



29.6.2015

# **AVIS MOTIVÉ D'UN PARLEMENT NATIONAL SUR LA SUBSIDIARITÉ**

Objet: Avis motivé du congrès des députés et du sénat d'Espagne, relatif à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés (COM(2015)0177 – C8-0107/2015 – 2015/0093(COD))

Conformément à l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Le congrès des députés et du sénat d'Espagne a adressé l'avis motivé joint en annexe sur la proposition de règlement susmentionnée.

En vertu du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

**AVIS MOTIVÉ 1/2015 DE LA COMMISSION MIXTE POUR L'UNION EUROPÉENNE, DU 16 JUIN 2015, SUR LA VIOLATION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ PAR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LE RÈGLEMENT (CE) N° 1829/2003 EN CE QUI CONCERNE LA POSSIBILITÉ POUR LES ÉTATS MEMBRES DE RESTREINDRE OU D'INTERDIRE SUR LEUR TERRITOIRE L'UTILISATION DE DENRÉES ALIMENTAIRES ET D'ALIMENTS POUR ANIMAUX GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS (COM (2015) 177 FINAL) (2015/0093(COD))**

CONTEXTE

A. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité de Lisbonne de 2007, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a instauré un processus de contrôle par les parlements nationaux du respect du principe de subsidiarité dans les initiatives législatives européennes. Ledit protocole a été transposé en Espagne par la loi n° 24/2009 du 22 décembre 2009 portant modification de la loi n° 8/1994 du 19 mai 1994. En particulier, les nouvelles dispositions de l'article 3, point j), et des articles 5 et 6 de la loi n° 8/1994 constituent la base juridique du présent avis.

B. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés a été approuvée par la Commission européenne et renvoyée devant les parlements nationaux, lesquels disposent d'un délai de huit semaines pour procéder au contrôle de subsidiarité de l'initiative, délai qui expire le 23 juin 2015.

C. Le 20 mai 2015, le bureau et les porte-paroles de la commission mixte pour l'Union européenne sont convenus de procéder à l'examen de l'initiative législative européenne en question, ont désigné le sénateur Ángel Pintado Barbanoj comme rapporteur et ont demandé au gouvernement le rapport visé à l'article 3, point j), de la loi n° 8/1994.

D. Le gouvernement a transmis son rapport. Ce dernier indique que la proposition de modification du règlement nuit à la bonne application du principe de subsidiarité, étant donné que la responsabilité est transférée à une administration qui n'a pas la capacité suffisante pour servir les objectifs de l'action envisagée. Par conséquent, la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

E. Lors de sa réunion du 16 juin 2015, la commission mixte pour l'Union européenne a approuvé le présent

AVIS MOTIVÉ

1. - L'article 5, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne dispose que "les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de[s] compétences [de l'Union]". Au titre de l'article 5, paragraphe 3, dudit traité, "en vertu du principe de subsidiarité, [...] l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action

envisagée, au niveau de l'Union".

2. - La proposition législative à l'examen est fondée sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose ce qui suit:

"1. Sauf si les traités en disposent autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions fiscales, aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés.

3. La Commission, dans ses propositions prévues au paragraphe 1 en matière de santé, de sécurité, de protection de l'environnement et de protection des consommateurs, prend pour base un niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques. Dans le cadre de leurs compétences respectives, le Parlement européen et le Conseil s'efforcent également d'atteindre cet objectif.

4. Si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire de maintenir des dispositions nationales justifiées par des exigences importantes visées à l'article 36 ou relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail, il les notifie à la Commission, en indiquant les raisons de leur maintien.

5. En outre, sans préjudice du paragraphe 4, si, après l'adoption d'une mesure d'harmonisation par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil ou par la Commission, un État membre estime nécessaire d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de l'environnement ou du milieu de travail en raison d'un problème spécifique de cet État membre, qui surgit après l'adoption de la mesure d'harmonisation, il notifie à la Commission les mesures envisagées ainsi que les raisons de leur adoption.

6. Dans un délai de six mois après les notifications visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission approuve ou rejette les dispositions nationales en cause après avoir vérifié si elles sont ou non un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre États membres et si elles constituent ou non une entrave au fonctionnement du marché intérieur.

En l'absence de décision de la Commission dans ce délai, les dispositions nationales visées aux paragraphes 4 et 5 sont réputées approuvées.

Lorsque cela est justifié par la complexité de la question et en l'absence de danger pour la santé humaine, la Commission peut notifier à l'État membre en question que la période visée dans le présent paragraphe peut être prorogée d'une nouvelle période pouvant aller jusqu'à six mois.

7. Lorsque, en application du paragraphe 6, un État membre est autorisé à maintenir ou à introduire des dispositions nationales dérogeant à une mesure d'harmonisation, la Commission examine immédiatement s'il est opportun de proposer une adaptation de cette mesure.

8. Lorsqu'un État membre soulève un problème particulier de santé publique dans un domaine qui a fait préalablement l'objet de mesures d'harmonisation, il en informe la Commission, qui examine immédiatement s'il y a lieu de proposer des mesures appropriées au Conseil.

9. Par dérogation à la procédure prévue aux articles 258 et 259, la Commission et tout État membre peuvent saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne s'ils estiment qu'un autre État membre fait un usage abusif des pouvoirs prévus par le présent article.

10. Les mesures d'harmonisation visées ci-dessus comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure de contrôle de l'Union."

3. - L'Union européenne dispose d'un cadre juridique complet pour l'autorisation, la traçabilité et l'étiquetage des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés. Le règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés régit les denrées alimentaires, les ingrédients alimentaires et les aliments pour animaux contenant des OGM, consistant en de tels organismes ou produits à partir de ceux-ci. Il régit également les OGM destinés à d'autres utilisations, comme la culture, lorsque ces OGM sont utilisés comme matière d'origine pour l'obtention de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Ces différents produits sont désignés dans le présent document par l'expression "OGM et denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés".

Le règlement (CE) n° 1829/2003 a instauré une procédure d'autorisation visant à garantir que la mise sur le marché des produits concernés ne comporte pas de risque pour la santé humaine et animale ni pour l'environnement. Pour parvenir à cet objectif, la procédure se fonde principalement sur une évaluation scientifique des risques: toute autorisation de mise sur le marché d'un produit doit être dûment justifiée et le principal motif sur lequel une telle justification peut s'appuyer est l'évaluation scientifique. Conformément à la législation, c'est à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), en collaboration avec les organismes scientifiques des États membres, qu'il incombe de procéder à cette évaluation scientifique des risques.

Le règlement (CE) n° 1829/2003 contient des dispositions permettant à la Commission ou aux États membres d'adopter des mesures d'urgence contre la mise sur le marché ou l'utilisation d'un OGM ayant été autorisé, lorsqu'il apparaît qu'il est susceptible de présenter un risque grave pour la santé ou l'environnement. Ces mesures requièrent des preuves scientifiques démontrant que le produit est susceptible de comporter un risque grave pour la santé ou l'environnement.

4. - La proposition de modification du règlement (CE) n° 1823/2003 en ce qui concerne les restrictions ou interdictions possibles de l'utilisation de produits contenant des OGM crée une certaine confusion quant aux objectifs visés par la Commission européenne, étant donné qu'ils ne sont pas définis de manière suffisante et explicite. Nous sommes conscients que la définition d'une politique commune et soutenue par tous les États membres est source de

difficultés pour la Commission. Selon nous, cela n'empêche pas d'essayer de conserver une position équilibrée qui offre des garanties aux consommateurs, au secteur qui produit les matières premières des aliments pour animaux, au secteur de l'élevage et à celui de la transformation de la viande. Cette proposition de modification d'un règlement entraîne une insécurité juridique, des coûts imprévus et une rupture du marché unique. Elle prévoit le passage d'un système comportant une garantie scientifique à un autre système où peuvent prévaloir des intérêts ou des prises de position d'ordre politique ou idéologique. Notre dépendance vis-à-vis des matières premières (céréales, oléagineux et protéagineux) est telle qu'il importe de veiller à l'avenir de ce secteur producteur.

L'Union européenne est le premier importateur de matières premières agricoles à l'échelle mondiale, son secteur de l'alimentation utilise en moyenne 225 millions de tonnes de matières premières par an pour nourrir les animaux et elle est très dépendante des sources de protéine génétiquement modifiées pour ses productions animales. Pour être autosuffisante, l'Union européenne aurait besoin de cultiver du soja sur 15,5 millions d'hectares; cette culture ne représente actuellement que 0,6 million d'hectares.

Les OGM sont cultivés depuis 19 ans et à l'heure actuelle, 18 millions d'agriculteurs en cultivent sur 181 millions d'hectares, principalement dans 28 pays, dont les États-Unis, le Brésil, le Canada, l'Argentine et l'Inde.

La compétitivité du secteur de l'agriculture et de l'élevage européen dépend clairement du maintien des sources d'approvisionnement au moyen de garanties et d'une certitude concernant les normes devant être fixées par l'Union européenne et les États membres. En prenant des décisions qui ne cessent de fluctuer, les autorités européennes obtiennent le contraire de ce qu'elles recherchent: elles provoquent une confusion du côté des consommateurs, des incertitudes du côté des producteurs et des dommages économiques qui nuisent aux progrès de la recherche, du développement et de l'innovation dans un secteur essentiel pour notre économie.

C'est à l'EFSA qu'il incombe d'évaluer et de déterminer scientifiquement les risques. Dans le même temps, même si le règlement (CE) n° 1829/2003 permet à la Commission de prendre en considération, outre l'évaluation des risques, "d'autres facteurs légitimes", elle n'a pas été en mesure d'invoquer ces facteurs pour justifier son refus d'autoriser des produits considérés comme sûrs par l'EFSA et, en tout état de cause, elle ne pourrait le faire que pour l'Union dans son ensemble. À partir de cette considération, nous estimons que la proposition en question met en péril l'unité du marché à l'intérieur de l'Union et peut nuire au libre-échange et au transit de marchandises. Elle donne lieu à un risque manifeste d'incertitude juridique, du fait de l'absence de définition exhaustive des raisons qui justifient l'adoption de clauses d'exclusion (la proposition ne comporte pas de liste positive ou négative), ainsi que de l'inexistence de mécanismes juridiques pour la suspension des mesures nationales susceptibles d'être jugées abusives, insuffisamment justifiées ou discriminatoires.

Par ailleurs, elle ne requiert pas d'étiquetage spécifique pour les produits animaux issus d'animaux nourris avec des aliments génétiquement modifiés: la décision de confier à nouveau l'autorisation des OGM aux États peut entraîner de telles demandes d'étiquetage, à l'échelle nationale, en vue de protéger les agriculteurs des États membres ayant choisi d'interdire l'utilisation d'aliments pour animaux fabriqués avec des produits issus d'OGM. Une telle mesure peut constituer un obstacle à l'importation de produits animaux provenant des

États membres qui n'ont pas instauré d'interdiction de ce type.

Certains États membres pourront également étendre l'"utilisation" des produits génétiquement modifiés à des opérations comme "le transit, le stockage ou la transformation" de ces produits sur leur territoire.

Si chaque État membre met en place des exigences spécifiques à l'échelle nationale, il existera un autre risque d'étiquetage multiple ou de complication des analyses, ce qui rendra les consommateurs plus méfiants envers les produits étrangers et créera un double marché du fait de l'hétérogénéité des critères entre les États membres.

Cette situation pourrait nuire considérablement au concept de marché ouvert et de libre circulation des marchandises au sein de l'Union, établi par les articles 34 et 36 du traité FUE. Selon nous, la prise de décision devrait toujours être fondée sur la science.

5. - Pour en venir à l'évaluation de la conformité de la proposition législative au principe de subsidiarité, il convient de souligner que le domaine de la réglementation de l'utilisation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés a été récemment modifié en profondeur par la directive (UE) 2015/412 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire. La proposition actuelle modifie à nouveau le cadre juridique permettant aux États membres d'adopter des mesures visant à restreindre ou à interdire l'utilisation de certains produits génétiquement modifiés, quelques mois à peine après le changement du dispositif réglementaire applicable à ce secteur. Avant d'en venir au contenu de la proposition, il convient de signaler que l'insécurité juridique provoquée par les fluctuations de la réglementation est un indice du non-respect du principe de subsidiarité, étant donné que, quel que soit l'objectif poursuivi par la Commission européenne, il est manifeste que ce dernier aurait pu être atteint avec un cadre réglementaire plus stable.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'en transférant aux États la responsabilité de la décision de restreindre ou d'interdire l'utilisation d'OGM, la proposition actuelle menace la conformité au principe de subsidiarité, puisque les États ne sont pas toujours en mesure de prendre de telles décisions sans nuire au fonctionnement du marché intérieur. Les déséquilibres possibles qui pourraient apparaître entre les législations des États membres mettent en péril le fonctionnement du marché des denrées alimentaires et des aliments pour animaux dans l'Union européenne, et entraînent un risque que la proposition considérée ait une incidence contraire à celle recherchée par la Commission.

## CONCLUSION

**Compte tenu des motifs exposés, la commission mixte pour l'Union européenne estime que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés n'est pas conforme au principe de subsidiarité établi par le traité sur l'Union européenne en vigueur.**

**Le présent avis motivé sera transmis au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, dans le cadre du dialogue politique entre les parlements nationaux et les institutions de l'Union européenne.**