérations de politique économique. Il fait également valoir que le recours constitue (en substance) une contestation «*ab ante*» de la législation, plutôt qu'une contestation de l'application de celle-ci aux faits d'une affaire individuelle. Il affirme que cela signifie que les requérants ne peuvent obtenir gain de cause que s'ils démontrent que la législation ne peut être appliquée d'une manière compatible avec les droits garantis par la Convention.

Moyen n° 1 : Droits de l'homme

94. James Robottom, qui a plaidé ce motif au nom des requérants, fait valoir que la décision d'adopter le règlement de 2025 était incompatible avec l'article 8 et l'article 1er du premier protocole de la Convention. En effet, ce règlement menace la capacité des entreprises biologiques à conserver leur certification biologique. L'absence d'étiquetage obligatoire empêche ces entreprises de déterminer si les produits contiennent des PBO, ce qui compromet leur capacité à maintenir des chaînes d'approvisionnement exemptes de PBO. La décision n'était pas conforme à la loi car le ministre a été induit en erreur quant à ses pouvoirs. Elle ne peut être justifiée comme proportionnée car une mesure moins intrusive (à savoir une obligation d'étiquetage) aurait pu être adoptée.
95. M. Streeten fait valoir que les requérants n'ont pas démontré qu'ils étaient des « victimes » au sens de la loi de 1998 et n'ont pas démontré qu'il y avait eu atteinte à leurs droits garantis par la Convention. Il affirme que l'article 8 ne confère pas le droit d'exercer une activité en tant qu'entreprise biologique et que l'article 1er du premier protocole ne protège pas la rentabilité future d'une entreprise. En tout état de cause, le règlement de 2025 n'empêchera pas les entreprises biologiques de poursuivre leurs activités. S'il y a atteinte aux droits garantis par la Convention, le règlement est alors justifié car il est conforme à la loi, poursuit des objectifs légitimes et établit un juste équilibre proportionné.

Moyen n° 2 : Caractère irrationnel

96. M. Wolfe fait valoir que le ministre a agi de manière irrationnelle car il n'a pas pris en considération des éléments essentiels, notamment l'impact probable sur les chaînes d'approvisionnement biologiques et sur le commerce (y compris

les exportations vers l'Union européenne et les juridictions décentralisées du Royaume-Uni, qu'elles soient biologiques ou non). Le ministre aurait dû mener des enquêtes sur les mesures visant à exiger l'étiquetage et la traçabilité, mais aucune enquête de ce type n'a été menée en raison d'une erreur quant à l'étendue des pouvoirs du ministre.

97. M. Streeten répond qu'il n'appartient pas au tribunal de substituer son point de vue à celui du ministre. Le tribunal ne devrait intervenir que si aucun décideur raisonnable n'aurait pu être suffisamment satisfait de l'étendue des enquêtes menées. Une consultation approfondie avait eu lieu. Les différentes questions (y compris l'impact sur les entreprises et les consommateurs du secteur biologique) ont toutes été abordées dans l'évaluation «de minimis». Le ministre était en droit de considérer que des informations suffisantes avaient été obtenues et d'adopter le règlement de 2025.

Moyen n° 3 : Règlement sur les habitats

98. M. Wolfe fait valoir que le règlement de 2025 constitue un « plan ou projet » au sens du règlement sur les habitats, et qu'il n'a pas été procédé à l'évaluation environnementale requise par ce règlement. Les OBP étant introuvables une fois libérés, il n'existe aucun moment ultérieur où une évaluation efficace pourrait être menée.
99. Le défendeur fait valoir que le règlement de 2025 ne constitue pas un « plan ou projet » au sens du règlement sur les habitats. Il n'a aucun lien ni rapport avec un site européen particulier. Il manque de la précision nécessaire pour être qualifié de plan ou de projet, car les autorisations futures de dissémination/commercialisation des OBP, ainsi que les lieux où elles prendront effet, sont inconnus. En outre, rien ne prouve que l'intégrité d'un site européen quelconque puisse être affectée par les PBO végétaux : les éléments de preuve montrent qu'ils ne présentent pas de risque plus élevé que les organismes issus de méthodes de sélection traditionnelles.

Moyen n° 4 : L'article 30, paragraphe 4, point b), dépasse le champ d'application du pouvoir de réglementer

100. M. Wolfe fait valoir que l'objectif de la loi était d'assurer la protection de la santé humaine et animale, ainsi que de l'environnement, contre les risques associés aux OBP. L'article 30, paragraphe 4, point b), du règlement de 2025 sort du champ d'application du pouvoir de réglementer conféré par la loi de 2023, car il limite les évaluations et les essais pouvant être menés. Plus précisément, il empêche le secrétaire d'État d'appliquer tout essai qui ne s'applique pas par ailleurs aux organismes issus de la sélection traditionnelle, empêchant ainsi la réalisation d'essais visant à déterminer la sécurité ou même la présence d'un organisme issu de la sélection par sélection positive (PBO) au cours du processus d'autorisation.
101. M. Streeten soutient que le règlement de 2025 s'inscrit pleinement dans le champ d'application du large pouvoir réglementaire prévu par la loi de 2023. L'article 30, paragraphe 4, point b), est conforme au fait que les OBP sont des organismes qui pourraient être créés par des techniques traditionnelles et aux preuves scientifiques selon lesquelles ils ne présentent pas de risque accru.

La demande est-elle introduite dans les délais ?

102. Un formulaire de demande de contrôle juridictionnel doit être déposé sans délai et, en tout état de cause, au plus tard trois mois après la survenance des motifs justifiant la demande : CPR 54.5(1). Les motifs justifiant la demande sont apparus pour la première fois lorsque le règlement a été adopté le 13 mai 2025 (il n'est pas suggéré qu'ils soient apparus à un stade antérieur, lorsque le ministre a décidé d'adopter le

règlement). Le formulaire de demande a été déposé le 12 août 2025. Il a donc été déposé (tout juste) dans le délai de trois mois.

103. La notion de « sans délai » dépend du contexte. Elle est fortement tributaire des circonstances concrètes. L'un des éléments contextuels pertinents est qu'il s'agissait d'une contestation d'une législation ayant des répercussions sur des tiers. Mme Foster décrit l'impact sur les instituts de recherche, le financement public de l'innovation et les petites et moyennes entreprises qui commercialisent des produits biologiques en Angleterre. Un demandeur présumé a l'obligation particulière d'agir en temps utile lorsque tout retard est susceptible d'avoir des répercussions sur des tiers, d'autant plus lorsque, comme en l'espèce, la procédure est censée avoir été engagée dans l'intérêt public : *R c. Secrétaire d'État au Commerce et à l'Industrie ex parte Greenpeace Limited* [1998] Env LR 415, selon le juge Laws, p. 424-425.
104. Il est également pertinent de noter que les requérants savaient, dès que la loi a reçu la sanction royale le 23 mars 2023, qu'il était probable que des règlements soient adoptés. Les requérants ont suivi de près le processus ayant conduit aux règlements de 2025. Beyond GM a fait pression sur le ministre. Le secrétaire d'État a décidé d'adopter le règlement le 21 février 2025, près de trois mois avant son adoption effective. Celui-ci a été déposé devant le Parlement le 25 février 2025, accompagné d'un projet d'exposé des motifs. La commission d'examen de la législation secondaire a publié son rapport sur le projet de règlement le 20 mars 2025. Une version révisée de l'exposé des motifs a été publiée le 26 mars 2025. Il s'ensuit que les requérants ne sont pas partis de zéro le 13 mai 2025, date à laquelle le règlement de 2025 a été adopté. Il s'agissait de l'aboutissement d'un processus de deux ans. Tout cela est pertinent pour déterminer si les requérants ont agi « sans délai ».
105. En revanche, le recours formé est complexe. Le deuxième moyen repose sur des aspects du processus décisionnel qui n'étaient pas du domaine public. Les requérants se sont conformés au protocole préalable à l'action. Cela ne les dégage pas de leur obligation de déposer leur requête sans délai : *Finn-Kelcey c. Milton Keynes Borough Council* [2008] EWCA Civ 1067 ; [2009] Env LR 17, par Keene J au point [27], *R (British Gas Trading Ltd c. Energy Security Secretary* [2025] EWCA Civ 209 ; [2025] 1 WLR 3342, par Zacaroli LJ au point [38]. Toutefois, le comportement des parties avant l'action fait partie du contexte qui permet d'apprécier si les demandeurs ont agi sans délai. La lettre de mise en demeure a été envoyée le 16 juin 2025, un peu plus d'un mois après l'adoption de la réglementation. Il s'agissait d'une lettre très détaillée, comptant près de 50 pages. Elle demandait des informations et des documents, dont au moins certains étaient importants pour la formulation éventuelle d'une demande, en particulier en ce qui concerne le motif n° 2. Elle demandait au secrétaire d'État de répondre dans un délai de 14 jours, soit avant le 30 juin 2025. Le secrétaire d'État a accusé réception de la lettre de protocole le 27 juin 2025 et a indiqué qu'un délai supplémentaire était nécessaire pour fournir une réponse. Aucune plainte n'a été formulée concernant ce retard. Rien ne suggérait que les demandeurs n'agissaient pas avec diligence, ni qu'une action devait désormais être intentée de toute urgence. Au contraire, la réponse indiquait : « nous espérons que vous ne chercherez pas à introduire de demande avant que notre client ait eu l'occasion d'examiner et de répondre à votre lettre de protocole préalable à l'action ». Elle précisait que si les demandeurs introduisaient une demande avant d'avoir reçu la réponse du secrétaire d'État au protocole préalable à l'action, alors elle « porterait cette correspondance à l'attention du tribunal en ce qui concerne les frais ».
106. La réponse du secrétaire d'État au protocole préalable à l'action a été envoyée le 21 juillet 2025. Elle comptait 22 pages. Des pièces justificatives accompagnaient la lettre. Rien dans la lettre ne suggérait que les requérants n'avaient pas agi avec diligence, ni qu'une demande de contrôle juridictionnel devait

être introduite immédiatement. La requête a été déposée trois semaines après la réponse au protocole préalable à l'action, et dans le délai de sécurité de trois mois.

107. Le secrétaire d'État n'a pas demandé que la demande soit traitée en urgence. Il a déposé les motifs sommaires de contestation 14 jours après la date à laquelle ils étaient dus (et a demandé une prolongation du délai). À deux reprises, le secrétaire d'État a sollicité des prolongations de délai pour se conformer aux instructions de la Cour.
108. Il n'existe aucune preuve spécifique d'un préjudice causé à quiconque par le temps nécessaire à l'introduction du formulaire de requête, et en particulier par le délai de trois semaines qui a suivi la réponse au protocole préalable à l'action. Le règlement de 2025 n'était pas encore entré en vigueur au moment où le formulaire de requête a été déposé. Il ne l'a été que trois mois plus tard. À l'analyse, l'impact sur les tiers évoqué par Mme Foster est lié au retard dans l'entrée en vigueur du règlement de 2025 plutôt qu'à un quelconque retard dans l'introduction de la présente procédure. Cette procédure n'a causé aucun retard dans l'entrée en vigueur du règlement de 2025. Celui-ci est entré en vigueur, conformément à l'article 1(1), le 13 novembre 2025, six mois après la date à laquelle il a été adopté.
109. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, mais en particulier de la complexité de l'affaire, du temps nécessaire pour répondre au protocole préalable à l'action et de l'approche générale du secrétaire d'État, il n'a pas été démontré que les requérants aient manqué d'agir avec diligence. Même si cela avait été démontré, la demande sous-jacente soulève des questions qui revêtent une réelle importance pour l'ensemble du secteur biologique ; si nécessaire, j'accorderais une prolongation du délai. Cela ne signifie pas que l'impact de cette procédure sur les tiers n'est pas pris en compte. Si la demande est par ailleurs bien fondée, tout préjudice causé à des tiers ou tout atteinte à la bonne administration pourra être pris en considération lors de la décision quant à la réparation, le cas échéant, à accorder aux requérants.

L'impact du règlement de 2025 sur le secteur biologique

110. Les motifs de la demande sont formulés en référence à des erreurs de droit public que les requérants reprochent au secrétaire d'État d'avoir commises. En substance, le grief sous-jacent des requérants est que le règlement de 2025 rend pratiquement impossible (ou, à tout le moins, beaucoup plus difficile) pour :
 - (1) le secteur biologique d'empêcher les PBO d'entrer dans leurs chaînes d'approvisionnement et, par conséquent, de conserver leur certification biologique,
 - (2) aux consommateurs d'exercer un choix libre et autonome de ne pas consommer d'aliments contenant des PBO ou résultant de leur utilisation.
111. Deux aspects du règlement de 2025 doivent être pris en considération à cet égard.
112. La première est la disposition relative à la dissémination d'OGM autres que ceux destinés à la commercialisation, par exemple dans le cadre d'essais en plein champ. Cela engendre un risque de contamination et de pollinisation croisée. Il ne s'agit pas d'un problème nouveau. Le règlement de 2022 autorise la dissémination de plantes supérieures éligibles, qui sont elles-mêmes des OBP : voir le paragraphe 26 ci-dessus. Cela entraîne également un risque de contamination et de pollinisation croisée. Par conséquent, le secteur biologique devait déjà faire face à ce défi avant l'adoption du règlement de 2025 (même si l'ampleur du problème est désormais plus importante). De plus, les normes de certification n'exigent pas

aux entreprises biologiques de garantir qu'aucun OBP ne pénètre dans leurs produits par contamination ou pollinisation croisée. Ce qui est exigé, c'est que des mesures raisonnables soient prises pour atténuer le risque. Il peut s'agir de la sélection des cultures (c'est-à-dire ne pas cultiver la même plante qu'un champ non biologique voisin, réduisant ainsi le risque de contamination croisée), de la mise en place de zones tampons (en maintenant une bande tampon en bordure d'un champ pour réduire le risque de contamination croisée), de distances d'isolement, de barrières physiques, de la modification des rotations culturales ou d'une plantation échelonnée (afin que les périodes de floraison des cultures dans les champs adjacents ne se chevauchent pas).

113. La deuxième disposition concerne la commercialisation des PBO sans obligation d'étiquetage correspondante. Cela fait une différence significative. Avant l'introduction du règlement de 2025, tout consommateur ou entreprise biologique achetant des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux pouvait déterminer, à partir de l'étiquette du produit, s'il contenait un OGM (y compris un PBO). Désormais, pour les produits achetés en Angleterre, cela n'est plus possible, à moins que le fournisseur n'ait décidé volontairement de fournir cette information sur l'étiquette. On pourrait s'attendre à ce que le secteur biologique choisisse de le faire. Lorsque l'étiquette ne fournit aucune indication, l'acheteur devra se renseigner par d'autres moyens pour déterminer si le produit contient des OBP. Les registres publics obligatoires peuvent faciliter ces recherches : voir les paragraphes 34 et 43 ci-dessus. Mme Bailey explique comment ces registres fonctionnent dans la pratique :

« Les informations relatives à la dissémination et à la commercialisation des organismes sélectionnés avec précision sont accessibles au public sur le site web GOV.UK. Le ministère a l'obligation légale de tenir, de mettre à jour et de gérer le registre des organismes sélectionnés avec précision.

Le registre contient des informations relatives à la dissémination dans l'environnement d'organismes sélectionnés avec précision, notamment une description générale de l'organisme, l'usage prévu, les caractéristiques modifiées de l'organisme, l'identification de tout changement génétique non intentionnel, la technologie utilisée et les rapports de l'ACRE. Le registre est accessible au public et actuellement disponible.

La FSA a également mis en place un registre public pour les autorisations de mise sur le marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Les informations publiées sont décrites à l'article 35 du règlement de 2025... »

114. En conséquence, n'importe qui peut trouver rapidement et facilement des informations sur la dissémination et la commercialisation des PBO. Cela n'apporte pas de réponse complète aux préoccupations exprimées par les requérants. En effet, les informations relatives à la dissémination et à la commercialisation des PBO ne permettent pas nécessairement à un acheteur potentiel de savoir si un produit particulier contient un PBO. Il n'a pas été démontré que les informations figurant sur l'étiquette d'un produit soient suffisamment détaillées pour permettre un recoupement fiable avec les registres légaux et déterminer ainsi si le produit contient un PBO. De plus, cela n'apporte aucune réponse à la question de savoir si des PBO ont été utilisés à un stade intermédiaire de la chaîne alimentaire : par exemple, lorsque des aliments pour animaux dérivés d'un PBO ont été fournis à des vaches laitières. Bien sûr, une entreprise ou un consommateur pourrait demander à un fournisseur si son produit contient un PBO et si des PBO ont été utilisés dans la chaîne alimentaire, mais cela prend beaucoup plus de temps et (du point de vue de l'entreprise ou du consommateur) est moins satisfaisant que de pouvoir simplement vérifier la situation à partir de l'étiquette du produit.

115. Le dialogue avec les parties prenantes mené au nom du Defra montre qu'il existait des inquiétudes au sein du secteur biologique concernant les mesures à prendre pour éviter les PBO, ainsi que « le niveau exact des coûts qui en résulteraient ou le moment où elles pourraient s'avérer nécessaires ». Cependant, rien ne laissait entendre qu'il serait impossible d'éviter les PBO ; la question portait sur le meilleur mécanisme pour y parvenir.
116. Mme Hathway critique le processus adopté pour le dialogue avec les parties prenantes. Elle ne suggère toutefois pas qu'il soit impossible pour le secteur biologique d'éviter d'acheter des aliments pour animaux ou des denrées alimentaires contenant des PBO, ni de prendre des mesures raisonnables pour éviter la contamination par les PBO. Elle ne va pas jusqu'à affirmer que les entreprises biologiques seront incapables de conserver leur certification, mais son témoignage corrobore la conclusion selon laquelle la charge que cela représente deviendra sensiblement plus lourde et plus coûteuse.
117. Il s'ensuit que les requérants n'ont pas démontré qu'il était impossible pour le secteur biologique de conserver sa certification biologique. Ils ont toutefois démontré que cela serait nettement plus difficile. Cela sera également plus difficile pour les consommateurs : pour éviter les OBP, ils devront acheter des denrées alimentaires certifiées biologiques, ou bien se fier à l'étiquetage volontaire des produits ne contenant pas d'OBP. La situation des agriculteurs et des producteurs alimentaires non biologiques qui souhaitent exporter vers l'Union européenne est analogue, bien que non identique : eux aussi pourraient rencontrer des difficultés nettement accrues pour démontrer l'absence de PBO dans les produits destinés à des marchés qui réglementent ces organismes, à l'instar des OGM.

Le ministre a-t-il mal interprété ses pouvoirs légaux ?

118. Dans leurs moyens de recours, les requérants ne font pas valoir, à titre de moyen distinct, que le ministre a commis une erreur de droit. Toutefois, dans le cadre du motif n° 2, les requérants affirment que le ministre a été informé à tort que la loi de 2023 ne lui permettait pas d'introduire un étiquetage obligatoire, ce qui a influencé les enquêtes (ou l'absence d'enquêtes) menées sur les avantages et les inconvénients de l'étiquetage. Il convient d'examiner séparément la question de savoir si le ministre a correctement compris qu'il disposait, en vertu de la loi de 2023, du pouvoir d'introduire un étiquetage obligatoire.
119. Aucune disposition de la loi de 2023 n'autorise explicitement, en ces termes, le ministre à instaurer un étiquetage obligatoire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux contenant des PBO. Toutefois, les articles 26(1) et 26(2)(b) confèrent au ministre le pouvoir d'adopter des règlements visant à garantir la traçabilité des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux produits à partir de PBO et mis sur le marché en Angleterre. Il est communément admis que l'étiquetage obligatoire de ces denrées alimentaires ou aliments pour animaux contribuerait à garantir leur traçabilité. Il est donc également communément admis que la loi de 2023 a conféré au ministre le pouvoir d'introduire un étiquetage obligatoire. Le ministre n'a pas exercé ce pouvoir. Si la raison en était qu'il estimait ne pas disposer de ce pouvoir, il s'agit alors d'une erreur de droit public.
120. Les requérants s'appuient sur :
- (1) La note ministérielle du 9 août 2024, qui indique que la loi ne prévoyait pas de pouvoirs permettant d'imposer des exigences en matière d'étiquetage (voir paragraphe 71 ci-dessus).
 - (2) La note d'information pour la réunion avec Mme Thomas du 29 octobre 2024, qui indiquait que la loi « ne prévoyait pas de pouvoirs pour rendre obligatoire l'étiquetage des organismes sélectionnés avec précision ou de leurs denrées alimentaires et aliments pour animaux », et précisait qu'il n'était pas prévu que le secteur biologique soit lésé par le règlement (voir paragraphe 77 ci-dessus).

- (3) Le document du 1er novembre 2024, qui indiquait que « les pouvoirs en matière d'étiquetage n'étaient pas inclus dans la loi » (voir paragraphe 80 ci-dessus).
- (4) La lettre du ministre du 25 novembre 2024, qui indiquait qu'« il n'y a aucune disposition dans la loi visant à introduire un étiquetage obligatoire pour les denrées alimentaires issues de sélection de précision » (voir paragraphe 81 ci-dessus).
121. Ce dernier point est, selon une interprétation, strictement exact : rien dans la loi n'introduit d'étiquetage obligatoire (par opposition à l'octroi d'un pouvoir de le faire). Le secrétaire d'État concède toutefois que la note d'information antérieure présentait la loi de manière erronée.
122. Il s'ensuit que le ministre a reçu des informations erronées quant à ses pouvoirs en vertu de la loi de 2023. Cela ne suffit pas, en soi, à établir que le ministre a agi sur la base d'une interprétation erronée de la loi. Cela dépendrait de savoir si le ministre, malgré la note d'information, a correctement compris la loi ou, dans le cas contraire, si cette incompréhension a eu une incidence significative sur son processus décisionnel.
123. Le secrétaire d'État aurait pu présenter des éléments de preuve sur cette question. Il a choisi de ne pas le faire. Le ministre n'a pas fait de déclaration. Ni Mme Foster ni Mme Bailey n'abordent cette question dans leurs déclarations de témoin.
124. M. Streeten fait valoir que le compte rendu de la réunion du 31 octobre 2024 (voir paragraphe 80 ci-dessus) montre que, malgré le briefing trompeur, le ministre a correctement compris la loi. Je ne dispose d'aucune déclaration de témoin de la part d'une personne ayant assisté à la réunion. Je ne dispose pas non plus d'une transcription ou d'une note détaillée de la réunion. Tout ce dont je dispose, c'est le « compte rendu » de la réunion.
125. Selon ce compte rendu, la réunion portait sur trois sujets, dont l'un était « [l]'élevage de précision et l'étiquetage ». Cela pourrait en soi indiquer qu'il existait un pouvoir d'exiger l'étiquetage. Cela n'indique toutefois pas qu'il existait un pouvoir en vertu de la loi de 2023 pour le faire. Cela est tout aussi compatible avec le pouvoir d'exiger l'étiquetage (bien que uniquement en ce qui concerne les semences) en vertu de l'article 16(1)(a) de la loi de 1964.
126. Le ministre a ouvert le débat en déclarant qu'il connaissait bien la question et que, lorsqu'il était dans l'opposition (alors qu'il était ministre fantôme), il avait demandé davantage de transparence. Cela indique que le ministre avait une certaine connaissance de fond sur la question et qu'il comprenait les avantages d'une obligation d'étiquetage, mais cela ne montre pas qu'il savait que la loi de 2023 conférait le pouvoir d'imposer un étiquetage obligatoire.
127. Une fonctionnaire a déclaré que l'étiquetage obligatoire augmenterait les coûts et donc la charge pesant sur les éleveurs et les fabricants, qui ne se lanceraient donc pas dans des projets de recherche et développement. Elle a également fait part de la préoccupation soulevée par les organisations biologiques selon laquelle, sans étiquetage, il ne serait pas possible d'assurer la traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Le ministre a répondu qu'il y avait de bons arguments des deux côtés. Il a évoqué la nécessité de l'étiquetage en raison des limites des tests, ainsi que l'importance du droit des consommateurs à l'information et « l'appétit croissant du public pour des informations sur leur alimentation ». Là encore, cela indique que le ministre comprenait les avantages de l'étiquetage, mais ne montre pas qu'il avait conscience que la loi de 2023 conférait le pouvoir d'introduire un étiquetage obligatoire.

128. Le ministre a ensuite demandé conseil pour savoir s'il fallait « aller de l'avant avec l'étiquetage obligatoire des semences ». Cela implique qu'il avait sans doute à l'esprit le pouvoir d'exiger l'étiquetage en vertu de l'article 16(1)(a) de la loi de 1964 (qui s'applique uniquement aux semences) plutôt qu'en vertu de l'article 26(2)(b) de la loi de 2023 (qui s'applique aux PBO en général).
129. Le ministre a également demandé si « cela » pouvait être fait dans le cadre de la loi existante. Lu dans son contexte, le « cela » semble faire référence à l'étiquetage obligatoire des semences (plutôt qu'à l'étiquetage obligatoire de tous les produits biologiques). On a répondu au ministre que cela était possible, mais le compte rendu de la réunion n'indique pas qu'il ait été informé que cela pouvait se faire en vertu de la loi de 2023 plutôt que de la loi de 1964, et que l'étiquetage pourrait être exigé pour tous les PBO mis sur le marché, et pas seulement pour les semences.
130. On a indiqué au ministre que les options étaient soit d'attendre la réponse à une consultation, après quoi il serait possible de s'engager en faveur de l'étiquetage obligatoire des semences, soit de poursuivre l'élaboration du projet de règlement (qui n'imposait pas d'étiquetage obligatoire). Le ministre a décidé qu'il fallait «poursuivre».
131. Le bref compte rendu de la réunion comporte 8 références à l'étiquetage des semences (en d'autres termes, l'étiquetage pouvant être imposé en vertu de la loi de 1964). Cela représente la majorité des références à l'étiquetage. Il n'y a aucune référence explicite à l'étiquetage des PBO qui ne sont pas des semences. Dans la mesure où il existe d'autres références à l'étiquetage sans limitation explicite à l'« étiquetage des semences », ces références peuvent au moins être interprétées comme des références à l'étiquetage des semences.
132. En conséquence, le compte rendu de la réunion ne suffit pas à démontrer que, malgré les conseils erronés donnés au ministre quant à ses pouvoirs, celui-ci a correctement compris qu'il pouvait adopter des règlements imposant l'étiquetage obligatoire de tous les produits biologiques mis sur le marché. Il n'y a pas non plus, nulle part dans les documents, de correction explicite du conseil erroné qui a été donné au ministre. Si les fonctionnaires s'étaient rendu compte de l'erreur, on aurait pu s'attendre à ce qu'ils la corrigent et à ce qu'il en reste une trace. De même, si le ministre s'était rendu compte que le conseil qui lui était donné était erroné, il est probable qu'il y aurait une indication de cela dans les documents.
133. En outre, bien que la lettre du 25 novembre 2024 soit, au mieux, conforme à la position juridique, il est peu probable qu'elle aurait été rédigée de cette manière si le ministre avait correctement compris qu'il disposait, en vertu de la loi de 2023, du pouvoir d'imposer l'étiquetage des PBO.
134. Au vu de l'ensemble des éléments de preuve, les requérants ont donc établi que le ministre a agi en partant du principe (erroné) qu'il ne disposait pas, en vertu de la loi de 2023, des pouvoirs nécessaires pour exiger l'étiquetage obligatoire de tous les PBO mis sur le marché.

Moyen n° 1 : Compatibilité avec les droits garantis par la Convention

135. Ce moyen est invoqué par M. Wookey et M. Holden, respectivement agriculteur biologique et producteur d'aliments biologiques. Ils affirment qu'en déréglementant les PBO et en n'introduisant pas de mesures de protection pour le secteur biologique (telles que l'étiquetage obligatoire), le règlement de 2025 constitue une menace réelle et sérieuse pour leur statut professionnel. En adoptant le règlement de 2025, le secrétaire d'État a agi de manière incompatible avec les droits garantis par la Convention, et donc de manière illégale : article 6, paragraphe 1, de la loi de 1998. Ils sont en droit de se prévaloir

droits garantis par la Convention, mais uniquement s'ils sont (ou seraient) victimes de la décision d'adopter le règlement de 2025 : article 7, paragraphe 1, point b), de la loi de 1998.

136. M. Wookey et M. Holden sont directement concernés par le règlement de 2025. L'absence d'obligation d'étiquetage rend plus difficile pour eux le maintien de leur certification biologique. La question cruciale est de savoir si cela constitue une ingérence dans leurs droits garantis par la Convention. Ils invoquent l'article 8 et l'article 1er du premier protocole.

Article 8

137. L'article 8 protège le droit au respect de la vie privée. Il ne confère pas directement le droit d'exercer une profession particulière : *Thilimmenos c. Grèce* (2001) 31 EHRR 15, point [46]. Toutefois, il existe des circonstances dans lesquelles des mesures ayant une incidence sur la vie professionnelle d'une personne peuvent porter atteinte au droit au respect de la vie privée, de sorte que la protection de l'article 8 s'applique. Cela peut être dû au fait que la raison sous-jacente de la mesure contestée concerne la vie privée de la personne (par exemple, une mesure disciplinaire fondée sur des convictions personnelles ou un mode de vie). Cela peut également être dû au fait que la mesure a des conséquences sur la vie privée (par exemple, parce qu'elle a une incidence sur les relations personnelles). Dans ce dernier type de cas, les droits garantis par l'article 8 ne sont engagés que lorsque les conséquences sont « très graves » et affectent la vie privée « dans une mesure très importante ». Ce « seuil de gravité » revêt une « importance cruciale », et il appartient au requérant de démontrer de manière convaincante que ce seuil est atteint dans son cas: *Denisov c. Ukraine*, requête n° 76639/11, arrêt du 25 septembre 2018, points [115] – [116].
138. Ces limites sont illustrées par deux affaires qui se situent de part et d'autre de la ligne de démarcation, à savoir l'affaire *Denisov* et *Platini c. Suisse* (requête n° 626/18), arrêt du 11 février 2020 :
- (1) Dans l'affaire *Denisov*, le requérant était un juge qui avait été démis de ses fonctions de président d'un tribunal (mais non de son rôle de juge) pour ne pas avoir correctement exercé ses fonctions administratives. Il a fait valoir que sa carrière, sa réputation et ses relations sociales et professionnelles avaient subi un préjudice irréparable, ce qui constituait une ingérence dans ses droits garantis par l'article 8. La Cour a estimé que les conséquences de la destitution sur sa vie privée n'atteignaient pas le seuil minimal de gravité requis pour bénéficier de la protection de l'article 8. La réduction du salaire et de la pension du juge n'a pas eu d'incidence significative sur sa vie familiale ; il est resté juge au sein du même tribunal, de sorte que les répercussions sur ses relations n'étaient pas substantielles, et l'atteinte à sa réputation n'atteignait pas le seuil requis (sa compétence judiciaire n'a pas été critiquée, seules ses compétences managériales l'ont été).
 - (2) Dans l'affaire *Platini c. Suisse* (requête n° 626/18), arrêt du 11 février 2020, le requérant (le footballeur français de renommée mondiale) s'est vu interdire toute activité liée au football pendant 6 ans. L'impact sur sa vie privée atteignait le seuil minimal de gravité requis pour que l'article 8 s'applique. En effet, l'interdiction avait des conséquences très graves sur sa vie privée : elle l'empêchait de gagner sa vie grâce au football, qui avait été sa seule profession et source de revenus, et l'étendue de l'interdiction affectait sa capacité à entretenir et à développer des relations sociales. La sanction comportait également un risque d'impact stigmatisant sur sa réputation, compte tenu de son identification publique au football.
139. Le statut des deuxième et troisième requérants en tant qu'agriculteurs et producteurs biologiques est, selon leurs preuves non contestées, important pour eux et fait partie de leur identité

et de leur identité, ainsi qu'à leur réputation personnelle. Ces éléments de preuve montrent également que c'est le caractère biologique de leur travail qui est important pour eux. S'ils perdaient leur certification biologique, ils perdraient une partie importante de leur identité personnelle, de leur caractère et de leur réputation. Le fait qu'ils pourraient continuer à exercer en tant qu'agriculteurs ou producteurs (non biologiques) n'est pas pertinent en l'espèce. J'admets donc que le maintien de leur certification biologique est pertinent pour leur vie privée. La question est toutefois de savoir si les conséquences du règlement de 2025 sont suffisamment graves pour constituer une ingérence au sens de l'article 8.

140. Le règlement de 2025 n'empêche pas M. Wookey ni M. Holden de continuer à exercer leurs activités dans le secteur biologique. Il n'a pas d'incidence sur leur réputation ou leur personnalité. Il n'a pas d'incidence sur leur capacité à entretenir et à développer des relations professionnelles et personnelles avec d'autres acteurs du secteur. Le règlement de 2025 alourdit la charge qui leur incombe pour conserver leur certification biologique. Le maintien de cette certification exigera un surcroît de travail, une complexité accrue et des coûts supplémentaires, et entraînera une baisse des bénéfices. Cela ne s'approche toutefois pas du seuil minimal de gravité de l'atteinte à la vie privée nécessaire pour que l'article 8 s'applique.
141. Dans l'affaire *R (Independent Workers' Union GB) c. Maire de Londres* [2019] EWHC 1997 (Admin) ; [2019] 4 WLR 118, les requérants (dont deux chauffeurs de taxi) ont contesté une décision selon laquelle les taxis ne seraient plus exemptés de la taxe de congestion de Londres. Le juge Lewis a estimé, au point [92], que le fait que les chauffeurs perdraient des revenus ou devraient travailler selon des horaires différents ou plus longs, ou les deux, ne justifiait pas le recours à la protection de l'article 8. Il a déclaré :

« Comme pour de nombreuses modifications législatives apportées à un régime réglementaire, les personnes concernées par ces changements peuvent très bien devoir adapter leur comportement en réponse à ces changements. Le fait qu'une personne puisse devoir travailler selon des horaires différents ou plus longs, ou les deux, afin de gagner suffisamment pour payer des frais généraux accrus en raison d'un changement dans le régime réglementaire ne donnerait normalement pas lieu à une ingérence dans la vie privée ou familiale au sens de l'article 8.1 de la CEDH. Toutes les modifications d'un régime réglementaire, même celles qui ont des répercussions économiques pour les particuliers, n'impliquent pas une ingérence au sens de l'article 8, paragraphe 1, qui doit être justifiée en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH. À titre d'exemple, lorsque les autorités de régulation approuvent des augmentations des tarifs des trains ou du métro, cela peut très bien amener les particuliers à devoir adapter leurs horaires de travail pour faire face à cette hausse. Cela ne constituerait pas, en soi, une ingérence au sens de l'article 8, paragraphe 1, qui doit être justifiée en vertu de l'article 8, paragraphe 2. De même, les modifications des coûts de transport résultant d'augmentations des péages routiers ou des péages de ponts, ou des redevances d'utilisation des routes, telles que la taxe d'encombrement, n'impliqueraient normalement pas une ingérence dans la vie privée ou familiale au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH. Il peut y avoir des cas où les conséquences de changements particuliers ont un tel effet sur un individu ou sa famille qu'elles sont susceptibles de soulever des questions au regard de l'article 8.1 de la CEDH. »

142. Le même raisonnement s'applique à la présente affaire. Les charges pratiques et financières imposées par le règlement de 2025, aussi importantes soient-elles, n'atteignent pas le niveau d'impact sur la vie privée requis pour que l'article 8 s'applique.
143. Il s'ensuit que l'article 8 n'est pas applicable. M. Wookey et M. Holden ne sont pas des «victimes» au sens de l'article 34 de la Convention. Ils ne peuvent donc pas invoquer l'article 8 dans la présente procédure: article 7, paragraphe 1, point b), de la loi de 1998.

Article 1er du premier protocole

144. L'article 1er du premier protocole protège la jouissance paisible des biens.
145. MM. Wookey et Holden affirment que le règlement constitue une ingérence dans leur droit à la jouissance paisible de leurs biens. Ils identifient, comme biens concernés, la valeur commerciale de leurs entreprises, leur réputation dans le secteur biologique, leur clientèle, la certification biologique de l'entreprise, leurs ressources financières et tout contrat conclu.
146. Le terme « possession » (ou « biens » dans le texte français de la Convention) a une signification autonome qui ne dépend pas des définitions juridiques de la propriété en droit interne. Il couvre un large éventail de droits de propriété. Il ne se limite pas aux biens matériels. Dans le critère quelque peu circulaire appliqué par les autorités de Strasbourg, il s'étend à tout « intérêt substantiel » protégé par l'article 1er du premier protocole : *Brosset-Triboulet c. France*, requête n° 34078/02, 29 mars 2010, point [65]. Outre les biens matériels, il couvre les actions, les brevets, les baux et les licences d'occupation de biens immobiliers, ainsi que les prestations sociales.
147. Les ressources financières des requérants et leurs intérêts découlant de contrats conclus sont protégés par l'article 1er du premier protocole : *Breyer Group PLC c. Department of Energy and Climate Change* [2015] EWCA Civ 408 ; [2015] 1 WLR 4559, selon Lord Dyson MR aux [47] – [49], *Axa General Insurance Ltd c. Lord Advocate* [2011] UKSC 461 ; [2012] 1 AC 868, selon Lord Reed aux points [114].
148. À l'inverse, les revenus futurs anticipés qui n'ont pas encore été perçus et qui ne peuvent faire l'objet d'une créance exécutoire ne constituent pas une possession au sens de l'article 1er du premier protocole : *R (Countryside Alliance) c. Attorney General* [2007] UKHL 52 ; [2008] 1 AC 719, selon Lord Bingham au point [20], *R (Nicholds) c. Security Industry Authority* [2006] EWHC 1792 (Admin) ; [2007] 1 WLR 2067, selon Kenneth Parker QC aux points [70] – [76]. Sous réserve de cela, la valeur commerciale des entreprises des requérants constitue un bien au sens de l'article 1er du premier protocole : *Solaria Energy UK Ltd c. Department for Business, Energy and Industrial Strategy* [2020] EWCA Civ 1625 ; [2021] 1 WLR 2439, selon Coulson LJ au point [30].
149. Lorsque l'exploitation d'une entreprise dépend d'une licence, le retrait de celle-ci peut constituer une ingérence dans la jouissance paisible des biens : *O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd c. Irlande* (2019) 68 EHRR 6, points [87] à [90]. Le retrait de la certification biologique empêcherait M. Wookey et M. Holden de continuer à exploiter leurs entreprises biologiques. Il s'ensuit qu'une mesure entraînant le retrait de leur certification biologique pourrait relever de la protection de l'article 1er du premier protocole.

150. MM. Wookey et Holden ont donc identifié des biens protégés par l'article 1er du premier protocole.
151. Ils n'ont toutefois pas démontré que le règlement de 2025 les privait de l'un quelconque de ces biens. Le règlement de 2025 n'a pas d'incidence directe sur la valeur commerciale de leurs entreprises (sans tenir compte des flux de revenus futurs, qui ne sont pas protégés), leur réputation dans le secteur biologique, leur clientèle, la certification biologique de leur entreprise ou leurs ressources financières. Rien ne prouve que le règlement de 2025 priverait les requérants de leurs intérêts découlant de contrats conclus. Il n'empêche pas les requérants de continuer à conserver leur certification biologique et d'exercer leurs activités dans le secteur biologique. L'effet pratique du règlement est qu'il rendra probablement cette tâche plus difficile et plus coûteuse pour les requérants, ce qui aura une incidence sur leur rentabilité future. Cela ne suffit pas à constituer une ingérence dans les biens protégés par l'article 1er du premier protocole, par opposition à une charge accrue susceptible d'affecter la rentabilité future.
152. Le secrétaire d'État soulève une objection distincte à la demande fondée sur l'article 1er du premier protocole, en se fondant sur le fait que M. Wookey et M. Holden exploitent chacun leur entreprise sous la forme d'une société en nom collectif, alors qu'ils ont introduit leurs demandes en tant que particuliers plutôt qu'au nom de la société. Il n'est pas nécessaire d'examiner cet argument. Même s'il était fondé, il ne constituerait pas un fondement satisfaisant pour statuer sur la requête. Le problème pourrait probablement, si nécessaire, être résolu par une simple modification de la qualité en laquelle MM. Wookey et Holden introduisent la requête. En outre, il existe de nombreuses autres personnes physiques exerçant une activité indépendante qui auraient pu introduire la même requête.
153. Il n'est pas non plus nécessaire d'examiner séparément l'objection du secrétaire d'État selon laquelle la demande est irrecevable parce qu'il s'agit d'une contestation *a priori*.
154. Le secrétaire d'État fait valoir que toute ingérence dans les droits garantis par l'article 8 ou l'article 1 du protocole 1 est justifiée car conforme à la loi et nécessaire et proportionnée aux objectifs légitimes poursuivis par le règlement de 2025. Il n'est pas nécessaire d'examiner cet argument, et je ne considère pas qu'il soit approprié de le faire. Il est extrêmement sensible aux faits (en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer si un juste équilibre a été trouvé) et il n'est pas simple de mener cet exercice sur la base d'un scénario contrefactuel selon lequel les droits respectifs de la Convention sont en jeu ; il serait immédiatement nécessaire d'évaluer le degré d'atteinte aux droits respectifs de la Convention, contrairement à ma conclusion selon laquelle il n'y a pas d'atteinte.

Conclusion concernant l'allégation selon laquelle la décision d'adopter le règlement était incompatible avec les droits garantis par la Convention

155. M. Wookey et M. Holden n'ont pas établi que leurs droits garantis par la Convention au titre de l'article 8 ou de l'article 1er du premier protocole sont en cause. Ce motif de recours n'est pas recevable. Je refuse donc l'autorisation de former un recours en contrôle juridictionnel sur le fondement du motif 1.

Moyen n° 2 : Caractère irrationnel (y compris le manquement à l'obligation de mener des enquêtes adéquates)

156. Le règlement de 2025 est très controversé. Le secrétaire d'État ne conteste pas la bonne foi des requérants ni le caractère sincère de leurs préoccupations concernant l'impact du règlement de 2025 sur le secteur biologique et la capacité des consommateurs à

éviter les OBP. Le règlement de 2025 déséquilibre le régime réglementaire en Angleterre par rapport au reste du Royaume-Uni et à l'Union européenne. La décision de ne pas introduire d'étiquetage obligatoire a été prise lors d'une réunion dont le compte-rendu des discussions est quelque peu sommaire (voir paragraphe 80 ci-dessus), alors même que (comme le ministre semblait bien le savoir) cette décision allait être extrêmement mal accueillie par le secteur biologique. L'évaluation de minimis montre qu'il subsiste une incertitude considérable quant à la meilleure façon pour le secteur biologique d'éviter l'introduction de PBO (que ce soit par contamination ou par introduction accidentelle) dans les chaînes d'approvisionnement. Il existe également une incertitude quant à savoir si l'Union européenne modifiera son régime réglementaire et, le cas échéant, de quelle manière, et si un alignement dynamique des régimes réglementaires sera réalisable. Aucun règlement n'a encore été adopté concernant l'étiquetage des semences de PBO en Angleterre.

157. Pour toutes ces raisons, il existait de solides arguments en faveur d'un report de l'adoption de la réglementation et, à la place, de la réalisation d'enquêtes supplémentaires évidentes (telles que le coût réel d'une obligation d'étiquetage, ou la manière précise dont le secteur biologique pourrait fonctionner sans une telle obligation) et peut-être d'une action en tandem avec l'Union européenne.
158. Il appartenait toutefois au ministre de décider s'il fallait adopter le règlement de 2025 et, le cas échéant, à quel moment. Il n'appartient pas au tribunal de se substituer à son appréciation. Il appartenait également au ministre de décider quelles enquêtes mener, y compris la manière et l'intensité de ces enquêtes. Là encore, il n'appartient pas au tribunal de se substituer à son appréciation. Le fait qu'il existait d'autres enquêtes judiciaires qui auraient pu être menées ne signifie pas que le ministre était tenu de les mener. Il n'y a pas d'erreur de droit public à moins que le ministre n'ait agi de manière irrationnelle au sens expliqué dans l'affaire *Associated Provincial Picture Houses Ltd c. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, selon Lord Greene à la page 229.
159. La décision du ministre de «poursuivre» plutôt que d'ordonner des enquêtes supplémentaires était irrationnelle si c'était une décision qu'aucun ministre raisonnable, dûment conseillé, n'aurait prise: *Secretary of State for Education and Science c. Tameside Metropolitan Borough Council* [1977] AC 1014, selon Lord Diplock à la page 1065B, *In re McAleenon* [2024] UKSC 31; [2025] AC 1362, selon Lord Sales et Lord Stephens au point [40], *R (Khatun) c. Newham London Borough Council* [2004] EWCA Civ 55 ; [2005] QB 37, selon Laws LJ aux points [35] – [36]. Un exemple serait le cas où la raison pour laquelle aucune enquête complémentaire n'a été menée ne résiste pas à un examen logique : *R (Law Society) c. Lord Chancellor* [2018] EWHC 2094 (Admin) ; [2019] 1 WLR 1659, selon Leggatt LJ et Carr J au point [98]. Un autre exemple est celui où le raisonnement comporte une grave erreur technique (*Law Society*, point [38]). Un autre exemple est celui où le décideur ne s'est pas correctement orienté en droit ou n'a pas tenu compte d'un élément pertinent lorsqu'il a décidé de ne pas mener d'enquête plus approfondie : *Wednesbury*, point 229. En effet, le caractère suffisant de l'enquête est lui-même examiné à l'aune de la rationalité de *Wednesbury*.
160. Le ministre a compris et exposé les arguments pour et contre l'introduction de l'étiquetage obligatoire. Il a reconnu que le secteur biologique, ainsi que de nombreux consommateurs, étaient fortement favorables à l'étiquetage obligatoire, et il en comprenait les raisons. Il était conscient que le règlement de 2025 aurait un impact négatif significatif sur le secteur biologique. Il était conscient que le règlement de 2025 signifierait que l'Angleterre appliquerait un régime différent de celui des autres régions du Royaume-Uni et de l'Union européenne. Il devait être conscient que cela aurait des répercussions sur le commerce. Bien qu'il fût possible d'atténuer cet impact par le biais de futurs règlements sur l'étiquetage des semences

en Angleterre et d'un futur accord avec l'Union européenne, les détails de ces mesures restaient à définir.

161. Face à tout cela, le ministre a décidé de poursuivre l'élaboration du règlement de 2025 sans introduire d'étiquetage obligatoire. Il a donné la priorité aux intérêts des innovateurs commerciaux (et aux avantages économiques qui en découlent pour attirer les investissements en Angleterre), nonobstant les préoccupations et l'impact sur le secteur biologique, les consommateurs et les échanges commerciaux avec l'Union européenne et les autres régions du Royaume-Uni.
162. L'évaluation de minimis montre qu'il existe des avantages potentiels considérables à s'assurer un « avantage concurrentiel de premier entrant » en attirant les innovateurs grâce à un régime réglementaire plus attractif que celui de l'Union européenne. Bien qu'un certain nombre de questions soient restées sans réponse, le ministre a abordé les points pertinents. Il y avait une raison logique de procéder plus rapidement et de ne pas mener d'enquêtes supplémentaires : l'objectif était précisément de s'assurer un avantage concurrentiel de premier entrant. Cela a milité en faveur de la décision d'« aller de l'avant ».
163. Tout cela aurait pu résister à une remise en cause de sa rationalité si le ministre avait correctement compris ses pouvoirs légaux. Mais ce n'était pas le cas. Il croyait à tort que ses pouvoirs pour imposer l'étiquetage ne découlaient que de la loi de 1964 et ne s'étendaient qu'aux semences. Il ignorait (car il avait été mal conseillé) qu'il disposait, en vertu de la loi de 2023, des pouvoirs nécessaires pour imposer l'étiquetage de tous les OGM mis sur le marché. Cela a inévitablement limité sa réflexion et l'étendue des enquêtes qui s'imposaient. Étant donné que le ministre pensait que le seul pouvoir d'imposer l'étiquetage découlait de la loi de 1964, et que cette question allait de toute façon être examinée ultérieurement, il n'est peut-être pas surprenant qu'il ait décidé de poursuivre plutôt que de mener des enquêtes plus approfondies. Si le ministre avait compris qu'il disposait, en vertu de la loi de 2023, du pouvoir d'imposer un étiquetage allant au-delà de celui des semences, il y avait au moins une réelle possibilité qu'il ait envisagé un éventail d'options sensiblement différent. Il est tout à fait possible qu'il aurait ordonné des enquêtes supplémentaires sur les coûts, les avantages et le fonctionnement pratique d'une telle exigence. Il n'est pas très probable que le résultat aurait été sensiblement le même si le ministre avait correctement compris ses pouvoirs légaux (cf. article 31(2A) de la loi de 1981 sur les hautes juridictions). Il n'est pas nécessaire de conclure que le ministre aurait suivi une autre voie, ni qu'il ne disposait que d'une seule option rationnelle. Il suffit que sa prise de décision ait été sensiblement entravée par une mauvaise compréhension de ses pouvoirs légaux. Cela a rendu l'absence d'enquête plus approfondie, ainsi que la décision elle-même, irrationnelles. Cela suffit à entacher la décision.
164. Il existe un chemin plus direct pour parvenir à la même conclusion : la décision de ne pas adopter de réglementation en matière de traçabilité a été viciée par le fait que le ministre a été induit en erreur en pensant qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire. Cet argument a été exposé dans la réplique, mais pas dans l'exposé des motifs. Dans le cadre d'un recours en contrôle juridictionnel, les motifs de contestation doivent être exposés dans l'exposé des motifs accompagnant le formulaire de requête. Une réponse sert à répondre à l'accusé de réception du défendeur et ne doit être déposée que lorsqu'elle est jugée nécessaire pour aider le tribunal (par exemple pour répondre à un point précis qui n'a pas été abordé dans le formulaire de requête) : Guide de contrôle juridictionnel de la Cour administrative (2015), paragraphe 8.5.1. Elle ne sert pas à introduire de nouveaux motifs de recours. Si un requérant souhaite invoquer un motif supplémentaire, la procédure à suivre consiste à demander la modification des motifs : Guide de contrôle juridictionnel de la Cour administrative (2015), section 10.2. Une autorisation est requise pour invoquer un motif supplémentaire : CPR 54.15. Par conséquent, si les

requérants avaient souhaité faire valoir cet élément comme motif de contestation, il aurait été nécessaire de modifier l'exposé des motifs.

165. M. Wolfe a indiqué qu'il présenterait, si nécessaire, une demande de modification de l'exposé des motifs. Compte tenu de ma conclusion sur le motif n° 2, il n'est pas nécessaire d'examiner une telle demande.
166. En conséquence, j'accorde l'autorisation de demander un contrôle juridictionnel et je rends un jugement en faveur des requérants sur le fond de ce motif de recours.

Moyen n° 3 : Compatibilité avec le règlement sur les habitats

167. Le règlement «Habitats» s'applique si le règlement de 2025 constitue un «plan ou projet». Ces termes ne sont pas définis dans le règlement «Habitats». Ils proviennent de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats», dans lequel ils apparaissent également sans définition. Ils doivent nécessairement avoir une signification autonome, afin d'être interprétés de manière uniforme dans tous les États membres de l'Union européenne. Ils doivent également être interprétés à la lumière de l'objectif de l'article 6, paragraphe 3, qui est d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement. Cet objectif reflète le principe de précaution, selon lequel des mesures doivent être prises pour prévenir les dommages même en cas d'incertitude scientifique quant au risque : *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee c. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (affaire C-127/02)* [2005] 2 CMLR 31, points [44] et [58] à [61], *R (Wyatt) c. Fareham Borough Council* [2022] EWCA Civ 983 [2023] Env LR 14, par Sir Keith Lindblom SPT, point [9], *CG Fry & Son c. Secretary of State for Housing, Communities and Local Government* [2025] UKSC 35, par Lord Sales, points [26] à [28].
168. La notion de « plan » ou de « projet » est fonctionnelle. Elle ne dépend pas de la forme de l'instrument qui donne effet au « plan » ou au « projet ». Il n'existe aucun fondement de principe permettant d'exclure un instrument législatif du champ d'application de l'article 6, paragraphe 3, au seul motif qu'il a force de loi. Il n'y a pas non plus de raison pour que l'effet d'un programme soit limité à un seul site pour qu'il constitue un plan ou un projet. Ainsi, dans *l'affaire R (Together against Sizewell C Ltd) c. Secrétaire d'État à la Sécurité énergétique et au Zéro net* [2023] EWCA Civ 1517 ; [2024] Env LR 22, il était communément admis qu'une « déclaration de politique nationale » désignée en vertu de la loi de 2008 sur l'aménagement du territoire constituait un « plan » et qu'un « projet d'infrastructure d'importance nationale » pour lequel une autorisation d'aménagement était demandée constituait un « projet » (voir au point [12]). Ce qui importe, c'est la nature et l'effet de la mesure, et non sa qualification juridique.
169. Il existe toutefois des limites à ce qui peut être correctement qualifié de « plan » ou de « projet » au sens du règlement sur les habitats. Toutes les propositions, tous les programmes ou tous les instruments législatifs ne constituent pas un « plan » ou un « projet » auquel s'applique l'article 63. Le simple fait qu'une mesure soit susceptible d'avoir un effet significatif sur un site européen ne signifie pas que cette mesure est un « plan » ou un « projet ».
170. Les limites extrêmes peuvent être déduites du libellé de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats». L'obligation imposée par cette disposition consiste à procéder à une évaluation appropriée des incidences du plan ou du projet sur un site européen au regard de ses objectifs de conservation. Il s'ensuit que la notion de «plan» ou de «projet» présuppose une mesure dont les incidences sur un site européen sont, en principe, susceptibles de faire l'objet d'une telle évaluation. Par conséquent, bien que cette notion doive être interprétée de manière large et téléologique, elle ne s'étend pas aux mesures qui manquent de précision suffisante ou qui ne présentent aucun

lien discernable avec des sites particuliers, de sorte que leurs incidences sur ces sites ne peuvent être évaluées de manière significative.

171. Cette conclusion est conforme à la jurisprudence de la Cour de justice, qui indique qu'un plan doit aller au-delà d'une « réflexion administrative préliminaire » et présenter un degré de précision suffisant pour permettre une évaluation de son effet sur l'environnement de sites spécifiques : *Commission c. Italie* (affaire C-179/06), point [41]. Elle est également conforme à la jurisprudence nationale soulignant la nécessité d'un lien suffisamment clair et direct entre la mesure en question et des sites européens identifiables : *R (Wildfish Conservation) c. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* [2023] EWHC 2285 (Admin) [2024] Env LR 15, par Holgate J au point [208].
172. Lorsqu'une mesure est formulée avec un tel degré de généralité qu'elle n'autorise ni ne réglemente des activités en se référant à des sites particuliers, ni ne contient un contenu suffisamment concret pour permettre une évaluation de ses effets sur ces sites, elle ne relève pas du champ d'application de l'article 6, paragraphe 3. Ainsi, dans *l'affaire R (Boggis) c. Natural England* [2009] EWCA Civ 1061 ; [2010] 1 All ER 159, la mise en place d'une procédure visant à garantir que les activités susceptibles de nuire à l'environnement ne soient pas autorisées sans une évaluation préalable de leur impact sur l'environnement ne constituait pas un « plan » ou un « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3. De même, dans *l'affaire Wildfish*, un instrument fixant des objectifs nationaux pour les débits de crue en général, sans autoriser de propositions spécifiques susceptibles d'affecter des sites européens spécifiques, ne constituait pas un « plan » ou un « projet ». Au point [208], le juge Holgate a déclaré :
- « Je partage l'argument de la partie défenderesse selon lequel le Plan est une déclaration de la « volonté politique générale » du secrétaire d'État. Il s'agit d'un document stratégique de haut niveau qui n'identifie pas les domaines dans lesquels des améliorations seront nécessaires pour atteindre les objectifs politiques, car, en général, cela reste à évaluer sur plusieurs années précédant les années cibles. Par conséquent, il n'existe aucun lien, et encore moins un lien clair et direct, avec un site européen spécifique. »
173. Les règlements sur les habitats ne s'appliquent donc pas du simple fait d'une proposition visant à prendre des mesures qui auront un effet significatif sur un site européen : *Wildfish*, point [204]. Ils ne s'appliquent qu'à un plan ou à un projet suffisamment précis et suffisamment lié à des sites particuliers pour permettre une évaluation significative des implications pour ces sites.
174. Le règlement de 2025 établit un cadre politique et réglementaire général de haut niveau. Il s'applique de manière générale à l'ensemble de l'Angleterre. Il s'applique donc nécessairement à tous les sites européens situés en Angleterre, mais il n'a aucun lien avec un site particulier. Il n'identifie, ne réglemente ni n'autorise aucune activité en référence à un site européen particulier. Il établit plutôt un cadre réglementaire au sein duquel des décisions futures pourront être prises concernant la mise sur le marché et la commercialisation des PBO.
175. Il s'ensuit que le règlement ne présente aucun lien suffisamment concret avec des sites européens particuliers. Il manque également du degré de spécificité nécessaire pour permettre une évaluation de ses implications pour ces sites au regard des objectifs de conservation de ces derniers. Les effets, le cas échéant, sur des sites individuels dépendront des décisions ultérieures relatives à l'application du cadre établi par le règlement de 2025.

176. Pour ces raisons, les règlements de 2025 ne constituent ni un «plan» ni un «projet» au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» et de la règle 63 des règlements «Habitats».
177. Les requérants font en outre valoir que, si le règlement de 2025 ne constitue pas en soi un plan ou un projet, le régime n'en est pas moins incompatible avec l'article 63 du règlement sur les habitats, car il n'existe aucune étape ultérieure à laquelle une évaluation effective au titre du règlement sur les habitats puisse avoir lieu. Je ne souscris pas à cet argument. L'article 63 ne s'applique que s'il existe un plan ou un projet. En l'espèce, il n'existe aucun plan ou projet au sens de l'article 63.
178. Il s'ensuit que la décision d'adopter le règlement de 2025 n'a pas entraîné de violation de l'article 63 du règlement sur les habitats et n'était pas incompatible avec ce dernier.
179. Selon une interprétation correcte de l'article 63 du règlement sur les habitats, le moyen n° 3 n'est pas recevable. Je refuse donc l'autorisation de demander un contrôle juridictionnel sur ce fondement.

Moyen n° 4 : Compatibilité de l'article 30, paragraphe 4, point b), avec la législation applicable

180. Les articles 26(2)(a) et (3)(b) de la loi de 2023 habilite le secrétaire d'État à adopter des règlements fixant les conditions à remplir avant la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. L'article 30(3) énonce les conditions à remplir avant la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Ce règlement s'inscrit donc pleinement dans le champ d'application des dispositions qui le régissent.
181. L'article 26, paragraphes 2, point a), et 4, de la loi habilite le ministre à arrêter des règlements relatifs à la procédure d'examen des demandes d'autorisation de mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. En vertu de l'article 26, paragraphe 6, ces règlements de procédure peuvent prévoir l'attribution de fonctions à l'Agence des normes alimentaires, notamment en ce qui concerne la réalisation d'évaluations des risques. Le règlement 26 attribue des fonctions à l'Agence des normes alimentaires, notamment en ce qui concerne la réalisation d'évaluations des risques. En particulier, en vertu de l'article 26, paragraphe 3 (lu conjointement avec l'article 26, paragraphe 1), lorsque l'Agence des normes alimentaires n'a pas déterminé, sur la base des informations qui lui ont été fournies, que l'additif alimentaire est sûr pour une utilisation dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sans évaluation supplémentaire, elle doit procéder à une évaluation de cet additif alimentaire en vue de son utilisation dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Cet article s'inscrit donc également pleinement dans le champ d'application de la disposition qui le régit.
182. Ce cadre a pour effet qu'il appartient à l'Agence des normes alimentaires de mener toute évaluation des risques nécessaire pour déterminer la sécurité des PBO utilisés dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. L'article 30, paragraphe 4, point a), impose au secrétaire d'État de prendre en considération tout rapport produit par l'Agence des normes alimentaires lorsqu'il examine si les conditions d'octroi d'une autorisation de mise sur le marché sont remplies. L'article 30, paragraphe 4, point b), limite ensuite les critères que le secrétaire d'État peut appliquer lorsqu'il décide si les conditions d'autorisation de mise sur le marché sont remplies. L'article 30, paragraphe 4, fait donc également partie de la procédure de détermination d'une autorisation de mise sur le marché et relève donc pleinement du champ d'application de la disposition applicable. Les requérants l'admettent à juste titre.
183. Les requérants font valoir que la loi applicable vise à promouvoir la sécurité et à fournir un cadre pour un régime réglementaire efficace. J'accepte cet argument. Cet objectif légal se reflète dans le titre complet de la loi, dans les notes explicatives et dans le

libellé de la loi, notamment, et de manière plus directe à cet égard, aux articles 26(3)(b), 26(6)(a)(ii) et 26(6)(b).

184. Les requérants font valoir que l'article 30, paragraphe 4, point b), « va à l'encontre » de l'objectif de la loi applicable. Ils affirment qu'il compromet la sécurité plutôt que de la promouvoir, car il limite les tests que le secrétaire d'État peut effectuer : il ne permettrait même pas de déterminer si l'organisme en question est effectivement un PBO. Il est donc incompatible avec l'objectif sous-jacent de la législation applicable.
185. Je ne souscris pas à cet argument. Il ne tient pas suffisamment compte de l'effet global du règlement de 2025, du contexte de l'article 30, paragraphe 4, point b), de son rôle limité, ni des avis qui ont sous-tendu la loi applicable et guidé l'intention politique.
186. Les PBO sont, par définition, des organismes pouvant résulter de méthodes de sélection traditionnelles. L'avis qui a sous-tendu la loi applicable était qu'ils ne présentaient pas de risque plus élevé que les organismes issus de méthodes de sélection traditionnelles. Cela se reflète dans la limitation imposée par l'article 30, paragraphe 4, point b), qui restreint les tests à ceux qui seraient applicables aux organismes issus de méthodes de sélection traditionnelles.
187. Considérées dans leur ensemble, les dispositions réglementaires établissent un régime visant à garantir la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux dérivés d'organismes issus de la biotechnologie. Ainsi, une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux contenant un organisme issu de la biotechnologie ne peut être légalement mis sur le marché que si :
- (1) L'organisme est une plante (règlement 2).
 - (2) L'organisme aurait pu résulter uniquement de processus de sélection traditionnels (article 1, paragraphe 2, de la loi de 2023).
 - (3) le secrétaire d'État a délivré une confirmation d'organisme issu de la sélection traditionnelle (articles 6 à 8 et règlements 5 à 7)
 - (4) La commercialisation de la denrée alimentaire ou de l'aliment pour animaux est conforme à toutes les conditions ou restrictions imposées par le secrétaire d'État (règlement 30(2)).
 - (5) La denrée alimentaire ou l'aliment pour animaux n'a pas d'effet néfaste sur la santé animale ou humaine (règlement 30(3)(a)).
 - (6) La denrée alimentaire ou l'aliment pour animaux n'induirait pas les consommateurs en erreur (règlement 30(3)(b)).
 - (7) La production de la denrée alimentaire ou de l'aliment pour animaux n'aurait pas d'effets néfastes sur l'environnement (règlement 30(3)(c)).
 - (8) La denrée alimentaire ou l'aliment pour animaux ne présente pas de désavantage sur le plan nutritionnel (règlement 30(3)(d)).
 - (9) Le secrétaire d'État n'a pas révoqué l'autorisation de mise sur le marché (règlement 33(1)(a)(i)).
 - (10) Le secrétaire d'État n'a pas révoqué la confirmation du PBO (règlements 7 et 33).
188. L'Agence des normes alimentaires joue un rôle important dans ce processus. Cela est tout à fait approprié : il s'agit de l'organisme statutaire chargé de protéger « la santé publique contre les risques

pouvant découler de la consommation de denrées alimentaires (y compris les risques liés à la manière dont elles sont produites ou fournies) et de protéger par ailleurs les intérêts des consommateurs en matière alimentaire » : article 1(2) de la loi de 1999 sur les normes alimentaires. Il n'existe aucune restriction quant aux essais que l'Agence des normes alimentaires peut mener lorsqu'elle évalue la sécurité des PBO destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux en vertu de l'article 26, paragraphe 3, bien que le cadre prévoit un examen moins approfondi de la part de l'Agence des normes alimentaires dans les cas où le demandeur démontre que le PBO appartient à une espèce ayant des antécédents d'utilisation alimentaire sûre.

189. L'article 30, paragraphe 4, point b), ne limite pas les tests pouvant être effectués par l'Agence des normes alimentaires. Il ne s'applique qu'au moment où l'Agence des normes alimentaires a achevé ses évaluations et remet un rapport au secrétaire d'État : article 30(1). À ce stade, le secrétaire d'État doit décider si les exigences de l'article 30, paragraphe 3, sont satisfaites (à savoir, en substance, l'absence d'effet néfaste sur la santé, l'absence d'induction en erreur des consommateurs, l'absence d'effets néfastes sur l'environnement et l'absence de désavantage nutritionnel). Pour prendre cette décision, le secrétaire d'État doit tenir compte du rapport de l'Agence des normes alimentaires : article 30, paragraphe 4, point a).
190. Le règlement 30(4)(b) a pour seul effet de limiter les tests supplémentaires pouvant être effectués après réception du rapport de l'Agence des normes alimentaires. En supposant que les requérants aient raison de soutenir que cette disposition interdit de vérifier si la denrée alimentaire ou l'aliment pour animaux a été produit à partir d'organismes génétiquement modifiés (OGM), cela n'est pas contestable : à ce stade, la procédure se déroule en partant du principe que l'organisme est un OGM, car une confirmation d'OGM est déjà en vigueur (et n'a pas été révoquée). En effet, une demande d'autorisation ne peut être introduite que pour un OBP pour lequel une confirmation d'OP est en vigueur : règlement 20(1)(a). Une confirmation d'OP ne peut être délivrée que si le secrétaire d'État est convaincu qu'un organisme est un OBP : article 8(1).
191. La restriction concernant les tests pouvant être effectués par le secrétaire d'État est également conforme à l'avis qui a sous-tendu l'adoption de la loi de 2023 et a guidé son intention politique, à savoir que les PBO ne présentent pas de risques plus importants que les organismes issus de méthodes de sélection traditionnelles. Pour cette raison, on ne peut pas dire qu'elle soit irrationnelle : elle va de pair avec la politique sous-jacente de la loi de 2023, plutôt que de s'y opposer.
192. Pour toutes ces raisons, il n'est pas contestable que la règle 30(4)(b) ne dépasse pas le champ d'application du pouvoir de réglementer conféré par la loi applicable. Je refuse l'autorisation de demander un contrôle juridictionnel sur le fondement du motif 4.

Réparation

193. Les parties ont convenu que si la demande aboutissait sur l'un quelconque des motifs individuels (comme cela a été le cas pour le motif n° 2), le tribunal ne devrait pas déterminer immédiatement quelle réparation devrait en découler, mais devrait plutôt donner aux parties la possibilité de présenter des observations complémentaires à la lumière de l'arrêt du tribunal. C'est ce que je vais faire.

Conclusion

194. Je refuse l'autorisation de demander un contrôle juridictionnel sur les motifs 1, 3 et 4 (respectivement, que la décision d'adopter le règlement était incompatible avec les droits garantis par la Convention, incompatible avec le règlement sur les habitats et (en ce qui concerne l'article 30, paragraphe 4, point b)) hors du champ d'application du pouvoir conféré par la loi de 2023).

195. J'accorde l'autorisation de former un recours en contrôle juridictionnel sur le motif n° 2 (à savoir que la décision d'adopter le règlement était irrationnelle) et j'admets le recours sur ce motif, sous réserve de nouvelles observations sur la réparation appropriée et les questions connexes.