COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.4.2015
COM(2015) 176 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Réexamen du processus décisionnel relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM)

1. INTRODUCTION

La Commission européenne a été désignée sur la base des orientations politiques qu'elle a présentées au Parlement européen. Dans ces orientations politiques, la Commission s'est engagée à réexaminer la législation applicable à l'autorisation des organismes génétiquement modifiés (OGM).

La présente communication rend compte des résultats du réexamen du processus décisionnel relatif à l'autorisation des OGM réalisé par la Commission et expose la logique qui a conduit à l'adoption d'une proposition législative par la Commission[1].

La prise de décision dans le domaine des OGM est régie à la fois par un cadre juridique spécifique et par les règles institutionnelles communes. La présente communication résume le contexte de ces décisions, examine le fonctionnement de la procédure d'autorisation dans la pratique et décrit les modifications apportées récemment.

Elle explique la conclusion à laquelle est parvenue la Commission et les considérations prises en compte, à savoir les circonstances exceptionnelles spécifiques aux OGM qui sont à la base de l'engagement pris dans les orientations politiques, en particulier les questions d'ordre démocratique et juridique.

2. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DANS LE DOMAINE DES OGM

2.1. Cadre juridique

L'Union européenne dispose d'un cadre législatif complet pour l'autorisation, la traçabilité et l'étiquetage des OGM.

Le règlement (CE) n° 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés[2] (ci-après le «règlement de 2003») s'applique aux denrées alimentaires, aux ingrédients alimentaires et aux aliments pour animaux contenant des OGM, consistant en de tels organismes ou obtenus à partir d'OGM. Il couvre aussi les OGM destinés à d'autres fins, telles que la culture, s'il est prévu de les utiliser comme matière d'origine pour l'obtention de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Tous les produits susmentionnés, tels qu'ils sont couverts par le règlement de 2003, sont ci-après dénommés «denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés».

L'autre instrument législatif dans ce domaine est la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement[3] (ci-après la «directive de 2001»), qui porte sur les OGM destinés à des usages autres que les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (notamment pour la culture).

---

1 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].

2 Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (JO L 268 du 18.10.2003, p. 1).

3 Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO L 106 du 17.4.2001, p. 1).

Les deux actes législatifs définissent les procédures d'autorisation qui visent à faire en sorte que la mise sur le marché des produits concernés ne présentent pas de risque pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement. Dans cette optique, une évaluation scientifique des risques se trouve au centre de la procédure: 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[4]. La législation confie la responsabilité des évaluations scientifiques des risques à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), en collaboration avec les organismes scientifiques des États membres.

D'un point de vue juridique, les décisions visant à autoriser des OGM prennent la forme d'actes d'exécution adoptés par la Commission[5]. Si la Commission joue dès lors un rôle déterminant dans la procédure d'autorisation, les États membres apportent également une contribution majeure.

Participation des États membres au stade de l'autorisation

Les États membres sont impliqués à deux étapes: ils votent sur des projets de décisions présentés par la Commission au comité permanent et, si aucune décision ne peut être obtenue à ce niveau, ils votent ensuite au sein du comité d'appel[6]. Comme dans tous les autres comités mis en place en application du droit de l'Union, les États membres votent au sein de ces deux comités en vertu de la règle de la majorité qualifiée, telle qu'elle est définie dans le traité[7].

En l'absence d'une majorité qualifiée pour ou contre le projet de décision au sein du comité d'appel, aucun avis n'est émis.

Adoption finale par la Commission

Les règles qui régissent cette procédure [règlement (UE) n° 182/2011[8]] prévoient que, lorsqu'aucun avis n'est émis par le comité d'appel, «la Commission peut adopter le projet d'acte d'exécution[9]». Cette formulation implique que la Commission peut exercer une certaine marge d'appréciation[10]. Toutefois, dans le cas des décisions relatives aux OGM, le règlement de 2003 et la directive de 2001 réduisent considérablement sa marge de manœuvre. Le système d'autorisation préalable, tel qu'interprété à la lumière de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux et de la jurisprudence de la Cour de

---

4 Les articles 7 et 19 du règlement (CE) n° 1829/2003 prévoient que la Commission peut tenir compte «d'autres facteurs légitimes utiles pour la question examinée», en plus de l'avis émis par l'EFSA.

5 Conformément à la procédure d'examen prévue dans le règlement (UE) n° 182/2011.

6 Lorsque le comité permanent émet un avis défavorable (majorité qualifiée contre) ou n'émet aucun avis, la Commission peut décider de saisir le comité d'appel.

7 Article 16, paragraphes 4 et 5, du traité sur l'Union européenne. Depuis le 1er novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme les voix représentant au moins 55 % des 28 États membres et au moins 65 % de la population de l'UE.

8 Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p.13).

9 Article 6, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 182/2011.

10 Cet aspect diffère de la précédente procédure définie dans la décision 1999/468/CE du Conseil. Dans le cadre de cette procédure, la Commission ne disposait d'aucune marge de manœuvre lorsque le Conseil n'avait pas été en mesure de rendre un avis favorable ou défavorable concernant les mesures proposées. Lorsque le Conseil n'émettait pas d'avis (ou que le Conseil n'était pas parvenu à un avis dans un délai de trois mois), la Commission était dans l'obligation d'adopter la proposition présentée au Conseil.

justice[11], prévoit que la Commission adopte une décision (autorisant ou interdisant la mise sur le marché de l'UE) dans un délai raisonnable. Cela signifie que si la législation interdit la mise sur le marché d'un produit (en l'espèce, un OGM) tant qu'il n'est pas autorisé, il n'est pas possible pour l'organisme investi du pouvoir d'autorisation (en l'espèce, la Commission) de simplement s'abstenir pour une période illimitée de prendre une décision (que ce soit pour autoriser ou interdire le produit), dans l'hypothèse où une demande valable d'autorisation a été présentée. Lorsqu'un vote n'aboutit à aucun avis, la Commission ne peut donc pas simplement s'abstenir d'adopter une décision.

Possibilité de mesures d'urgence au niveau de l'UE ou au niveau des États membres

Le règlement de 2003 contient des dispositions qui permettent à la Commission et aux États membres d'adopter des mesures d'urgence afin d'empêcher la mise sur le marché ou l'utilisation d'un OGM autorisé. Le recours à ces mesures n'est possible que s'il existe des éléments scientifiques démontrant que le produit est susceptible de présenter un risque grave pour la santé ou pour l'environnement.

2.2. La réalité du processus décisionnel relatif à l'autorisation des OGM

Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1829/2003, les États membres ne sont jamais parvenus à une majorité qualifiée favorable ou défavorable à un projet de décision de la Commission autorisant des OGM, que ce soit pour la culture ou pour des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés[12]. Le résultat a toujours été l'absence d'avis. Cela a été le cas systématiquement à toutes les étapes de la procédure (tant au sein du comité permanent que du comité d'appel, selon les règles actuelles, et au sein du Conseil dans le passé) (voir les tableaux 1 à 3 et le graphique 1 de l'annexe).

OGM destinés à la culture

La culture des OGM dans l'UE est limitée. Depuis 1990, seuls trois OGM ont été autorisés pour la culture, et un seul produit (le maïs MON 810) est actuellement autorisé. Il est cultivé dans cinq États membres et les surfaces qu'il occupe ne représentent que 1,5 % de la superficie totale des terres consacrées à la production de maïs dans l'UE[13].

Le faible nombre d'autorisations de mise en culture accordées à ce jour tout comme les clauses de sauvegarde adoptées par un certain nombre d'États membres afin d'empêcher

---

11 Voir notamment l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-390/99, Canal Satélite Digital SL, selon lequel les procédures d'autorisations préalables, telles que le système d'autorisation des OGM et des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés, empêchent un produit d'être mis sur le marché sans autorisation et sont donc compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) uniquement dans la mesure où: 1) elles sont justifiées par des motifs légitimes (par exemple, l'évaluation des effets potentiels sur la santé et l'environnement); 2) elles ne doivent pas, à cause de leur durée, du montant des frais qu'elles engendrent ou d'une imprécision des conditions qui doivent être remplies, être susceptibles de dissuader les opérateurs concernés de poursuivre leur projet.

12 Seuls deux OGM sont autorisés dans l'Union pour des utilisations autres que la culture et les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Il s'agit de fleurs d'œillets, dont la mise sur le marché est autorisée à des fins ornementales. Les votes sur ces OGM sont similaires à ceux observés pour les autorisations de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Le résultat a toujours été une absence d'avis, avec un plus grand nombre d'États membres favorables que défavorables. Les tendances des votes semblent cohérentes, que l'OGM soit autorisé à des fins de culture, pour des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ou à d'autres fins.

13 148 660 ha en 2013, principalement en Espagne (136 962 ha), et sur de plus petites superficies au Portugal, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie.

l'utilisation d'OGM autorisés par la législation de l'Union[14] illustrent la position de nombreux États membres sur la question. La résistance aux OGM destinés à la culture s'est accrue ces dernières années, de nombreux États membres ayant exprimé leur opposition à l'autorisation du maïs 1507 au sein du Conseil en février 2014[15] (voir le tableau 1 de l'annexe).

Denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés

Le nombre de produits alimentaires génétiquement modifiés proposés à l'achat est faible (même si l'autorisation commune avec des aliments pour animaux signifie qu'un plus grand nombre de produits est autorisé). Des sondages d'opinion confirment l'impression générale selon laquelle les citoyens européens sont opposés aux aliments génétiquement modifiés[16]. Un grand nombre de détaillants en denrées alimentaires ont choisi de ne pas mettre en rayon des denrées alimentaires génétiquement modifiées. Ceci peut s'expliquer par les exigences en matière d'étiquetage[17] applicables aux aliments génétiquement modifiés et également par la disponibilité de produits de substitution non génétiquement modifiés.

Certains consommateurs veulent avoir la certitude qu'il n'y a d'OGM à aucun stade de la production des denrées alimentaires qu'ils achètent. Dans certains États membres, des éleveurs, des négociants et des détaillants se sont donc efforcés de faire de l'absence d'OGM dans leurs produits un argument de vente. Cette situation a conduit à l'apposition d'étiquettes mentionnant par exemple «nourris avec des aliments pour animaux non OGM»[18] ou «produit issu de l'agriculture biologique».

Contrairement à la situation observée pour les denrées alimentaires génétiquement modifiées, il existe un marché important pour les aliments pour animaux génétiquement modifiés dans l'UE, en particulier pour les aliments composés pour animaux qui sont un mélange de matières premières pour aliments des animaux destiné aux animaux d'élevage

---

14 Neuf États membres ont introduit des clauses de sauvegarde en vue d'empêcher la mise sur le marché et l'utilisation sur leur territoire du seul OGM actuellement autorisé pour la culture dans l'Union européenne.

15 Lorsque le comité permanent a été invité à se prononcer sur l'autorisation du maïs MON 810 en 1998, une majorité qualifiée favorable s'est dégagée (et le Conseil n'était dès lors pas tenu de voter): 10 États membres ont voté pour, 1 contre, et 4 États membres se sont abstenus. Lorsque la décision relative à la pomme de terre Amflora a été soumise au vote du Conseil en 2007, aucun avis n'a été émis: 10 États membres se sont prononcés en faveur de la décision, 11 s'y sont opposés et 6 se sont abstenus. Lorsque le maïs 1507 et le maïs Bt 11 ont été soumis au vote du comité permanent en 2009, le vote n'a débouché sur aucun avis: 6 États membres ont voté pour, 12 contre, et 7 se sont abstenus. Le vote concernant le maïs 1507 au sein du Conseil en 2014 n'a débouché sur aucun avis: 5 États membres ont voté pour, 19 contre, et 4 États membres se sont abstenus (vote informel).

16 Selon une enquête spéciale Eurobaromètre sur les biotechnologies publiée en octobre 2010, les citoyens de l'UE ne considèrent pas que les denrées alimentaires génétiquement modifiées offrent des avantages, estiment qu'elles sont susceptibles d'être dangereuses, voire nocives, et ne sont pas favorables à leur développement.

17 Conformément au règlement (CE) n° 1829/2003, l'étiquetage des produits alimentaires contenant des OGM ou consistant en de tels organismes ainsi que toutes les denrées alimentaires et aliments pour animaux dérivés d'OGM doit mentionner la présence de la modification génétique. La législation permet que des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ne soient pas étiquetés en tant que génétiquement modifiés si le matériel génétiquement modifié est présent dans une proportion n'excédant pas 0,9 % de chaque ingrédient ou de la denrée ou de l'aliment consistant en un seul ingrédient, à condition que cette présence soit fortuite ou techniquement inévitable.

18 Dans la pratique, le marché reste réduit, avec seulement un éventail relativement limité de produits de ce type.

et utilisé pour sa haute valeur énergétique et sa teneur élevée en protéines. La plupart des aliments pour animaux utilisés dans l'UE sont importés (plus de 60 % des besoins en protéines végétales de l'UE couverts par les importations en 2013, essentiellement du soja et de la farine de soja), et les importations proviennent principalement de pays où la culture est dominée par les OGM — 90 % des importations proviennent de pays où près de 90 % des terres utilisées pour les fèves de soja sont plantées de soja génétiquement modifié[19]. Les principales raisons de l'utilisation répandue de farine de soja génétiquement modifié semblent être la disponibilité, le prix[20] et la compétitivité[21].

L'utilisation répandue des aliments pour animaux génétiquement modifiés n'a toutefois eu aucune influence sur les votes. Les votes concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés continuent d'aboutir systématiquement à une absence d'avis (voir les tableaux 2 et 3 et le graphique 1 de l'annexe). Si les positions de vote se sont largement stabilisées au fil du temps, on compte généralement plus d'États membres soutenant le projet de décision que s'y opposant.

Bien que les États membres aient eu la volonté d'introduire des clauses de sauvegarde pour empêcher l'utilisation d'OGM à des fins de culture, ces clauses n'ont pas été largement utilisées pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (un seul État membre ayant actuellement mis en place des mesures portant sur trois produits). Néanmoins, le nombre d'États membres défavorables à l'autorisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés indique qu'ils ne considèrent pas que le processus leur permet de tenir compte pleinement de leurs préoccupations.

Conclusion sur le processus décisionnel

Le renvoi du dossier à la Commission pour l'adoption de la décision finale est devenu la «règle», la prise de décisions dans ce domaine devenant totalement l'exception par rapport au fonctionnement habituel de la procédure de comitologie de l'UE dans son ensemble[22]. Les questions soulevées par les États membres qui se sont opposés aux autorisations ne sont généralement pas fondées sur des considérations scientifiques, mais sont révélatrices de préoccupations nationales qui ne portent pas uniquement sur les aspects liés à l'innocuité des OGM pour la santé ou l'environnement.

Bien que la législation actuelle lui permette de prendre en considération d'«autres facteurs légitimes» en plus de l'évaluation des risques réalisée par l'EFSA, la Commission n'a pas

---

19 En 2013, 43,8 % des importations d'aliments pour animaux de l'UE provenaient du Brésil, où 89 % du soja cultivé était génétiquement modifié; 22,4 % provenaient d'Argentine, où 100 % du soja cultivé était génétiquement modifié; 15,9 % provenaient des États-Unis, où 93 % du soja cultivé était génétiquement modifié; 7,3 % provenaient du Paraguay, où 95 % du soja cultivé était génétiquement modifié. Source: Eurostat et Conseil international des céréales.

20 Selon les chiffres du secteur, une majoration de prix d'environ 40 EUR par tonne est accordée pour les accords contractuels de longue durée et atteint 100 EUR par tonne sur le marché au comptant pour des aliments pour animaux non génétiquement modifiés.

21 L'achat d'aliments composés pour animaux représente plus de 32 % de la valeur de la production d'animaux de l'Union européenne.

22 En 2012, 1 946 votes ont eu lieu dans le cadre de la procédure de comitologie de l'UE au sein du comité permanent, dont seulement 82 n'ont donné lieu à aucun avis. Neuf de ces procédures ont été renvoyées devant le comité d'appel. (Les chiffres correspondants pour 2013 et 2014 s'établissent comme suit: 1 959/53/28 et 1 908/46/21).

été en mesure de justifier une interdiction, à l'échelle de l'Union européenne, de produits jugés sûrs par l'EFSA sur la base de ces facteurs[23].

Cela signifie de facto que la Commission est systématiquement mise dans une situation où elle doit prendre une décision sur les autorisations sans l'aval des États membres au sein des comités compétents. Cette situation est spécifique à l'octroi des autorisations d'OGM.

3. LA RÉCENTE RÉFORME DES RÈGLES CONCERNANT LES OGM AUTORISÉS POUR LA CULTURE

En 2010, la Commission a présenté une proposition de modification de la législation relative aux OGM en vue d'élargir l'éventail des motifs pour lesquels les États membres pourraient restreindre ou interdire sur leur territoire la culture d'OGM autorisés dans l'Union (option de refus). Dans l'exposé des motifs de la proposition, la Commission expliquait que «le niveau décisionnel national, régional ou local apparaît comme le cadre le plus approprié pour tenir compte des spécificités de la culture des OGM». La proposition de modification a été adoptée dans la législation de l'UE par le biais de la directive (UE) 2015/412[24] (ci-après la «directive de 2015»). Elle permet aux États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire (ou une partie de celui-ci) à condition que les mesures prises soient justifiées par des raisons impérieuses autres que le risque pour la santé humaine ou animale et l'environnement, autrement dit selon des critères autres que ceux retenus par l'EFSA dans le cadre de son évaluation des risques. Il s'agit là d'une avancée considérable, dans la mesure où les États membres ont la possibilité de tenir compte du contexte national où peuvent exister des raisons légitimes de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM qui ne sont pas liées à des risques pour la santé et l'environnement. Les États membres peuvent donc prendre en compte des considérations qui vont au-delà de celles couvertes par le système d'autorisation de l'UE, qui est axé sur l'évaluation scientifique et fonctionne dans les limites imposées par le droit de l'Union. La disposition concernée s'applique à la fois aux autorisations futures et aux OGM déjà autorisés au niveau de l'UE.

La directive de 2015 accorde par conséquent aux États membres une plus grande marge de manœuvre pour décider de cultiver ou non des OGM sur leur territoire, tout en maintenant le système d'autorisation de l'UE fondé sur l'évaluation des risques. La directive répond ainsi à l'une des principales préoccupations exprimées au fil des ans au sujet de la procédure d'autorisation et s'inscrit dans le droit fil de l'approche exposée dans les orientations politiques présentées par la Commission au Parlement européen.

---

23 L'utilisation, par la Commission, des «autres facteurs légitimes» mentionnés dans le règlement (CE) n° 1829/2003 comme motifs pour refuser d'accorder l'autorisation ne pourrait être juridiquement défendable que si elle était justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général de la même nature que celles visées à l'article 36 du TFUE et dans la jurisprudence correspondante de la Cour de justice [voir par exemple CJUE, 20.2.1979, affaire 120/78, Rewe-Zentral («Cassis de Dijon»), Rec. 1979, p. 649] et par des objectifs d'intérêt général visés à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux et dans la jurisprudence correspondante de la Cour de justice (voir par exemple CJUE, 12.7.2012, affaire C-59/11, Association Kokopelli, ECLI:EU:C:2012:447).

24 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 (JO L 68 du 13.3.2015, p. 1).

La directive de 2015 ne s'applique toutefois qu'aux OGM destinés à la culture et non aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés, qui représentent la majorité des autorisations accordées dans l'UE.

4. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission propose de modifier le règlement de 2003 de manière à permettre aux États membres de restreindre ou d'interdire, sur tout ou partie de leur territoire, l'utilisation de denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés autorisés au niveau de l'Union européenne pour des raisons impérieuses autres que le risque pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement, autrement dit selon des critères autres que ceux retenus par l'EFSA dans le cadre de son évaluation des risques[25].

Les mesures adoptées par les États membres doivent être compatibles avec les règles relatives au marché intérieur, et notamment avec l'article 34 du TFUE qui interdit les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à la libre circulation des marchandises. Les États membres qui feront usage de la disposition concernée devront donc justifier les mesures introduites par des raisons conformes à l'article 36 du TFUE et à la jurisprudence de la Cour de justice concernant les raisons impérieuses d'intérêt général[26]. Tout État membre qui souhaite recourir à cette «option de refus» devra fournir la justification liée au cas concerné compte tenu de l'OGM en question, de la nature de la mesure envisagée et des circonstances particulières présentes au niveau national ou régional qui constituent les motifs de ce refus. Lorsqu'ils exercent cette nouvelle compétence, les États membres restent totalement liés par leurs obligations internationales, notamment par les règles de l'OMC.

La proposition reflète et complète les droits déjà accordés aux États membres en ce qui concerne les OGM destinés à la culture par la directive de 2015 et couvre un nombre bien plus élevé d'autorisations accordées qui concernent les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. L'Union européenne disposerait ainsi d'un ensemble cohérent de règles d'autorisation des OGM pour la culture et les denrées alimentaires et aliments pour animaux. Comme pour la directive de 2015, l'effet pratique de la proposition dépendra de la mesure dans laquelle les États membres recourent à ses dispositions.

La Commission estime qu'il s'agit de la réponse appropriée aux enjeux liés au processus décisionnel au niveau de l'UE.

Lors de l'élaboration de sa proposition, la Commission a tenu compte des principaux paramètres ci-après.

- En premier lieu, la Commission estime qu'il importe de conserver un système de gestion des risques unique, fondé sur une évaluation des risques indépendante, de préférence à un système de reconnaissance mutuelle d'autorisations nationales. Un système de gestion des risques unique constitue le moyen le plus efficace de garantir le

[25] 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].

[26] CJUE, 20.2.1979, affaire 120/78, Rewe-Zentral («Cassis de Dijon»), Rec. 1979, p. 649.

même niveau de protection dans l'ensemble de l'UE ainsi que le fonctionnement du marché intérieur.

- Deuxièmement, l'article 41 de la Charte et la jurisprudence de la Cour relative aux régimes d'autorisations préalables obligent la Commission, en tant que gestionnaire des risques, à prendre des décisions sur les demandes d'autorisation. La Commission n'est pas autorisée à mettre des décisions indéfiniment en suspens, c'est-à-dire à imposer de fait des moratoires sur les autorisations.
- Troisièmement, le cadre juridique et institutionnel existant de l'UE doit être respecté. La pondération des voix des États membres au Conseil est établie dans les traités et le règlement régissant l'adoption des actes d'exécution se fonde sur ces règles de vote. Ce même règlement fixe également les règles applicables en l'absence de majorité qualifiée favorable ou défavorable à un projet de mesure d'exécution. Ces règles s'appliquent à tous les domaines d'action. La Commission estime qu'il n'est pas justifié de s'écarter des règles de procédure transversales adoptées en vue de mettre en œuvre l'acquis de l'UE.

5. CONCLUSIONS

La Commission juge approprié d'adapter le cadre juridique applicable à la prise de décisions relatives aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés. Les orientations politiques présentées par la Commission au Parlement européen ont expliqué le problème rencontré dans le contexte particulier des OGM, à savoir que le système ne permettait pas que soient prises en considération les préoccupations de gouvernements démocratiquement élus. La Commission propose d'autoriser les États membres à s'appuyer sur des facteurs légitimes pour restreindre ou interdire l'utilisation d'OGM sur leur territoire, tout en veillant à ce que les mesures prises soient compatibles avec les règles relatives au marché intérieur et avec le cadre institutionnel de l'UE. Cela permettra aux États membres de tenir compte, au niveau national, de considérations qui ne sont pas couvertes par le processus décisionnel de l'UE.

Comme l'indiquent également les orientations politiques, la Commission s'est engagée à approfondir le marché intérieur. Les conclusions tirées dans la présente communication portent sur les problèmes survenus dans le cadre du processus décisionnel pour les actes d'exécution concernant les OGM et ne peuvent faire l'objet d'extrapolations en dehors de ce contexte particulier.

Par conséquent, la Commission propose au Parlement européen et au Conseil de modifier le cadre juridique applicable aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés de manière à étendre à ces derniers la solution adoptée au début de cette année par le Parlement européen et le Conseil en matière de culture d'OGM.