



N° 3546

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2016

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'amendement à la **convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement**, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention.*

PAR M. JEAN-PAUL BACQUET
Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Sénat : **482** (2014-2015), **27, 28** et T.A. **11** (2015-2016).

Assemblée nationale : **3148**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN ÉLÉMENT DE CONTEXTE ESSENTIEL : L'APPROCHE RESTRICTIVE DE LA FRANCE, PARMI D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, EN MATIÈRE D'OGM	7
II. LA CONVENTION D'AARHUS : L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	11
A. LES DROITS DU PUBLIC SUR LES DÉCISIONS AYANT UN IMPACT ENVIRONNEMENTAL.....	11
B. UN CHAMP QUI A EXCLU À L'ORIGINE LA QUESTION DES OGM, EN RENVOYANT AU DROIT NATIONAL	12
1. Le principe de l'application du droit interne.....	12
2. L'adoption en 2003 des principes directeurs relatifs aux OGM	13
III. L'AMENDEMENT « OGM » DE 2005	15
A. LE DISPOSITIF : L'INFORMATION ET LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC	15
B. UN DROIT EUROPÉEN ET UN DROIT NATIONAL DÉJÀ CONFORMES ...	17
1. Les textes intervenus et leur teneur.....	17
a. Au niveau de l'Union européenne	17
b. Au niveau national.....	18
2. Les textes spécifiques aux OGM	19
3. Un important délai d'approbation.....	20
IV. FAUT-IL AUTORISER L'APPROBATION DE L'AMENDEMENT « OGM » À LA CONVENTION D'AARHUS ?	23
A. UN TEXTE QUI N'AJOUTE RIEN AU DROIT ACTUEL.....	23
B. L'INTÉRÊT D'UNE APPROBATION DANS UN TEL CONTEXTE ?	25
CONCLUSION	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29

ANNEXES	31
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	31
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	33

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le droit international de l'environnement prévoit un droit du public à l'information.

Émanation directe du principe n°10 de la convention de Rio adoptée lors du Sommet de la Terre en 1992, la convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, en est l'un des piliers essentiels. Elle a été signée lors de la quatrième Conférence ministérielle « *Un environnement pour l'Europe* » à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998. Elle a été rédigée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU).

Elle repose sur trois actions : l'accès à l'information détenue par les autorités publiques ; la participation du public à la prise de décision lorsqu'il y a des incidences sur l'environnement ; l'extension des conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

Elle a été ratifiée par notre pays, ainsi que par l'Union européenne.

Pour la France, elle représente deux niveaux d'implication. Les institutions européennes répondent à la définition de l'autorité publique retenue par la convention, au même titre que les autorités nationales ou locales.

La question des organismes génétiquement modifiés (OGM), et plus précisément de leur dissémination volontaire et de leur mise sur le marché pour la culture ou la consommation, notamment l'alimentation, n'a pas été traitée par la convention.

Elle l'a été ultérieurement, par un amendement adopté le 27 mai 2005 lors de la deuxième conférence des Parties, à Almaty (Kazakhstan).

Le présent projet de loi vise à autoriser son approbation par la France. Il a été adopté par le Sénat en octobre dernier, sur le rapport de M. Cédric Perrin, sénateur.

Celle-ci est, selon le Gouvernement, d'autant plus justifiée que plus de dix ans après l'adoption de cet amendement, le droit européen et le droit national sont conformes à ses prescriptions.

On peut cependant être d'un autre avis : pourquoi approuver un texte qui n'ajoute rien au droit, mais nous lie les mains pour l'avenir ?

Dans ces circonstances, et dans un souci d'impartialité, votre rapporteur présentera ainsi les différents éléments qui le conduisent à s'en remettre à la sagesse de la commission.

I. UN ÉLÉMENT DE CONTEXTE ESSENTIEL : L'APPROCHE RESTRICTIVE DE LA FRANCE, PARMI D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, EN MATIÈRE D'OGM

Pour les OGM, les deux principales questions sont celles de la culture en plein champ et celle de la commercialisation. Cette dernière pose à son tour deux autres questions : celle des OGM non autorisés à la culture en Europe mais dont l'importation est autorisée, et celle de la commercialisation des denrées alimentaires contenant des OGM, cultivés ou non en Europe.

Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et comme l'exige le bon fonctionnement du marché intérieur, la mise sur le marché et l'importation des OGM sont réglementées au niveau de l'Union.

L'utilisation non confinée d'OGM est ainsi encadrée, pour l'essentiel, par deux textes :

– la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement ;

– le règlement (CE) n° 1829/2003 du 22 septembre 2003 relatif aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés.

Pour être utilisé sur le territoire de l'Union, un OGM doit donc être préalablement autorisé sur la base d'une évaluation des risques pour la santé et pour l'environnement. La procédure est européenne.

Le demandeur d'une autorisation (appelé pétitionnaire dans les textes européens) présente un rapport d'évaluation, lequel est examiné par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs, ou EFSA selon l'acronyme anglais). Ensuite, sur cette base, la décision intervient dans le cadre de la comitologie et relève, en l'espèce, du Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, saisi par la Commission européenne.

Ces règles ont été modifiées en 2015 pour accroître la faculté des États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire la culture des OGM autorisés au niveau de l'Union européenne, par la directive 2015/412/UE modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire.

Son dispositif est issu d'une initiative en ce sens de la Commission européenne de 2010, face au nombre des pays, dont la France, qui ont eu recours soit aux clauses de sauvegarde et mesures d'urgence prévues par l'article 23 de la directive 2001/18/CE et l'article 34 du règlement (CE) n° 1829/2003 précités, soit à la procédure de notification prévue aux paragraphes 5 et 6 de l'article 114 du traité qui permet à un État membre d'introduire des dispositions nationales basées sur des preuves scientifiques nouvelles relatives à la protection de

l'environnement ou du milieu de travail après l'adoption d'une mesure d'harmonisation.

Il ne pouvait s'agir que de mesures temporaires, de moratoires, fondés sur la démonstration d'un risque grave mettant en danger de façon manifeste la santé ou l'environnement. La France a pris de tels moratoires.

Huit autres États membres n'autorisaient pas la culture d'OGM sur leur territoire en 2013 : l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne.

Dans le cadre du nouvel article 26 *ter* qui vient d'être inséré dans la directive de 2001, les États membres ont la faculté d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire, sur la base de critères d'intérêt général autres que ceux liés à l'évaluation des risques pour la santé et l'environnement (critères de politique environnementale, critères sociaux et économiques, coexistence des cultures, *etc.*).

De manière plus précise, le nouveau dispositif permet d'exercer cette faculté à deux stades :

– au premier stade, en phase 1, les États membres peuvent demander aux pétitionnaires, dans le cadre de leurs demandes d'autorisation de mise sur le marché d'un OGM et par l'intermédiaire de la Commission, que leurs demandes d'autorisation n'incluent pas leur territoire national. Le pétitionnaire peut ajuster de lui-même le champ géographique de sa demande d'autorisation. En cas d'accord, tacite ou explicite de sa part, l'autorisation délivrée ne concernera pas le territoire du pays qui a demandé l'exclusion ;

– au second stade, en phase 2, un État membre peut prendre les mesures restreignant ou interdisant sur tout ou partie de son territoire la culture d'un OGM ou d'un groupe d'OGM dans deux cas : le pétitionnaire a explicitement refusé en phase 1 de restreindre le champ géographique de sa demande d'autorisation ; l'État membre n'a pas demandé le retrait de son territoire du champ de l'autorisation, lors de la première phase.

C'est un droit d'*opt out*, selon la terminologie européenne.

Pour les OGM déjà autorisés au niveau européen ou en voie de l'être, la directive a laissé aux États membres jusqu'au 3 octobre 2015 pour formuler une demande d'exclusion de leur territoire national, à titre rétroactif. Plusieurs États, outre la France, ont souhaité faire usage de cette faculté : la Bulgarie, l'Allemagne, Chypre, la Lettonie, la Grèce, la Croatie, l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, les Pays-Bas, la Lituanie, l'Italie, le Royaume-Uni (sauf l'Angleterre) et la Belgique (pour la Wallonie).

L'article 20 de la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques, a transposé ces mesures en droit français.

Pour être exhaustif, la directive de 2015 a également prévu une nouvelle disposition à l'article 26 *bis* de la directive 2001/18/CE, pour éviter la « contamination transfrontalière » des États membres interdisant la culture des OGM.

Il convient de préciser que seul le maïs résistant aux insectes MON 810 de Monsanto est autorisé à la culture, et c'est essentiellement en Espagne qu'il est cultivé. Selon les éléments communiqués au Parlement européen le 27 octobre dernier, huit demandes d'autorisations pour la culture d'autres OGM étaient en cours.

S'agissant des importations et de la commercialisation, cinquante-huit OGM étaient autorisés dans l'Union européenne, concernant essentiellement le maïs, le soja, le colza, le coton et la betterave à sucre. Cinquante-huit autres produits étaient en attente d'une autorisation.

Le dispositif précité de la directive de 2015 ne vaut que pour la culture, car pour les importations de pays tiers et pour la commercialisation des OGM et des produits qui en sont issus, le Parlement européen s'est opposé à un mécanisme similaire, en invoquant les règles du marché intérieur.

Il faut enfin rappeler que les denrées alimentaires contenant des OGM circulent librement dans le marché intérieur, et que l'obligation d'étiquetage concerne celles qui recèlent plus de 0,9 % d'OGM. Cette obligation vise les denrées destinées à l'alimentation humaine comme celles destinées à l'alimentation animale.

II. LA CONVENTION D'AARHUS : L'INFORMATION ET LA PARTICIPATION DU PUBLIC EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

A. LES DROITS DU PUBLIC SUR LES DÉCISIONS AYANT UN IMPACT ENVIRONNEMENTAL

La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, est un accord international signé le 25 juin 1998 par 39 États. La France l'a ratifiée le 8 juillet 2002. La convention compte actuellement 47 Parties.

La convention, en vigueur depuis le 30 octobre 2001, est une émanation directe du principe 10 de la Déclaration de Rio adoptée lors du Sommet de la Terre – 1992 – qui prévoit que la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.

La convention a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne à vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Pour atteindre cet objectif, elle reconnaît des droits fondamentaux aux citoyens et aux associations, et propose de mettre en œuvre les trois actions suivantes :

– assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques, par la mise à disposition de cette information aux personnes qui le demandent, et par sa diffusion (articles 4 et 5) ;

– favoriser la participation du public à la prise des décisions ayant des incidences sur l'environnement (articles 6, 7 et 8) ;

– étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement (article 9).

Les institutions communautaires répondent à la définition de l'autorité publique selon la convention, au même titre que les autorités nationales ou locales.

Les Parties à la convention s'engagent à appliquer les dispositions prévues et doivent donc :

– prendre les mesures législatives et réglementaires, et les mesures de niveaux inférieurs, qui sont nécessaires ;

– permettre aux fonctionnaires et autorités publiques d'aider et de conseiller les citoyens pour avoir accès à l'information, à participer au processus décisionnel et à accéder à la justice ;

– favoriser l'éducation écologique du public et le sensibiliser aux problèmes environnementaux ;

– accorder reconnaissance et appui aux associations, groupes ou organisations dont l'objectif est la protection de l'environnement.

Concrètement, pour le public, la convention d'Aarhus établit un nombre de droits à l'information, à la participation à la décision et à l'accès à la justice que les États Parties doivent mettre en œuvre, en adoptant les dispositions nécessaires au niveau national, régional et local, de manière à contribuer à leur application effective.

La France a approuvé la convention d'Aarhus le 8 juillet 2002, et celle-ci est, par conséquent, en vigueur pour notre pays depuis le 6 octobre 2002.

Elle a cependant émis une réserve d'ordre territorial, et a exclu du champ de la convention les collectivités du Pacifique : Nouvelle-Calédonie ; Polynésie française ; Wallis-et-Futuna. Le Danemark pour le Groenland et les îles Féroé, et les Pays-Bas pour leurs territoires caraïbes ont fait la même réserve.

Elle a également fait une déclaration interprétative concernant les articles 4, 5 et 6, indiquant que « *le Gouvernement veillera à la divulgation des informations pertinentes pour la protection de l'environnement, tout en assurant la protection du secret industriel et commercial, en se référant aux pratiques juridiques établies et applicables en France.* ».

L'objectif est d'éviter que la transparence ne soit instrumentalisée par des intérêts privés souhaitant avoir accès, pour les piller, aux savoirs faire et à la technologie de notre pays.

B. UN CHAMP QUI A EXCLU À L'ORIGINE LA QUESTION DES OGM, EN RENVOYANT AU DROIT NATIONAL

1. Le principe de l'application du droit interne

Initialement, il avait été prévu que l'article 6 de la convention s'applique aux OGM au titre de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement.

Faute d'accord, la question a été repoussée à une date ultérieure.

C'est notamment pourquoi l'annexe I de la convention, sur les activités pour lesquelles la participation du public a été exigée, ne l'a pas mentionnée, s'en tenant à la liste suivante, pour l'essentiel : les activités du secteur de l'énergie ; la production et la transformation de métaux ; l'industrie minière ; l'industrie chimique ; la gestion des déchets ; le traitement des eaux usées ; l'extraction de gaz et de pétrole ; certaines installations industrielles des autres secteurs ; la construction des grandes infrastructures (autoroutes, voies navigables, barrages,

canalisations pour le transport de gaz, de pétrole ou de produits chimiques) ; les grandes installations d'élevage intensif de volailles et de porcs ; les lignes électriques aériennes.

Le paragraphe 11 de l'article 6 de la convention, lequel est intitulé « *participation du public aux décisions relatives à des activités particulières* », a donc renvoyé au droit interne sur cette question, dans les termes suivants :

« Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela lui est possible et approprié, les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ».

2. L'adoption en 2003 des principes directeurs relatifs aux OGM

Dès 2002, lors de la première conférence des Parties, des éclaircissements ont été demandés sur l'application de la convention aux disséminations volontaires d'OGM.

Un groupe de travail a alors été constitué.

En 2003, des principes directeurs ont été adoptés, mentionnés en annexe.

Ils ont été dénommés « *principes directeurs relatifs à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés* ».

Il s'agit d'un ensemble de bonnes pratiques visant à assurer la transparence du processus décisionnel vis-à-vis du public. Elles ne sont pas juridiquement contraignantes.

Elles recommandent d'associer le public à la prise de décision pour la dissémination volontaire des OGM et aussi pour leur utilisation en milieu confiné, à un moment où leur influence peut encore s'exercer de manière utile.

Il ne s'agit pas d'une information systématique du public pour toutes les décisions. Est préconisée la participation du public dans deux cas : lors des premières disséminations volontaires ou lorsque la rupture des installations de confinement peut entraîner des risques graves pour la santé et l'environnement. Les autorités publiques sont également encouragées à prendre en compte la contribution du public dans le processus de décision.

Plus précisément, les principes directeurs préconisent que la participation du public intervienne à un stade précoce, à un moment où elle peut encore exercer une réelle influence, et que les autorités publiques veillent à la bonne prise en compte des résultats de cette participation dans leurs processus de décision.

Les principes directeurs développent aussi des recommandations en termes d'information du public relative aux dispositions indirectement liées au processus d'autorisation de dissémination d'OGM (surveillance, étiquetage, *etc.*).

Ce sont ces principes directeurs qui sont pour l'essentiel repris dans l'amendement OGM.

III. L'AMENDEMENT « OGM » DE 2005

A. LE DISPOSITIF : L'INFORMATION ET LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

C'est à l'occasion de la deuxième réunion des Parties (Almaty, Kazakhstan, 27 mai 2005) qu'a été adopté un amendement à la convention, afin de préciser les obligations incombant aux Parties en matière de participation du public aux décisions concernant la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM.

Il contient deux éléments essentiels.

Le **paragraphe 11 de l'article 6 de la convention a été modifié**. Sa nouvelle rédaction dispose qu'il ne s'applique pas aux décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM.

Cette question relève, en effet, du nouvel article 6 *bis*, spécifiquement inséré dans la convention, et qui prévoit que les Parties à la convention doivent élaborer, dans leur cadre réglementaire national, des procédures efficaces d'information et de participation du public en amont des prises de décisions relatives à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement et de décisions relatives à leur mise sur le marché.

En complément, l'annexe I *bis* a été introduite pour détailler les obligations et les procédures à suivre pour les décisions en matière d'OGM.

Le dispositif est le suivant.

En premier lieu, il prévoit une **obligation générale d'assurer une information et une participation du public précoces et effectives, avant de prendre des décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement comme la mise sur le marché, d'OGM** (paragraphe 1 de l'article 6 *bis* et paragraphe 1 de l'annexe I *bis* de la convention).

Le paragraphe 2 de l'annexe I *bis* encadre d'une manière stricte les exceptions à cette obligation avec deux cas de figure :

– d'une part, la dissémination a déjà été approuvée pour un cadre biogéographique comparable, ou bien une expérience suffisante a déjà été acquise en matière de dissémination d'OGM dans un cadre comparable ;

– d'autre part, la mise sur le marché de l'OGM concerné a déjà été approuvée ou est destinée à la recherche ou à des collections de cultures.

Le paragraphe 3 de l'annexe I *bis* de la convention prévoit, pour sa part, une **obligation de mettre à la disposition du public, de manière efficace et en**

temps voulu, un résumé de la notification visant à obtenir une autorisation de dissémination ou de mise sur le marché, ainsi que le rapport d'évaluation.

Le paragraphe 4 de l'annexe I *bis* dispose que **certaines informations ne doivent en aucun cas être considérées comme confidentielles.**

Il s'agit pour les pays Parties à la convention d'une obligation à respecter.

Elle concerne :

– la description des OGM, les coordonnées du demandeur de l'autorisation, les utilisations prévues, ainsi que, le cas échéant, le lieu de la dissémination ;

– les méthodes et plans de suivi de l'OGM, ainsi que les méthodes et plans d'intervention d'urgence ;

– l'évaluation des risques pour l'environnement.

La **transparence** est assurée à deux niveaux.

A un premier niveau, le paragraphe 5 de l'annexe I *bis* prévoit **l'obligation d'assurer au public l'accès aux « informations de procédure pertinentes ».**

Ces informations dites de procédure peuvent concerner, sans qu'il s'agisse d'une liste limitative : la nature des décisions qui pourraient être adoptées ; l'autorité publique chargée de prendre la décision ; les dispositions (« arrangements ») prises en matière de participation du public ; l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents ; l'autorité à laquelle des observations peuvent être adressées, et le délai prévu pour ce faire.

A un second niveau, le paragraphe 8 de l'annexe I *bis* **prévoit l'obligation d'informer le public *ex post* : la décision prise par l'autorité publique doit être rendue publique ; ses motifs également (« raisons et considérations sur lesquelles elle est fondée »).**

L'objectif est de permettre l'expression des opinions et leur prise en compte.

En effet, le paragraphe 6 de l'annexe I *bis* prévoit que le **public doit avoir la possibilité de soumettre, sous une forme appropriée, les observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes**, tant sur la dissémination volontaire des OGM que sur leur mise sur le marché.

Le paragraphe 7 précise **la portée de ce droit d'expression du public** : les États ont l'obligation de prendre en considération les résultats de la procédure précitée, lorsqu'il y a délivrance d'une autorisation de dissémination ou de mise sur le marché.

B. UN DROIT EUROPÉEN ET UN DROIT NATIONAL DÉJÀ CONFORMES

1. Les textes intervenus et leur teneur

a. Au niveau de l'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, deux directives concernant les deux premiers piliers de la convention d'Aarhus (information et participation du public) ont été adoptées en 2003 :

– la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE ;

– la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

D'autres dispositions relatives à la participation du public dans les prises de décisions environnementales sont intervenues dans le cadre de plusieurs autres directives relatives à l'environnement.

Par ailleurs, un règlement a été adopté en 2006 pour préciser les modalités d'application de la convention à l'égard des institutions européennes : le règlement (CE) n° 1367/2006 du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Ce règlement aborde les trois piliers de la convention : information, participation, accès à la justice. Il complète le règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, en exigeant notamment que ces institutions assurent une participation du public dans la préparation, la modification et la révision des plans et programmes relatifs à l'environnement.

En ce qui concerne plus spécifiquement les OGM, les dispositions répondant aux exigences de la convention sont présentes à la fois dans la directive 2001/18/CE et le règlement (CE) n° 1829/2003. Ces deux textes assurent une information et une participation du public préalables à toute prise de décision relative à ces organismes, et prévoient des mesures d'information postérieures aux décisions d'autorisation. La manière dont ces textes répondent aux exigences de la convention est détaillée dans l'étude d'impact établie par le Gouvernement et accompagnant le présent projet de loi.

b. Au niveau national

Au niveau national, l'article 7 de la charte de l'environnement de 2004, dont toutes les dispositions ont valeur constitutionnelle, consacre le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et celui de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Sa rédaction est la suivante : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Il attribue clairement au législateur la compétence pour définir les « *conditions et limites* » dans lesquelles s'exerce le droit ainsi reconnu au public.

Les 4° et 5° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement mentionnent le droit d'accès aux informations et le droit de participation du public parmi les principes généraux.

Ce droit d'accès s'exerce dans les conditions définies par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant sur les diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et par le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 pris pour son application, sous réserve des dispositions spécifiques du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, qui fixent certaines modalités particulières résultant de la convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE.

En pratique, le principe de la participation du public est mis en œuvre depuis un grand nombre d'années par des procédures particulières à certaines catégories de décisions telles que l'enquête publique ou le débat public. Les principales mesures législatives figurent dans le titre II du livre I^{er} du code de l'environnement intitulé : « *Information et participation des citoyens* ».

La loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 et l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relatives à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement ont réformé le dispositif transversal de participation du public. Celui-ci est désormais applicable à l'ensemble des décisions des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement pour lesquelles il n'existe pas de procédure particulière de participation du public. Ce dispositif est codifié aux articles L. 120-1 à L. 120-2 du code de l'environnement.

En ce qui concerne l'accès à la justice, les recours de droit commun devant les juridictions administratives ou judiciaires permettent de répondre aux obligations de la convention d'Aarhus. Un intérêt à agir est nécessaire pour pouvoir exercer un recours en justice.

L'étude d'impact établie par le Gouvernement, et annexée au projet de loi, précise le dispositif en place au niveau national et détaille la manière dont le droit actuel répond aux exigences de la convention.

2. Les textes spécifiques aux OGM

Comme on l'a vu au I ci-dessus, l'utilisation non confinée d'OGM est encadrée au niveau de l'Union européenne, par deux textes pour l'essentiel :

– la directive 2001/18/CE du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement ;

– le règlement (CE) n° 1829/2003 du 22 septembre 2003 relatif aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés.

La directive 2001/18/CE traite à la fois des autorisations de dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché et des autorisations de mise sur le marché.

La dissémination à toute autre fin que la mise sur le marché concerne les utilisations à des fins de recherche : essais en plein champ de plantes génétiquement modifiées ou recherches biomédicales dans le cadre de la thérapie génique. Pour ces dossiers, la directive met en place un système d'autorisation nationale.

A l'inverse, la procédure d'autorisation de mise sur le marché est européenne. Les décisions sont prises au niveau européen et sont valables sur l'ensemble du territoire de l'Union à moins qu'il en soit mentionné autrement. Jusqu'à présent les autorisations données ne présentaient pas de restriction géographique. Dorénavant, l'adoption de la directive 2015/412/UE offre davantage de flexibilité aux États membres concernant la culture d'OGM sur leur territoire, comme évoqué au I ci-dessus.

En droit national, la majorité des dispositions de la directive 2001/18/CE a été transposée dans le code de l'environnement (quelques dispositions figurent au code rural) dans le cadre de deux décrets adoptés en 2007 :

– le décret n° 2007-358 du 19 mars 2007 relatif à la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché de produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés ;

– le décret n° 2007-359 du 19 mars 2007 relatif à la procédure d'autorisation de mise sur le marché de produits non destinés à l'alimentation composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés.

La transposition a fait l'objet de deux contentieux.

Le premier est intervenu avec la Commission européenne, qui la considérait comme incomplète.

Celle-ci a alors été achevée par la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés.

Le second contentieux est intervenu au niveau national. Le 24 juillet 2009, le Conseil d'État a annulé les dispositions relatives à l'information et à la participation du public figurant dans les deux décrets précités de 2007, au motif que le pouvoir réglementaire n'était pas compétent pour édicter les dispositions relatives aux conditions et limites de l'information du public sur la dissémination des OGM.

Il a donc été nécessaire de porter au niveau législatif les dispositions ainsi annulées, ce qui a été fait par l'ordonnance n° 2012-8 du 5 janvier 2012.

Leur mention dans la partie législative du code de l'environnement répond aux exigences de la Charte de l'environnement. La manière dont les dispositions nationales en matière d'OGM répondent aux exigences de la convention est détaillée dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi de ratification de l'amendement OGM à la convention.

Les dispositions assurant la transposition des mesures introduites par la directive 2015/412/UE figurent dans la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques.

3. Un important délai d'approbation

Les procédures de ratification ou d'approbation des traités et accords internationaux ne sont pas connues pour leur rapidité.

La réduction de ces délais fait d'ailleurs régulièrement l'objet de propositions, dont les dernières en date ont été présentées l'an dernier par M. Henri Plagnol, en juin 2015, dans le cadre de son rapport intitulé « *Simplifier pour mieux ratifier* ».

On constate cependant, dans le cas précis de l'amendement à la convention d'Aarhus, un délai particulièrement long, avec plus de dix années entre l'adoption du dispositif et son approbation par la France.

En l'espèce, l'explication avancée au rapporteur du Sénat, et transmise à votre rapporteur par le ministère, tient à la complexité créée par l'annulation partielle, à la suite d'un recours, des décrets de 2007, précédemment mentionnée.

Elle a ainsi été formulée : « *Le retard pris dans la ratification de l'amendement OGM à la convention s'explique principalement par le fait que la priorité avait tout d'abord été donnée à la transposition en droit national des*

dispositions européennes en matière d'OGM qui par ailleurs répondent aux exigences de l'amendement à la convention. La France applique donc de facto les dispositions de la convention d'Aarhus via les dispositions nationales depuis l'entrée en vigueur des décrets de 2007. Par suite, le recours devant le Conseil d'État qui a abouti à l'annulation partielle des décrets de 2007 a repoussé les travaux sur la transposition dans la mesure où la priorité était de reprendre au niveau législatif les dispositions annulées. Ces dispositions étant liées à l'information et la participation du public, il était important de les prendre pour disposer d'un cadre législatif en cohérence avec les exigences de la convention. La ratification, moins urgente que la finalisation d'un cadre national complet en la matière, a ainsi été repoussée. »

En tout état de cause, la France n'est pas la seule dans cette situation, car sa ratification est attendue pour se rapprocher du nombre des pays exigé pour l'entrée en vigueur du dispositif.

En effet, au 11 février 2016, vingt-neuf Parties à la convention d'Aarhus avaient ratifié cet amendement.

La Géorgie était le dernier en date à l'avoir fait, le 4 février 2016. L'amendement entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par au moins les trois quarts des Parties qui étaient Parties à la convention au moment où il a été adopté (mai 2005).

Par conséquent, il manque encore quatre ratifications.

IV. FAUT-IL AUTORISER L'APPROBATION DE L'AMENDEMENT « OGM » À LA CONVENTION D'AARHUS ?

A. UN TEXTE QUI N'AJOUTE RIEN AU DROIT ACTUEL

Le seul apport d'une approbation est donc la faculté de saisir le comité d'examen des dispositions de la convention d'Aarhus en cas de non respect allégué des dispositions de la convention.

C'est une garantie de la participation du public aux décisions concernant la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OGM. Mais comme le dispositif est déjà en place en France, c'est inutile.

Sur le plan législatif comme sur le plan administratif, l'approbation de l'amendement « OGM » à la convention d'Aarhus n'aura pas de conséquences.

L'obligation d'assurer une information et une participation du public est reprise à l'article L. 533-9 du code de l'environnement, selon lequel : *« L'État assure une information et une participation précoces et effectives avant de prendre des décisions autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ».*

L'obligation de mettre à la disposition du public un résumé de la notification, ainsi que le rapport d'évaluation, figure aux articles L. 533-3-1 et L. 533-3-4 du code de l'environnement. Ces derniers précisent le contenu de la fiche d'information destinée au public qui accompagne la demande d'autorisation de dissémination volontaire d'OGM. Sa mise à disposition intervient, entre autres, par voie électronique.

En complément, l'article L. 533-3-6 prévoit au niveau municipal une disposition essentielle, avec la possibilité de réunions d'information sur demande des maires des communes dans lesquelles sont réalisés des essais en plein champ de plantes génétiquement modifiées.

L'obligation de ne considérer en aucun cas certaines informations comme confidentielles est, pour sa part, mentionnée au II de l'article L. 535-3 du code de l'environnement, qui énumère les informations transmises à l'appui d'une demande d'autorisation (ou de renouvellement de l'autorisation) de dissémination volontaire ou de mise sur le marché d'OGM et qui ne peuvent être considérées comme confidentielles.

Par ailleurs, l'article L. 663-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit une mise à disposition du public, en particulier par voie électronique, du registre national indiquant la nature et la localisation des parcelles culturales d'OGM.

La possibilité pour le public de soumettre ses observations est précisée à l'article L. 533-3-2 du code de l'environnement, lequel prévoit une consultation du public sur la demande d'autorisation de dissémination volontaire d'OGM, de manière à recueillir ses observations. Cette consultation, dont les modalités sont précisées dans un avis publié au *Journal officiel*, s'effectue par voie électronique.

Les obligations d'une information du public postérieure à la décision d'autorisation sont détaillées au deuxième alinéa de l'article L. 125-3 du code de l'environnement, qui mentionne les informations rendues publiques à l'issue de la procédure d'autorisation de dissémination volontaire d'OGM. Ces dernières sont collectées et regroupées dans un registre accessible notamment par voie électronique.

En outre, l'article L. 533-3-5 prévoit qu'après délivrance d'une autorisation de dissémination à une fin autre que la mise sur le marché, l'autorité compétente prend les dispositions pour rendre accessible au public tout élément nouveau d'information sur les risques ou toute modification des modalités de la dissémination volontaire susceptibles d'avoir des conséquences pour l'environnement et la santé publique.

L'article L. 533-8 prévoit qu'après la délivrance d'une autorisation de mise sur le marché, l'autorité administrative peut, en cas de risque grave, prendre des mesures d'urgence consistant notamment à suspendre la mise sur le marché ou à y mettre fin et doit en informer le public.

Depuis l'étude d'impact réalisée par le Gouvernement, ce cadre a été complété par l'article 20 de la loi précitée, n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques, qui précise, à l'article L. 533-9 du code de l'environnement, que « *font l'objet d'une information et d'une participation du public par voie électronique :*

« 1° *Les projets de décision autorisant ou non la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés à toute autre fin que la mise sur le marché ou tout programme coordonné de telles disséminations ;*

« 2° *Les projets de décision autorisant ou non la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ;*

« 3° *Les projets de décision modifiant le champ géographique d'une autorisation concernant la mise en culture d'un organisme génétiquement modifié pour y inclure tout ou partie du territoire national, ou les demandes faites aux autres États membres de l'Union européenne ou auprès de la Commission européenne (...);*

« 4° *Les projets de mesure restreignant ou interdisant la culture d'organismes génétiquement modifiés (...).* »

Ce cadre juridique étant très complet, aucune mesure supplémentaire n'est à prévoir au niveau administratif et, ainsi, les pratiques et les charges administratives actuelles ne seront pas affectées.

C'est pourquoi l'étude d'impact annexé au projet de loi indique à juste titre que l'approbation de l'amendement « OGM » n'aura pas de conséquences en matière environnementale, de même qu'en matière économique et financière.

B. L'INTÉRÊT D'UNE APPROBATION DANS UN TEL CONTEXTE ?

Une approbation permettrait de se rapprocher du seuil de l'entrée en vigueur de l'amendement.

Le paragraphe 4 de l'article 14 dispose, en effet, que « *les amendements à la présente convention autres que ceux qui se rapportent à une annexe entrent en vigueur à l'égard des Parties qui les ont ratifiés, approuvés ou acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la réception par le Dépositaire de la notification de leur ratification, approbation ou acception par les trois-quarts au moins de ces Parties.* »

Le dépositaire est en l'occurrence le secrétaire général de l'ONU. Comme on l'a vu, il manque quatre États pour l'entrée en vigueur de l'amendement et son insertion dans le droit international.

En revanche, en l'absence d'approbation, l'application volontaire des dispositions de l'amendement « OGM » à la convention d'Aarhus par l'Union européenne et par la France permet, en l'état, à l'une comme à l'autre de modifier sans difficulté leur droit.

Une fois l'approbation intervenue et une fois le seuil atteint, tel ne sera plus le cas aussi facilement.

Certes, l'article 21 de la convention prévoit la faculté de la dénoncer. Mais la procédure, si elle est claire, n'offre pas de flexibilité.

D'abord, est exigé un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention à l'égard de la Partie qui dénonce. La dénonciation prend alors effet le quatre-vingt dixième jour suivant la date de sa réception par le dépositaire.

Ensuite, la dénonciation intervient en bloc, comme il l'a été confirmé à votre rapporteur. La seule possibilité, pour dénoncer un amendement à une convention internationale et pour revenir au texte initial, est que l'amendement lui-même ou la convention prévoient cette possibilité. En l'espère, ni le texte de l'amendement OGM ni le texte de la convention d'Aarhus ne prévoient cette possibilité. Une fois l'amendement en vigueur, le texte de la Convention d'Aarhus se trouvera modifié à l'égard de la France et de l'Union européenne de façon définitive.

C'est donc perdre en souplesse puisque la seule voie serait celle de la double dénonciation par l'Union européenne et par la France, dans l'hypothèse où l'on souhaiterait sortir du cadre de l'amendement « OGM ».

Dans de telles circonstances, on peut ainsi légitimement penser que l'approbation de l'amendement « OGM » n'est pas indispensable.

Cependant, il faut reconnaître que celle-ci n'entraîne pour notre pays aucune conséquence immédiate en l'état actuel du droit.

CONCLUSION

La question posée à notre commission est donc simple : notre droit étant d'ores et déjà conforme à l'amendement « OGM » à la convention d'Aarhus, souhaitons-nous compliquer toute remise en cause de ce droit ou bien laisser ouverte la possibilité de le modifier ?

On ne peut pas partir du principe que les accords internationaux ne doivent jamais entraver le législateur, car cela reviendrait à rejeter tout traité dès lors qu'il aurait une incidence dans le domaine législatif.

Cependant, quand il s'agit d'un droit régissant un domaine encore sujet à des nombreuses interrogations, on peut se demander s'il convient d'en contraindre les éventuelles évolutions, notamment sur une question aussi difficile que l'expression du public sur les progrès de la science.

Ayant présenté ces éléments, votre Rapporteur s'en remet à la sagesse de la commission.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Paul Bacquet, le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 2 mars 2016 à 9 heures 45.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Comme notre rapporteur en appelle à la sagesse de la commission, je vais exprimer mon avis. Il est vrai que l'amendement à la convention dont il est question n'apporte rien sur le plan législatif et réglementaire. Faut-il alors autoriser son approbation ?

Plusieurs raisons conduisent à le faire.

D'abord, ratifier consolidera notre droit national et empêchera un éventuel retour en arrière. Par ce vote, il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre les OGM, mais seulement de prendre position sur la transparence et le droit à l'information sur un sujet certes sensible, mais sur un sujet environnemental comme il y en a d'autres.

Ensuite, la convention s'étend au-delà de l'Union européenne, aux pays du Caucase et de l'Asie centrale. Nous avons intérêt à ce que ces pays aient les mêmes normes que la France, notamment pour harmoniser les règles de concurrence.

Par ailleurs, sur le plan politique, ne pas autoriser la ratification donnerait l'impression que la France a changé d'avis sur la question de l'accès à l'information sur les OGM.

Le projet de loi fera l'objet d'une procédure d'examen simplifiée, si le rapporteur en est d'accord, le 17 mars, en séance publique.

M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur. Je ne souhaite pas de discussion en séance publique, car ce serait donner une tribune pour des interventions à caractère médiatique, qui ne traiteraient pas le problème de fond. Je ne suis pas opposé à la ratification de l'amendement, mais je suis un peu mal à l'aise : d'un côté, la mise en culture des OGM est interdite ; d'un autre côté, on accepte l'entrée sur marché français de produits alimentaires à base d'OGM. Je n'ai pas voté le principe de précaution, car il peut être un obstacle au progrès médical. Sur les OGM, la réflexion scientifique va encore durer pendant plusieurs années et peut-être des décennies.

J'ai préféré pendre ce rapport en exprimant non pas mon opposition, mais mes interrogations, pour éviter de le laisser faire l'objet d'un rapport militant. Je veux exprimer ma difficulté face à la question qui nous est soumise. Ce n'est pas

un engagement pour ou contre le projet, et quel que soit le résultat du vote, il ne me créera aucun problème. Cette non-prise de position exprime l'ambiguïté et la difficulté de la situation.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Votre précision est importante. Il est essentiel que nous ayons ce débat. J'ai compris que votre souhait est d'être beaucoup plus vigilant et strict sur les composants OGM dans les produits commercialisés en France, notamment par l'exigence d'un étiquetage plus précis, comme le demandent nos agriculteurs. Le projet de loi va en ce sens. Par ailleurs, je rappelle que si nous ne l'approuvons pas, il y aura un débat en séance publique

M. Michel Terrot. Je m'exprimerai à titre personnel. J'ai beaucoup de réticence à voter ce texte. J'ai voté le principe de précaution par discipline, mais j'ai beaucoup regretté de le faire et j'ai l'impression d'avoir un peu failli dans mon rôle de constituant en votant une telle disposition pour des motifs purement contingents. Il ne faut pas mettre de verrou à la recherche. On ne sait ce que l'on pourra penser des OGM dans dix ou quinze ans. Il faut aussi être réaliste. Interdire les OGM en Afrique à des agriculteurs soumis au changement climatique, dont les champs ne reçoivent plus de précipitations ou n'ont plus d'irrigation, et qui doivent faire appel à des semences nouvelles, c'est les condamner à mort sur le plan économique. Je n'entre pas dans le débat pour savoir si les OGM, c'est bon ou c'est mauvais, mais je me méfierais à priori de toute initiative qui conduirait à arrêter toute recherche, laquelle pourra d'ailleurs conclure dans plusieurs années à la non nocivité des OGM. En l'état, je ne voterai pas le projet. A partir du moment où le texte sera voté, il nous engagera et nous ne pourrons pas revenir en arrière.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Les opinions exprimées sont tout à fait respectables et légitimes. Il ne s'agit cependant pas d'un texte pour ou contre les OGM, mais sur l'information du public. Toute convention engage la France par principe.

La commission *adopte* le projet de loi (n° 3148) sans modification.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Néant

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'amendement à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, pris par décision II/1 adoptée dans le cadre de la deuxième réunion des Parties à la convention, à Almaty le 27 mai 2005, et dont le texte est annexé à la présente loi.