

12.xxx

**Rapport explicatif concernant la modification de la loi sur
le génie génétique (Intégration des résultats du PNR 59 et
des « régions sans OGM »)**

du ...

Projet du 30 janvier 2013

Condensé

Chapeau

Le projet législatif soumis aux chambres fédérales pour approbation vise à compléter les bases légales pour régler la coexistence entre OGM¹ et non-OGM et à permettre, sous certaines conditions, la désignation de régions où les OGM sont proscrits dans l'agriculture. Le Conseil fédéral présente ce projet dans le contexte du projet national de recherche 59 (PNR 59) et du mandat qui lui a été attribué par le Parlement (art. 37a de la loi sur le génie génétique, LGG).

Le projet actuel propose une réglementation intégrative et novatrice, basée sur les expertises les plus récentes notamment en matière de droit (résultats du PNR 59), qui met à profit la création de régions avec agriculture exempte d'OGM pour faciliter la cohabitation de différents modes d'agriculture de qualité. Il permet de piloter la culture simultanée d'OGM et de non-OGM en tenant compte à la fois de la diversité de l'agriculture et des implications économiques et politiques que la coexistence aura sur les principaux acteurs concernés.

Contexte

Garantir la coexistence entre cultures OGM et non-OGM implique un large éventail de mesures, du champ au lieu de commercialisation du produit. La coexistence commence en amont de la production agricole, au niveau de la production des semences, elle se poursuit lors de la culture, sur le champ, elle concerne le stockage et le transport, les étapes de transformation et le respect des normes en matière d'étiquetage des produits ainsi que l'utilisation à la ferme. La coexistence s'arrête là où commencent les prescriptions concernant la séparation des flux de produits réglée par le droit sur les denrées alimentaires² et les aliments pour animaux³. Bien que les dernières analyses sur les coûts de la coexistence soient disputées, il est de l'avis général que l'exercice de la coexistence pour éviter les mélanges indésirables entre OGM et non-OGM est contraignant et complexe, surtout dans les régions où les parcelles sont petites, les domaines et les paysages naturels morcelés et les filières de commercialisation diverses. La détermination de régions où l'utilisation des OGM est interdite dans l'agriculture aura pour effet indirect de regrouper les parcelles par type d'agriculture (OGM, non-OGM). L'exercice de la coexistence s'en verra allégé, puisqu'il ne s'appliquera qu'en bordure de « régions sans OGM » et autour des parcelles cultivées avec des OGM, hors des régions ainsi désignées. Egalement au niveau des filières de production une certaine simplification se fera sentir tout en conservant la qualité des produits. Visant une meilleure transparence et permettant le choix éclairé du consommateur, un instrument de promotion des régions concernées est prévu. Le projet de réglementation respecte néanmoins le choix de principe pour la culture des OGM et le droit international en matière de commerce, excluant une interdiction totale de la culture et utilisation d'OGM sur territoire Suisse.

¹ OGM: organismes génétiquement modifiés.

² Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels ODAIOUS, RS 817.02

³ Ordonnance sur la production et la mise en circulation des aliments pour animaux OSALA, RS 916.307

Contenu du projet

Le Conseil fédéral propose de réviser la LGG de façon à sécuriser légalement et intégrer toutes les mesures nécessaires à garantir la coexistence entre OGM et non-OGM du lieu de production à la distribution. Etablie sur la base de la LGG ainsi révisée, le Conseil fédéral veut une nouvelle ordonnance sur la coexistence qui centralise toutes les mesures techniques agricoles pour la coexistence, certaines prescriptions des ordonnances sur la production et le matériel végétal de multiplication (semences) et sur la dissémination dans l'environnement ayant été du même coup complétées.

Le Conseil fédéral a intégré dans le projet de révision de la LGG la possibilité de déterminer des régions où l'utilisation des OGM est interdite dans l'agriculture « régions sans OGM » et de les promouvoir.

L'association de ces deux éléments permet de régler la coexistence de façon satisfaisante dans les régions où des OGM seraient cultivés et offre une solution alternative pour les régions où l'exercice de la coexistence serait disproportionné. Finalement, les cantons et les agriculteurs ont un rôle important à jouer dans le processus de désignation des « régions sans OGM », comme certains en avaient manifesté l'intérêt.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Condensé | 2 |
| 1 Présentation du projet | 6 |
| 1.1 Contexte | 7 |
| 1.1.1 Le génie génétique en Suisse | 7 |
| 1.1.2 La situation juridique actuelle | 8 |
| 1.1.2.1 La législation en vigueur | 8 |
| 1.1.2.2 Le moratoire | 9 |
| 1.1.2.3 Projets de réglementation antérieurs | 10 |
| 1.1.3 Le programme de recherche PNR 59 | 11 |
| 1.1.4 Les étapes cruciales pour la coexistence | 13 |
| 1.2 Dispositif proposé | 15 |
| 1.2.1 Grandes lignes du concept de réglementation sur la coexistence et les « régions sans OGM » | 15 |
| 1.2.1.1 Mesures pour la coexistence | 17 |
| 1.2.1.2 Complétion de la réglementation selon les résultats PNR 59 | 17 |
| 1.2.2 Les « régions sans OGM » | 20 |
| 1.2.2.1 Initiatives des cantons | 20 |
| 1.2.2.2 Projet de réglementation | 20 |
| 1.3 Appréciation de la solution retenue | 22 |
| 1.3.1 Résultats de la procédure de consultation | 22 |
| 1.3.2 Position du milieu agricole et des consommateurs | 22 |
| 1.3.3 Justification des objets de la réglementation | 22 |
| 1.3.4 Planification | 23 |
| 1.4 Adéquation des moyens requis | 24 |
| 1.5 Comparaison avec le droit étranger | 24 |
| 1.6 Mise en œuvre | 26 |
| 2 Commentaires des dispositions | 27 |
| 3 Conséquences | 35 |
| 3.1 Conséquences pour la Confédération | 35 |
| 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne | 36 |
| 3.3 Conséquences économiques | 37 |
| 3.3.1 Conséquences économiques pour les acteurs de la production agricole | 37 |
| 3.3.2 Conséquences économiques pour les entreprises semencières | 38 |
| 3.3.3 Conséquences pour le commerce de détail | 38 |
| 3.3.4 Conséquences pour les entreprises actives dans le secteur du traitement des produits agricoles | 39 |
| 3.3.5 Conséquences pour les consommateurs | 39 |
| 3.3.6 Conséquences pour la recherche dans le domaine des biotechnologies vertes | 39 |
| 3.3.7 Conséquences sur la société dans son ensemble | 39 |
| 3.4 Conséquences sanitaires et sociales | 40 |

| | |
|---|-----------|
| 3.5 Conséquences environnementales | 40 |
| 3.6 Autres conséquences | 40 |
| 4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral | 40 |
| 4.1 Relation avec le programme de la législature | 40 |
| 4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral | 41 |
| 5 Aspects juridiques | 41 |
| 5.1 Constitutionnalité et conformité avec les lois en vigueur | 41 |
| 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales | 44 |
| 5.2.1 Organisation mondiale du commerce OMC | 44 |
| 5.2.2 Union européenne (UE) | 44 |
| 5.3 Forme de l'acte à adopter | 45 |
| 5.4 Frein aux dépenses | 45 |
| 5.5 Conformité à la loi sur les subventions | 45 |
| 5.6 Délégation de compétences législatives | 45 |
| 5.7 Conformité à la législation sur la protection des données | 46 |
| Modification de la loi sur l'application du génie génétique au domaine non humain (loi sur le génie génétique, LGG) (projet) | XX |

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

Les deux éléments importants de la révision de la loi sur le génie génétique proposée aux Chambres fédérales pour approbation sont, d'une part les modifications concernant la coexistence dans l'agriculture suisse entre OGM et non-OGM et, d'autre part, l'ajout relatif aux régions où l'utilisation des OGM dans l'agriculture est proscrite, soit les « régions sans OGM ».

Depuis l'adoption en 2003 de la loi sur le génie génétique⁴ (LGG) posant les principes pour l'utilisation des OGM, des étapes significatives pour la mise en œuvre ont été franchies. En 2008, les prescriptions détaillées de l'Ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE)⁵ concernant les disséminations expérimentales avec des OGM, ainsi que les questions de sécurité biologique et de santé humaine et animale relatives aux produits issus du génie génétique ont été révisées par le Conseil fédéral.

Depuis lors, la question de l'utilité et du risque de l'utilisation des produits OGM dans l'agriculture suisse est âprement discutée, entraînant des retards successifs dans la concrétisation des principes de la LGG, concernant notamment la protection de la production exempte d'OGM et les mesures destinées à garantir le libre choix du consommateur. Pour combler cette lacune, un projet d'ordonnance sur la coexistence a été préparé et soumis à consultation en 2005. Ce dernier a été ensuite retiré, faute d'intérêt suite à l'acceptation par le peuple et les cantons, le 27 novembre 2005, de l'initiative populaire interdisant l'utilisation d'OGM dans l'agriculture pendant cinq ans.

En 2010, le législateur a décidé d'une prolongation du moratoire de trois ans sur l'utilisation d'OGM, motivée en premier lieu par la nécessité d'attendre les résultats du Programme national de recherche 59 « Utilité et risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées » (PNR 59) dans le but de répondre aux questions non encore résolues et de légiférer sur la base des plus récentes connaissances. Le législateur a lié cette interdiction temporaire à l'obligation de compléter le droit en matière de coexistence. En fin 2012, celui-ci a réitéré le renouvellement du moratoire pour quatre ans, par le biais de la politique agricole 2014-2017, mettant ainsi à disposition le temps pour la finalisation du régime sur la coexistence.

Le projet actuel propose une réglementation intégrative et innovante qui tient compte des expertises les plus récentes en matière de droit et qui met à profit la création de régions avec agriculture exempte d'OGM pour faciliter la mise en place de mesures destinées à permettre la cohabitation de différents modes d'agriculture de qualité. Comme proposées, les mesures pour la coexistence et la création de régions avec agriculture exempte d'OGM se complètent avantageusement. De la sorte, la gestion simultanée de la culture avec et sans OGM peut quitter le domaine de la gestion individuelle et devenir un instrument de pilotage pour la stratégie agricole régionale.

⁴ Loi du 21 mars 2003 sur le génie génétique, LGG (RS **814.91**)

⁵ Ordonnance du 10 septembre 2008 sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement, ODE (RS **814.911**)

Cette vision à deux niveaux de la culture d'OGM et non-OGM a l'avantage de défendre une agriculture diversifiée, à petite échelle, qui donne la parole aux acteurs plus directement concernés.

1.1 Contexte

1.1.1 Le génie génétique en Suisse

La recherche en génie génétique, en particulier dans les domaines de la santé et de l'industrie pharmaceutique, jouit en Suisse d'une longue tradition qui remonte aux années 1970, date des premières expériences de génie génétique en milieu confiné (laboratoires, installations de production, serres). Comme l'indiquent l'enregistrement des projets avec des OGM (pratique mise en œuvre par la Commission suisse de sécurité biologique [CSSB] au début des années 1980) et la statistique selon l'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC)⁶, les activités (projets de recherche, analyses de diagnostic, production) avec des OGM n'ont cessé d'augmenter pour atteindre 1600 demandes actives en 2011⁷.

Par rapport aux nombreuses activités recourant aux OGM en milieu confiné il n'existe en Suisse qu'un petit nombre d'activités avec des plantes (biotechnologie verte) menées dans l'environnement, c'est-à-dire hors milieu confiné. Des demandes de disséminations expérimentales n'ont été déposées que sporadiquement à ce jour (une demande en 2003, trois en 2007).

- En 2003 une demande de dissémination expérimentale de blé génétiquement modifié déposée par l'école polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) a été autorisée (dissémination ayant eu lieu à Lindau de 2004 à 2005).
- Dans le cadre du Programme national de recherche 59 « *Utilité et risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées* » (PNR 59), une demande de l'EPFZ et deux demandes de l'Université de Zurich ont été déposées et autorisées en 2007. Ces demandes portaient sur du blé génétiquement modifié et des plantes hybrides (croisement entre du blé génétiquement modifié et une plante sauvage *Aegilops cylindrica*). Les expériences de dissémination ont eu lieu sur le site de Zurich-Reckenholz (2008-2010) et sur le site Pully (2009-2010).

Le nombre de produits contenant des OGM dont la mise en circulation a été autorisée est, lui aussi, relativement restreint à l'heure actuelle. A ce jour sont autorisés quatre produits au titre de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (maïs et soja), un produit dans le domaine des médicaments (vaccin vivant) et deux produits dans le domaine vétérinaire. Un certain nombre de dossiers de demandes d'autorisation d'OGM en tant que denrée alimentaire et aliments pour animaux ont été déposés auprès des autorités suisses. Le traitement des dossiers suit son cours. En dépit des autorisations actuelles, on ne trouve actuellement aucune denrée alimentaire génétiquement modifiée dans les rayons des magasins, et, depuis fin 2007, plus aucun aliment pour animaux génétiquement modifié n'a été importé⁸.

⁶ Ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation des organismes en milieu confiné, OUC (RS 814.912).

⁷ Rapport sur l'environnement 2011, publié par l'OFEV <http://www.bafu.admin.ch/umwelt/10822/10823/index.html?lang=fr>.

⁸ Statistique des importations d'aliments OGM pour animaux, établie par l'OFAG

1.1.2 La situation juridique actuelle

1.1.2.1 La législation en vigueur

L'art. 120 de la Constitution fédérale (Cst.), qui remonte à 1992, protège l'être humain et son environnement contre les abus en matière de génie génétique (al. 1). La Confédération a pour mandat de légiférer sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes; ce faisant, elle est tenue de respecter l'intégrité des organismes vivants et la sécurité de l'être humain, de l'animal et de l'environnement et de protéger la diversité biologique des espèces animales et végétales (al. 2).

En exécution de ce mandat, les Chambres fédérales ont adopté la LGG⁹ le 21 mars 2003. Le Conseil fédéral a fixé au 1^{er} janvier 2004 la date d'entrée en vigueur de cette loi et des diverses modifications apportées aux lois et ordonnances régissant notamment l'utilisation d'OGM. La loi sur le génie génétique prévoit différents principes relatifs à l'utilisation des OGM: selon le principe de précaution, les dangers et les atteintes liés aux OGM doivent être limités le plus tôt possible¹⁰. La procédure par étapes prévoit que la mise en circulation d'un OGM déterminé en vue de son utilisation dans l'environnement n'est autorisée que si des essais en milieu confiné et des disséminations expérimentales ont établi que la sécurité biologique est assurée¹¹. Les vertébrés dont le patrimoine génétique a été modifié ne peuvent être élevés et mis en circulation qu'à des fins scientifiques, thérapeutiques ou de diagnostic médical ou vétérinaire¹².

Conformément à la procédure par étapes, les activités utilisant des OGM qui ne sont pas encore autorisées doivent se dérouler en milieu confiné¹³. Selon l'évaluation du risque lié à l'activité concernée, celle-ci est soumise à notification ou à autorisation¹⁴, les détails et la procédure étant réglés par l'ordonnance sur l'utilisation confinée, qui, en 2012, a fait l'objet d'une révision totale.

Si les résultats recherchés ne peuvent être obtenus par des essais réalisés en milieu confiné, les OGM peuvent être disséminés à titre expérimental pour autant que la sécurité de l'être humain, de l'animal et de l'environnement ainsi que la diversité biologique soient garanties¹⁵. Les disséminations expérimentales sont soumises à l'autorisation de la Confédération¹⁶, les détails et la procédure étant réglés par l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement, qui, en 2008, a fait l'objet d'une révision totale.

Enfin, la mise en circulation d'OGM est, elle aussi, soumise à l'autorisation de la Confédération¹⁷, les détails et la procédure étant également réglés par l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement. L'autorisation est subordonnée à une évaluation exhaustive des risques pour la santé et l'environnement qui doit établir

⁹ Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain, LGG (RS **814.91**)

¹⁰ Art. 2, al. 1, LGG

¹¹ Art. 6 LGG

¹² Art. 9 LGG

¹³ Art. 10, al. 1, LGG

¹⁴ Art. 10, al. 2, LGG

¹⁵ Art. 6, al. 2, LGG

¹⁶ Art. 11, al. 1, LGG

¹⁷ Art. 12, al. 1, LGG

que l'organisme concerné n'a pas d'effet indésirable sur l'environnement, et notamment qu'il ne porte pas atteinte à une population d'organismes protégés, qu'il ne provoque pas la disparition non voulue d'une espèce, qu'il ne perturbe pas gravement ou à long terme l'équilibre des composantes de l'environnement ou des fonctions importantes de l'écosystème et qu'il ne se propage pas ni ne propage ses propriétés de manière indésirable¹⁸. Dans le cadre de la mise en circulation d'OGM, il convient en outre de garantir en tout temps la protection d'une production exempte d'OGM et le libre choix des consommateurs¹⁹.

A l'heure actuelle, l'art. 9 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement concrétise la protection d'une production d'organismes exempte d'OGM et fixe, dans les grandes lignes, certaines conditions relatives à la culture d'OGM à l'échéance du moratoire: il exige notamment que des distances entre cultures avec OGM et cultures sans OGM soient respectées (al. 1, let. a), que des mesures soient prises pour minimiser les pertes d'organismes génétiquement modifiés (al. 1, let. c) et qu'un système d'assurance de la qualité soit aménagé en cas de mise en circulation d'OGM (al. 3); il fixe également une obligation de documentation étendue (al. 1 à 5). Est interdite l'utilisation directe d'OGM, notamment leur culture, dans des biotopes et des paysages particulièrement sensibles ou dignes d'être protégés, c'est-à-dire dans des zones où la nature ou le paysage sont protégés en vertu du droit fédéral ou cantonal, dans les cours d'eau et les plans d'eau, dans la forêt et les districts francs de chasse²⁰.

1.1.2.2 Le moratoire

Avec, pour toile de fond, la situation juridique telle qu'elle vient d'être décrite, le peuple et les cantons ont approuvé, le 27 novembre 2005, l'art. 197, ch. 7, Cst., lequel prévoit que l'agriculture suisse n'utilise pas d'OGM durant cinq ans. Le 10 mars 2010, les Conseils ont décidé de prolonger de trois ans le moratoire constitutionnel qui a été transposé sous forme d'un nouvel article, sans modification de sa portée matérielle, dans la loi sur le génie génétique²¹, la conséquence étant que certaines parties de la loi ne sont pas applicables durant ce délai. Ajouté à l'interdiction temporaire, est ancré le mandat au Conseil fédéral d'élaborer dans le délai imparti (jusqu'au 27 novembre 2013) les dispositions d'exécution nécessaires à la culture des OGM (cf. aussi réponse à l'interpellation Amacker 09.3742²² et message 09.056²³). En 2012, dans le cadre de la discussion de la politique agricole 2014-2017, ceux-ci ont renouvelé le moratoire pour quatre ans au sein de la LGG.

La motion Ritter (12.3028)

Le 28 février 2012, la motion Ritter (12.3028) a été déposée au Conseil national avec 121 co-signatures. Elle demandait au Conseil fédéral de préparer les bases légales pour prolonger le moratoire actuel sur l'utilisation des OGM dans l'agriculture. Les raisons évoquées étaient: le scepticisme de la population vis-à-vis des OGM,

¹⁸ Art. 6, al. 3, LGG

¹⁹ Art. 7 et 15 à 17 LGG

²⁰ Art. 8 ODE

²¹ Art. 37a LGG

²² Réponse du CF à l'interpellation Amaker 09.3742:

http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20093742

²³ Message 09.056 relatif à une prolongation du moratoire sur les OGM dans l'agriculture:
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16388.pdf>

l'absence d'avantages pour l'agriculture suisse des variétés OGM actuellement disponibles ou à venir et les coûts engendrés par les mesures de coexistence. Finalement la motion se réfèrait à la tâche constitutionnelle de l'agriculture de répondre aux exigences du développement durable et du marché. Elle voyait dans le moratoire un moyen de profiler l'agriculture suisse sans OGM comme une agriculture de qualité.

Le 9 mai 2012, le Conseil fédéral a accueilli favorablement une ultime prolongation du moratoire, si elle permet au Parlement de débattre de la réglementation proposée sur la coexistence, y compris de la proposition concernant les « régions sans OGM ». A cela s'ajoute l'examen et la prise en compte des résultats récents du PNR 59 pour finaliser une réglementation de la coexistence cohérente et juridiquement sûre. Le Conseil fédéral a estimé qu'une deuxième prolongation du moratoire limitée à trois ans était acceptable au regard de la Constitution (art. 120) et des obligations internationales de la Suisse, notamment des normes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Finalement, le Conseil fédéral a relevé que la durée du processus législatif et administratif conduisant à la révision de la LGG et la mise en œuvre future de la LGG révisée justifiaient à elles seules une prolongation du moratoire de trois ans.

Entre-temps, la matière de la motion Ritter a été introduite par la CER-N lors de l'examen de la politique agricole 2014-17 (Proposition Walter 98) et une prolongation du moratoire de quatre ans a été acceptée au Conseil national le 26 septembre 2012 (112 voix contre 62) sans avoir été l'objet d'une procédure de consultation. En plus, la motion 12.3028 Ritter, a été acceptée par le même conseil le 28 septembre 2012 par 123 voix pour et 62 contre. Le 12 décembre 2012, sur la ligne du Conseil national, le Conseil des états a également voté une prolongation du moratoire de quatre ans. Dans ses débats, il a privilégié par 22 voix à 12 la proposition Walter à celle de Gutzwiller (prolongation du moratoire de trois ans) soutenue par le Conseil fédéral. La proposition de la minorité (Freitag, Keller-Sutter) soutenant l'échéance du moratoire pour 2013 a été retirée. Ainsi le traitement de la motion Ritter est devenue caduque.

Les quatre ans supplémentaires offerts par le renouvellement du moratoire permettront de débattre et finaliser le régime de coexistence, y compris la proposition concernant les « régions sans OGM ».

1.1.2.3 Projets de réglementation antérieurs

A la suite de l'entrée en vigueur de la LGG en 2004, aucune demande pour la mise en circulation de semence génétiquement modifiée n'a été déposée conformément à l'ordonnance sur le matériel de multiplication²⁴. Néanmoins, les dispositions de la LGG et celles de la loi sur l'agriculture²⁵ devaient faire l'objet d'une concrétisation notamment au sujet de la cohabitation entre cultures OGM et conventionnelles et surtout concernant la question emblématique des distances d'isolement à respecter entre cultures OGM et conventionnelles. Ce fut chose faite par l'élaboration et la

²⁴ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la production et la mise en circulation du matériel végétal de multiplication (RS **916.151**)

²⁵ Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture, LAgr (RS **910.1**)

consultation publique d'un projet d'ordonnance sur la coexistence²⁶, lancée en octobre 2005. Le projet d'ordonnance définissait les conditions à respecter tant dans la culture de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés que lors de l'utilisation du produit de la récolte.

Au regard des avis remis lors de la consultation publique, qui réclamaient un réexamen du projet à l'échéance du moratoire, le département concerné a décidé de suspendre les travaux jusqu'à l'échéance du projet national de recherche PNR 59, afin qu'il soit possible d'en considérer les résultats. Ainsi les travaux sur l'ordonnance ont été suspendus jusqu'à ce jour.

1.1.3 Le programme de recherche PNR 59

Le programme national de recherche 59²⁷ intitulé « *Utilité et risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées* » a été lancé le 2 décembre 2005, peu après l'acceptation de l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques », afin d'acquérir des connaissances supplémentaires sur l'utilité et les risques potentiels des plantes génétiquement modifiées (PGM). En effet, il s'agissait de préciser certains aspects particulièrement pertinents pour l'agriculture suisse, constituée essentiellement de petites exploitations: la coexistence de cultures conventionnelles avec celles issues du génie génétique. En outre, d'autres aspects liés à une agriculture utilisant des PGM ont également été étudiés, afin de déterminer dans quelle mesure une telle agriculture serait acceptée par la société helvétique, si elle serait économiquement plus rentable et plus écologique, et finalement si les consommateurs pourraient aussi en tirer un bénéfice.

Le PNR 59 a été divisé en quatre modules, regroupant des thèmes de recherche communs:

Biotechnologie végétale et environnement

Les projets ont abordé les questions de la résistance des plantes aux maladies, l'écologie du sol, la biodiversité et le flux génétique des PGM vers les plantes sauvages, les conséquences sur les organismes non ciblés, la coexistence, et les nouvelles applications de la biotechnologie végétale.

Aspects politiques, sociaux et économiques

Ce groupe comprend des projets qui ont traité des questions de la coexistence, du comportement des consommateurs et des autres parties intéressées. D'autres projets ont étudié le rôle des médias et de l'éducation dans la formation de l'opinion, alors qu'un dernier projet a examiné les aspects liés aux PGM.

Evaluation du risque, gestion du risque et procédures de prise de décision

Ces projets ont été chargés de définir des indicateurs de risques comme aide au processus de décision et de clarifier la question complexe de la responsabilité des dégâts en relation avec les buts de protection fixés par la loi.

Des études de synthèse et de revue complètent le programme afin d'examiner l'évaluation des résultats tant en externe que dans le cadre du PNR 59.

²⁶ Ordonnance sur les mesures de coexistence lors de la culture de plantes génétiquement modifiées et lors de l'utilisation du produit de la récolte (projet du 3 octobre 2005)
http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1292/Vorlage_f.pdf

²⁷ Programme national de recherche 59 (PNR 59): http://www.nfp59.ch/f_portrait_details.cfm

Le PNR 59 n'avait pas pour vocation de répondre à toutes les questions en suspens, mais d'apporter des contributions significatives au débat dans le cadre de l'agriculture suisse, ainsi que de servir de base au monde politique en vue des discussions relatives à une éventuelle prolongation du moratoire actuel à son échéance en novembre 2013. Le PNR 59 est actuellement terminé et le rapport de synthèse a été présenté par le comité de direction le 28 août 2012.

Résultats du PNR 59

Le PNR 59 a été consacré, pour un tiers des projets, au thème de la sécurité biologique ou biosécurité, puisque onze des trente projets réalisés ont traité des risques éventuels de l'utilisation de PGM dans l'environnement. Neufs de ces projets utilisant comme modèle du blé transgénique résistant à l'oïdium ont été rassemblés en un consortium interdisciplinaire et deux essais de dissémination en champ ont été effectués sur deux sites distincts, à Reckenholz (ZH) et à Pully (VD) au cours des années 2008-2010. Ces essais ont permis d'étudier les effets du blé OGM sur les champignons mycorhiziens et les microorganismes du sol (écologie du sol), sur les graminées sauvages et les plantes avoisinantes (flux de gènes), sur diverses espèces d'insectes (organismes non cibles).

Une partie des résultats obtenus lors de ces différentes études, ainsi que les remarques et propositions citées dans les conclusions et les rapports de synthèse ont été prises en compte pour élaborer les nouvelles dispositions législatives introduites dans le droit suisse, dans le but d'actualiser la législation en vigueur ou sa mise en œuvre, en tenant compte des dernières avancées scientifiques.

Les résultats des projets du domaine des sciences naturelles offrent de nouvelles connaissances scientifiques utiles dans le cadre de l'évaluation du risque des PGM ou des conditions pour la culture simultanée d'OGM et de plantes utiles conventionnelles (analyse du risque, mesures de confinement, distances d'isolement entre cultures OGM et non OGM etc.), sous réserve que ce sont des modèles empiriques et que leur valeur est à considérer dans le cadre des systèmes biologiques testés. Ainsi, une série de données techniques permettant d'optimiser les conditions de culture en situation de coexistence a été fournie par les résultats du PNR 59.

Mais encore, des études juridiques ont contribué à une analyse complète des dispositions légales touchant à la coexistence et contiennent des propositions détaillées pour améliorer la sécurité juridique dans ce domaine (cf. sous 1.2.1.2).

Les projets questionnant la nécessité et la forme d'un dialogue avec la population et les raisons du scepticisme des consommateurs fournissent des informations sur les conditions futures du dialogue avec la population.

Les études de synthèse apportent un regard critique tant sur le déroulement du programme et des procédures administratives, que sur l'appréciation des résultats par les milieux concernés.

Tous les projets du PNR 59 ont été menés dans le respect de la sécurité biologique et du droit en vigueur. Lors des disséminations expérimentales aucune atteinte à la sécurité biologique n'a été constatée, y compris suite aux actes de vandalisme, indiquant que les conditions relatives à la sécurité biologique n'ont pas lieu d'être modifiées. Les disséminations expérimentales prévues ont été menées en deux endroits, sur plusieurs années et avec de multiples combinaisons de systèmes biologiques, ce

qui a permis de conclure que, même dans une situation de grande complexité, les conditions cadre de la législation en vigueur étaient performantes.

Sur le thème de la communication et l'échange d'information avec le public, de nombreuses actions ont été entreprises aussi bien par les parties prenantes que les autorités, selon leurs domaines de compétence respectifs: mise à disposition du public des dossiers et des décisions, publications explicatives, journées portes ouvertes sur les sites d'expérimentation, tables rondes, diffusion et valorisation des résultats. Dans ce domaine également, l'échange d'information et la communication avec le public a fonctionné en répondant à l'attente du public et des milieux concernés. Pour le Conseil fédéral, les résultats des projets précités servent avant tout à la mise en œuvre de la coexistence. En outre, au regard de l'élaboration du droit sur la coexistence, les résultats des évaluations juridiques du PNR 59 ont été jugés pertinents et ont donc été pris en compte lors de l'élaboration de la présente réglementation.

1.1.4 Les étapes cruciales pour la coexistence

En cas de production agricole avec des OGM, une série de conditions doivent être réalisées afin d'éviter le mélange indésirable avec des produits fabriqués de manière conventionnelle ou biologique, de maintenir la séparation entre les flux de marchandises, de garantir les informations et la documentation relatives à la culture d'OGM et d'assurer la liberté de choix des consommateurs. Parmi ces conditions, la culture simultanée de variétés traditionnelles et de plantes génétiquement modifiées nécessite une attention particulière dans le domaine des distances d'isolement à observer et du respect des prescriptions fondées sur des considérations scientifiques. La coexistence concerne l'étape qui va de la production agricole aux produits, ceux-ci étant couverts par le droit spécifique sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Ainsi, les règles sur la coexistence et la séparation entre les flux de produits couvrent toute la chaîne de production de la fourche à la fourchette.

Sécurité des variétés génétiquement modifiées à cultiver

En amont de la production agricole, les produits destinés à être cultivés sont soumis à autorisation. En effet, toute variété de plante génétiquement modifiée destinée à la culture subit une évaluation, qui lorsque le produit est conforme aux obligations fixées dans la législation en vigueur, doit conclure que le produit est suffisamment sûr pour ne pas porter atteinte à la santé humaine et animale et à l'environnement, notamment à la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments. Les mesures de coexistence ne sont donc applicables que pour les variétés destinées à être utilisées en champ, qui bénéficient d'une autorisation. L'évaluation des risques pour une semence est effectuée en tenant compte de son utilisation finale. Les produits spécifiques issus de la culture comme les denrées alimentaires, les aliments pour animaux et tous les produits destinés à d'autres usages (la transformation, floriculture, horticulture etc.) sont évalués et autorisés séparément sur la base du droit spécifique en vigueur. Dès lors, au stade de la coexistence, les questions de sécurité en termes de santé humaine, animale et sécurité biologique ne doivent plus être adressées. Si de tels problèmes venaient néanmoins à être portés à la connais-

sance de l'autorité compétente, l'autorisation pour le produit serait immédiatement remise en cause, voire retirée²⁸.

La coexistence

La coexistence comprend toutes les conditions à mettre en œuvre pour protéger l'agriculture conventionnelle et maintenir la séparation entre les flux des produits au sens des art. 7 et 16 LGG. Au regard des obligations de la LGG, les filières de production doivent être suffisamment étanches pour que les produits qui en sont issus soient distincts dans leur qualité: produits OGM ou produits exempts d'OGM. La qualité de cette étanchéité est mesurée dans le produit final pour lequel le droit spécifique fixe des normes de pureté et de désignation²⁹. Par exemple, le seuil de contamination accidentelle (traces) par des OGM non autorisés est fixé à 0,5 % de masse au maximum pour les semences³⁰, 0,5 % pour les denrées alimentaires³¹ et les aliments pour animaux. D'autres conditions doivent toutefois être remplies pour que de telles traces puissent être tolérées. Le seuil au delà duquel un aliment pour animaux et une denrée alimentaire doivent être désignés comme OGM est fixé à 0,9 % de masse³², dans ce cas, il s'agit d'OGM autorisés en Suisse.

Les mesures pour la coexistence

Les conditions d'application doivent garantir la coexistence sur le lieu de production et tout au long de la filière de production. Il s'agit notamment de mesures techniques et physiques pour éviter le mélange entre OGM et non-OGM ainsi que la dissémination non volontaire au niveau des parcelles agricoles et de leurs environs (distances d'isolement, arrachage des repousses). A cela s'ajoutent des mesures de séparation sur les lieux de stockage et de transformation, permettant de garantir la séparation des filières. Doivent également être prévues des mesures de type organisationnelles adéquates (annonce préalable de la culture des OGM, registre) et des mesures de communication (information sur le produit et le mode d'utilisation).

Dans le cas des biotopes et des paysages particulièrement sensibles ou dignes d'être protégés, une précaution toute particulière doit être exercée relativement aux risques potentiels que présentent les OGM, en particulier la pollinisation croisée avec la flore sauvage ou encore par des OGM produisant des insecticides (p. ex. maïs Bt) agissant sur des espèces d'insectes particulièrement sensibles.

Le droit en vigueur pour la coexistence

A l'heure actuelle et considérant la suspension du projet d'une ordonnance sur la coexistence, il n'existe que le principe de l'art. 7 LGG ainsi qu'une réglementation très rudimentaire de la coexistence, contenue dans l'art. 9 ODE. Les prescriptions techniques dans le domaine de l'agriculture sont lacunaires.

²⁸ Art. 45 ODE

²⁹ Art. 17 LGG

³⁰ Selon l'art. 14a, al. 5 de l'ordonnance sur la production et la mise en circulation du matériel végétal de multiplication (RS **916.151**), le seuil de traces inévitables d'OGM est adapté au seuil de pureté variétale si sa valeur est inférieure.

³¹ Art. 6a, al. 1, ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées, ODAIGM (RS **817.022.51**)

³² Art. 66, al. 2, ordonnance du 26 octobre 2011 sur la production et la mise en circulation des aliments pour animaux, OSALA (RS **916.307**)

Une évaluation juridique du PNR 59³³ relative aux dispositions de la LGG actuellement en vigueur suggère que celles-ci ne sont pas suffisantes pour régler la coexistence d'une manière exhaustive au niveau d'une ordonnance. Sans normes précises sur les droits et devoirs des cultivateurs et producteurs d'OGM et sans délégations législatives au Conseil fédéral, il reste une insécurité juridique par rapport à certaines règles sur la coexistence. Cela vaut pour les conditions techniques pour la production côte à côte de produits OGM et non-OGM, pour les devoirs de documentation et d'information, pour d'autres prescriptions concernant l'assurance qualité ainsi que la formation.

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 **Grandes lignes du concept de réglementation sur la coexistence et les « régions sans OGM »**

Considérant les résultats d'un projet juridique³⁴ du PNR 59, le Conseil fédéral est d'avis que la LGG actuellement en vigueur ne peut pas servir de base légale exhaustive pour une ordonnance nouvelle et complète, qui centralise toutes les mesures techniques agricoles pour la coexistence. Dès lors, il propose de compléter la LGG, de façon à créer une assise légale au régime de coexistence envisagé et à intégrer toutes les mesures nécessaires à garantir la coexistence entre OGM et non-OGM et la séparation des filières du lieu de production à la distribution, à l'exclusion de ce qui est déjà réglé dans le droit spécifique (denrées alimentaires ou aliments pour animaux par exemple).

Après avoir examiné la possibilité de désigner des régions où l'utilisation des OGM dans l'agriculture serait interdite, le Conseil fédéral est persuadé que la culture simultanée d'OGM et de non-OGM doit être administrée sur un modèle à deux dimensions, locale et régionale. C'est la raison pour laquelle il propose un régime à deux éléments fonctionnels et complémentaires: les mesures pour la coexistence *sensu stricto* et les *régions avec agriculture exempte d'OGM*.

Pour une meilleure lisibilité, la dénomination matériellement exacte « *régions avec agriculture exempte d'OGM* » sera systématiquement remplacée par « *régions sans OGM* ». En revanche la terminologie exacte « *régions avec agriculture exempte d'OGM* » est utilisée dans le texte juridique.

Il est incontesté que, pour rendre étanches les filières de production de la fourche à la fourchette comme l'impose la LGG déjà aujourd'hui (art. 7 et 16)³⁵, des mesures doivent être prises tout au long de la chaîne de production: au champ, dans les lieux de stockage et entreprises agricoles, dans les lieux de transformation (moulins, etc.) et de distribution, et finalement lors des transports. Les mesures les plus emblématiques de la coexistence, également largement disputées, sont les distances d'isolement entre cultures OGM et non-OGM. Comme mentionné, la LGG impose déjà à l'heure actuelle de prendre des précautions particulières pour éviter les mélanges entre OGM et non-OGM et pour protéger les cultures conventionnelles. Dans le présent projet de modification de la LGG, la nature des précautions à mettre en place est

³³ PNR 59 http://www.nfp59.ch/d_index.cfm

³⁴ Cf. p. 17.

³⁵ Cf. aussi: Elemente zum Verständnis von Art. 7 GTG vom Christoph Erass, dans Collection de droit rural, Ed Dike, en préparation

précisée, comme les distances d'isolement à respecter par rapport aux cultures conventionnelles. S'ajoute à cette obligation d'autres mesures de coexistence pour éviter les mélanges accidentels entre OGM et non-OGM, qui dépendent des variétés considérées, du type de production, ainsi que de facteurs exogènes prédictibles (surface du champ OGM, conformation paysagère et topographique), et d'autres paramètres moins maîtrisables comme la direction ou la puissance des vents qui affectent la dispersion du pollen. Il en résulte que plus les surfaces de culture avec des OGM sont petites et dispersées, plus les mesures de coexistence à prendre sur le lieu de culture sont complexes, contraignantes et coûteuses.³⁶

Le Conseil fédéral est d'avis que, dans certains cas, la gestion de la culture simultanée d'OGM et de variétés conventionnelle doit être envisagée au niveau régional en tant que stratégie collective. Lorsque l'imbrication des parcelles agricoles est complexe, notamment là où les domaines sont petits, les agriculteurs nombreux, les paysages accidentés, les types de cultures divers et les zones agricoles morcelées, l'application des mesures de coexistence autour des parcelles cultivées avec des OGM peut s'avérer disproportionnée. Dans ce cas, des régions d'interdiction d'utilisation des OGM peuvent être utilisées comme une alternative aux mesures de coexistence. Ainsi le regroupement des parcelles en flots de production dédiés à un type de production (OGM ou non) tend à réduire l'effort pour la mise en œuvre de la coexistence au niveau local, les surfaces de contact entre cultures OGM et traditionnelles étant plus restreintes et les unités de commercialisation moins nombreuses. L'établissement de zones à production sans OGM pourrait provoquer *de facto* un regroupement par mode de culture (OGM, non-OGM).

En permettant l'établissement de « régions sans OGM », le Conseil fédéral propose de transférer la gestion individuelle et locale du choix cultural au niveau régional. Les « régions sans OGM » sont donc un moyen d'alléger les coûts liés à la coexistence tout en remplissant les buts de protection fixés par la loi en matière de liberté de choix du consommateur et de protection des filières sans OGM. Le Conseil fédéral est d'avis que c'est également un moyen, à ces endroits, de profiler une agriculture régionale sans OGM sur le marché, mais aussi de permettre d'autres choix culturels.

Le Conseil fédéral propose plusieurs modèles pour édicter des « régions sans OGM », un modèle volontaire et deux modèles plus ou moins contraignants (cf. sous 1.2.2.2). Il est clair que le fait d'imposer des « régions sans OGM » interfère avec le droit fondamental de l'agriculteur de choisir les variétés à cultiver et le type de fourrage ou d'alimentation (garantie de la propriété et de la liberté économique). Le Conseil fédéral considère que, dans le cas où un agriculteur est empêché de cultiver ou d'utiliser des aliments pour animaux ou du fourrage OGM, la restriction de ses droits fondamentaux peut être justifiée par un intérêt public prépondérant comme la garantie d'une production sans OGM et la liberté de choix des consommateurs. En outre, il estime que l'atteinte considérée reste proportionnée dans la mesure où elle rend l'exercice de la coexistence acceptable économiquement et organisationnellement parlant (cf. aussi 5.1).

³⁶ Modèle évaluation des coûts de la coexistence Forschungsinstitut für Biolandbau FiBL:
<http://www.bioaktuell.ch/de/pflanzenbau/gvo-bedeutung.html>

1.2.1.1 Mesures pour la coexistence

A l'heure actuelle, la coexistence est règlementée d'une manière rudimentaire voire lacunaire concernant les conditions d'application pour garantir la coexistence au lieu de production et le long de la filière de production (art. 9 ODE). Les mesures de coexistence doivent inclure des mesures techniques, physiques et organisationnelles pour éviter le mélange entre OGM et non-OGM ainsi que la dissémination non volontaire au niveau de la parcelle agricole et de ses environs (distances d'isolement, arrachage des repousses). A cela s'ajoutent des mesures d'isolement sur les lieux de stockage et de transformation permettant de garantir la séparation des filières. Doivent également être prévues des mesures adéquates de type organisationnelles (annonce préalable de la culture des OGM, registre en ligne) et des mesures de communication (information sur le produit et le mode d'utilisation).

L'ensemble des prescriptions nécessaires à la coexistence fait l'objet d'un projet de nouvelle ordonnance sur la coexistence, dont le détail figure dans le rapport explicatif y relatif publiquement accessible³⁷. Sont également prévues des adaptations matérielles de l'ordonnance sur le matériel de multiplication³⁸ et l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement³⁹.

1.2.1.2 Complétion de la réglementation selon les résultats PNR 59

L'élaboration du projet d'adaptation de la LGG repose non seulement sur les conclusions des études scientifiques menées dans le cadre du PNR 59, qui sont avant tout importantes pour l'établissement d'une réglementation de la coexistence à l'échelon des ordonnances (cf. sous 1.1.3), mais aussi sur les résultats du projet PNR 59 intitulé « Coexistence de la production de plantes avec et sans technique génétique – possibilités de régularisation juridique et réalisation dans la pratique » (projet de coexistence) mené sous la direction du prof. Rainer J. Schweizer⁴⁰. En plus du travail de fond très détaillé que les auteurs ont réalisé sur le droit suisse en matière de coexistence et des comparaisons avec le droit européen et le droit international qu'ils ont effectuées, il faut également prendre en compte les recommandations formulées quant à une éventuelle réglementation de la coexistence.

Les auteurs proposent d'une part de conserver la norme établissant des objectifs énoncée à l'art. 7 LGG, mais en lui adjoignant une norme de délégation étendue qui donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions visant à garantir la coexistence de diverses formes de production⁴¹. La formulation générale de l'art. 7 LGG et les autres normes de délégation de la LGG qui peuvent éventuellement être invoquées ponctuellement (p. ex. les art. 12, 16, al. 2, et 19 LGG) permettent de conclure que les bases légales figurant actuellement dans la LGG ne peuvent servir de fondement qu'à un régime de coexistence très rudimentaire⁴². Le Conseil fédéral est d'avis que la LGG doit être complétée par des normes de délégation choisies pour permettre une mise en œuvre cohérente et définitive de la coexistence prévue, no-

³⁷ Adresse Internet du rapport explicatif et du projet d'ordonnance sur la coexistence (à compléter en temps voulu).

³⁸ Ordonnance sur la production et la mise en circulation du matériel végétal de multiplication (RS 916.151).

³⁹ Ordonnance sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (RS 814.911).

⁴⁰ http://www.nfp59.ch/f_projekte.cfm?command=details&id=159&pid=159&person=1047

⁴¹ Schweizer et al. (a.a.O. FN 40), Koexistenz, N 53.

⁴² Cf. ibidem, N 91.

tamment en vue d'assurer une plus grande sécurité juridique en la matière. Le projet prévoit donc de compléter l'art. 7 par un nouvel al. 2 qui habilite le Conseil fédéral à édicter des dispositions destinées à protéger la production de produits exempts d'organismes génétiquement modifiés et le libre choix des consommateurs (cf. sous 2). La portée de la norme de délégation relative à la séparation des flux de produits (art. 16, al. 2, LGG) doit elle aussi être précisée. En outre, une norme de délégation portant sur la formation des personnes qui utilisent des OGM doit être prévue (art. 15a). Le Conseil fédéral tient ainsi compte des résultats du PNR 59.

Les auteurs de l'étude estiment d'autre part que le législateur fédéral a besoin d'une base légale à l'échelon des lois pour instaurer la possibilité de délimiter des « régions sans OGM »⁴³. Le Conseil fédéral prévoit dans son projet une telle possibilité, qui consiste à déterminer des régions dans lesquelles il est renoncé à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (régions avec agriculture exempte d'OGM, art. 19a à 19f LGG). Dans ce contexte, il fixe à l'échelon de la loi les principes et les exigences qui s'appliquent, de même que la désignation de ces régions et la possibilité d'obtenir un label pour une région (cf. sous 2).

Les auteurs d'une autre étude du PNR 59, intitulée « Concepts relatifs à l'accomplissement de l'information publique conformément à la loi sur le génie génétique »⁴⁴ (projet d'information), estiment pour leur part qu'il y a lieu d'intervenir dans d'autres domaines. Ils proposent de mieux séparer les dispositions relatives aux possibilités d'information existant dans le cadre du droit de la procédure administrative (p. ex. consultation des dossiers) de celles qui touchent à l'information et au dialogue avec le public. Ils voient en outre un potentiel d'amélioration dans les activités de communication des commissions et dans l'utilisation des moyens de communication modernes⁴⁵. Dans ce domaine, le Conseil fédéral juge suffisantes les bases qui figurent dans la LGG, en particulier l'art. 18, de même que les dispositions de la loi sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3). Dans son rapport relatif au postulat Leumann⁴⁶, il a déjà décrit dans quelle mesure il mène et encourage le dialogue avec le public.

Les auteurs du projet d'information proposent en outre une nouvelle réglementation de la désignation des produits génétiquement modifiés et des valeurs seuil qui s'y rapportent. Ils suggèrent d'introduire dans la LGG (art. 17) une définition générale des traces accidentelles d'OGM, que les ordonnances concernées (ordonnance sur la dissémination dans l'environnement, ordonnance sur le matériel végétal de multiplication, ordonnance sur les denrées alimentaires, etc.) pourraient à l'avenir utiliser comme base pour leurs propres réglementations. En outre, ils voient un renvoi aux OGM autorisés dans les pays tiers. Le Conseil fédéral est d'avis que les dispositions actuelles sur la désignation et les valeurs seuil n'ont pas besoin d'être harmonisées dans toute l'ampleur proposée par les auteurs, car les conditions de mise en circulation et de désignation ne sont pas les mêmes, en particulier, pour les semences, les

⁴³ Ibidem, N. 142, mit Verweis auf Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, Die Ausscheidung von gentechnikfreien Gebieten in der Schweiz de lege lata et de lege ferenda, Zürich/St. Gallen 2011, N 258 ff.

⁴⁴ http://www.nfp59.ch/f_projekte.cfm?command=details&id=177&pid=174,177&person=1047

⁴⁵ http://www.nfp59.ch/files/dokumente/Schweizer_Rainer_J_1_Summary_D_E.pdf.

⁴⁶ 09.3794 - Promouvoir le débat public sur le génie génétique dans le domaine non humain; Rapport disponible sur: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24250.pdf>.

aliments pour animaux et les denrées alimentaires, et qu'en outre, il faut faire une distinction entre l'utilisation directe et l'utilisation indirecte dans l'environnement.

Les auteurs du projet de coexistence estiment également qu'il faut adapter les dispositions relatives à la responsabilité civile qui figurent dans la LGG (art. 30 ss.). Outre des critiques fondamentales envers ce qu'ils appellent le « privilège de l'agriculteur » (concentration de la responsabilité sur le détenteur de l'autorisation), ils regrettent avant tout le manque de clarté de la notion de dommage. Ils considèrent les dommages potentiels dus aux croisements de plantes génétiquement modifiées avec des variétés non génétiquement modifiées comme des dommages purement pécuniaires, qui selon la LGG ne peuvent donner lieu à un dédommagement que s'ils résultent d'un acte illicite. Comme la LGG ne comporte pas de norme de protection à cet égard, ces dommages ne sont pas couverts et même le droit général de la responsabilité civile (art. 41 CO) ne fournit pas de solution⁴⁷. Le Conseil fédéral considère que les dispositions relatives à la responsabilité sont le fruit d'un compromis soigneusement pesé lors des longues délibérations menées dans le cadre du projet Gen-Lex initial et qu'il n'est pas nécessaire de les adapter dans l'immédiat. Même si cela ne ressort pas expressément des travaux préparatoires⁴⁸, le Parlement semble être parti du principe, dans ses débats, que les dommages aux plantes cultivées dus à des croisements avec des variétés génétiquement modifiées – p. ex. dans le cas où il n'est plus possible de vendre la récolte comme un produit exempt de modifications génétiques –, ne constituent pas des dommages purement pécuniaires, mais des dommages matériels ou à tout le moins des dommages pécuniaires induits par des dommages matériels. Cette opinion est également défendue dans la doctrine⁴⁹. Les véritables dommages purement pécuniaires – p. ex. le cas où un agriculteur qui, bien que n'étant pas touché par un croisement, aurait des difficultés à vendre sa production en raison de la mauvaise image de sa région – ne sont pas couverts par les dispositions relatives à la responsabilité civile et il doit en rester ainsi; du moins le Conseil fédéral ne voit-il pas l'utilité d'une norme de protection à cet égard.

Enfin, les auteurs du projet de coexistence considèrent qu'il y a lieu d'adapter les dispositions pénales de la loi sur le génie génétique. Ils estiment que les sanctions prévues sont trop générales et imprécises. Le Conseil fédéral est d'avis que les éventuelles carences de la LGG dans le domaine des dispositions pénales constituent un thème qui concerne non seulement la loi sur le génie génétique, mais aussi et surtout d'autres actes législatifs relevant du droit environnemental et administratif. Dans ces conditions, le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'intervenir spécifiquement dans le droit du génie génétique, mais propose d'examiner en temps voulu les dispositions pénales du droit de l'environnement et s'il y a lieu de les adapter.

⁴⁷ Schweizer et al. (a.a.O. FN 40), Koexistenz, N 242 ff.

⁴⁸ Voir p. ex. le message relatif à une modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), FF 2000 2283, 2323 ss.

⁴⁹ Christian Hediger, Die Haftungsbestimmungen des Gentechnikgesetzes (Art. 30-34 GTG), Beurteilung und Vergleich mit der Haftungsregelung des deutschen Gentechnikgesetzes, Dissertation Luzern, Zürich/Basel/Genève 2009.

1.2.2 Les « régions sans OGM »⁵⁰

1.2.2.1 Initiatives des cantons

En phase avec la première discussion relative à la prolongation du moratoire, les cantons de Genève, Berne, du Jura et de Neuchâtel avaient déposé des initiatives, respectivement les 2 mai, 14 mai, 18 décembre 2008 et le 30 mars 2009 qui proposaient de prolonger le moratoire alors fixé à l'art. 197 ch. 7, Cst. Certains ont légiféré dans le domaine du génie génétique en exprimant leur réserve envers l'utilisation de cette technologie dans l'agriculture.⁵¹ Les cantons concernés ont jugé positif le fait de renoncer à la culture des plantes génétiquement modifiées, tant au plan de l'agriculture que des consommateurs. Se référant aux structures agricoles à petite échelle, ils ont réclamé, avant tout, plus de temps afin que soit élucidée la question de la coexistence des cultures avec OGM et des cultures conventionnelles. La résonance auprès des cantons n'a pas changé depuis.

1.2.2.2 Projet de réglementation

La possibilité d'établir des « régions sans OGM » est le second élément fonctionnel dans la réglementation de la coexistence. Selon le projet du Conseil fédéral, la possibilité d'ajourner l'utilisation des OGM dans l'agriculture dans certaines régions pour une période donnée doit être offerte. De plus, il estime que l'engagement des acteurs d'une « région sans OGM » a une valeur digne d'être reconnue.

Afin de donner la compétence de décision aux acteurs concernés et tenir compte d'intérêts publics prépondérants comme l'agriculture à petite échelle, le libre choix du consommateur ou encore une protection accrue des surfaces à forte valeur naturelle (en particulier les habitats digne de protection et les biotopes particulièrement sensibles), trois modèles décisionnels distincts permettant de renoncer localement à l'utilisation des OGM sont prévus: l'un attribuant l'autorité décisionnelle aux cantons, l'autre aux agriculteurs et un modèle intermédiaire. Les trois modèles proposés peuvent être articulés de manière à considérer les intérêts en présence dans un canton donné et sont éventuellement cumulables.

Les modèles se basent sur l'attribution d'un label comme dans le cas des parcs d'importance nationale⁵². Le label « région sans OGM » vise à rendre visible et promouvoir ces régions, ce qui indirectement peut valoriser ses produits, services agricoles, touristiques et autres, et renforcer les circuits et les filières de production à l'échelle régionale. La question du développement d'une marque dans le but de pérenniser à long terme les « régions sans OGM » devra fait l'objet d'un examen complémentaire. De même, il n'est pas exclu que puissent être développées des appellations d'origine

⁵⁰ Pour une meilleure lisibilité, la dénomination matériellement exacte « *régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés* » sera systématiquement remplacée par « régions sans OGM ». En revanche la terminologie exacte « *régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés* » est utilisée dans le texte juridique.

⁵¹ Pour un survol, cf. Epiney/Waldmann/Oeschger/Heuck, a.a.O. (FN 44), p. 132 ss.; pour la problématique de la compatibilité de ces dispositions cantonales avec le droit fédéral, cf. p. 141 s. et 146 ss.

⁵² Art. 23e ss. loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN (RS 451) et ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs, OParcs (RS 451.36)

géographique sur initiative privée (p. ex. label Bourgeon⁵³) pour les produits facturés dans les « régions sans OGM » afin d'augmenter l'offre du marché.

Cependant et au contraire de ce qui est prévu pour les parcs d'importance nationale, l'octroi d'aides financières globales n'est pas envisagé dans le cas des « régions sans OGM ».

Dans le but d'assurer une certaine homogénéité, cohérence et crédibilité, les « régions sans OGM » doivent répondre à des critères spécifiques fixés par la Confédération; il est notamment prévu que les interdictions en matière d'OGM se calquent sur la pratique actuelle la plus stricte en matière d'OGM. En revanche, le renoncement ne touche pas les médicaments et vaccins OGM vétérinaires et humains, l'alimentation humaine OGM ou encore la recherche avec des OGM (en milieu confiné et ayant recours aux disséminations expérimentales).

La surface minimale et l'unicité (surface d'un seul tenant sans enclaves) des « régions sans OGM », la durée du renoncement aux OGM et les conditions d'exception et de suspension et l'attribution des compétences et responsabilités sont autant d'éléments qui conditionnent la qualité des désignations et qui, en conséquence, sont légalement assurés.

Le modèle top-down

En adéquation avec la position de certains cantons envers la culture des OGM (cf. 1.2.2.1), le modèle *top-down* leur octroie légalement la compétence décisionnelle pour promulguer « région sans OGM » une surface où l'utilisation des OGM pour la production agricole est interdite.

Ce modèle prévoit que, sur leur initiative, les cantons puissent désigner des « régions sans OGM », notamment dans le but, de protéger l'agriculture à petite échelle (proportionnalité) ou de protéger ou promouvoir des surfaces à forte valeur naturelle dans une région donnée. Les cantons peuvent utiliser cette possibilité pour, par exemple, rassembler divers biotopes ou paysages particulièrement sensibles (art. 8 ODE) en une surface unique et continue, où la production agricole avec des OGM est interdite. De cette manière, ils peuvent également respecter certaines pratiques, comme l'apiculture, quand elle veut produire du miel exempt de traces de pollen OGM. Dans le cas de ce modèle, c'est au canton d'identifier et de pondérer les intérêts qui entrent en matière pour et contre une production agricole avec des OGM, d'impliquer les milieux concernés et de choisir l'instrument et le processus de désignation.

Le modèle intermédiaire

Il prévoit que le canton puisse désigner une « région sans OGM », lorsqu'une majorité des agriculteurs (80 %) d'une région manifestent l'intérêt de produire sans OGM notamment dans le but de protéger l'agriculture à petite échelle. Cette variante intermédiaire a été élaborée dans le but de soutenir l'initiative d'agriculteurs qui peineraient à obtenir l'adhésion de tous leurs voisins, d'où l'importance de la compétence décisionnelle accordée à l'autorité cantonale. Hormis sa compétence décision-

⁵³ Le Label bourgeon identifie les denrées alimentaires produites selon les directives du cahier des charges de BIO SUISSE (Association suisse des organisations d'agriculture biologique).

nelle, l'autorité joue également le rôle d'arbitre, elle doit entendre les praticiens et les milieux concernés. Elle doit tenir compte d'une part des intérêts des agriculteurs opposés à l'utilisation des OGM considérant que la mise en œuvre des mesures de coexistence seraient disproportionnée et d'autre part de ceux des autres agriculteurs, qui peuvent se voir proposer des mesures compensatoires (p. ex. échange avec des parcelles en dehors de la « région sans OGM »). Le canton choisit l'instrument et le processus de désignation; dans tous les cas, il doit vérifier qu'une surface agricole suffisante soit encore disponible pour la culture éventuelle d'OGM.

Le modèle bottom-up

Dans le but d'offrir aux acteurs la possibilité de se profiler comme agriculteurs-producteurs d'une « région sans OGM », et afin qu'ils puissent indirectement en tirer un bénéfice sur le marché, ou en terme d'image, un modèle de renoncement volontaire à l'utilisation des OGM dans l'agriculture est proposé.

Ainsi, le modèle prévoit qu'un territoire d'un seul tenant sur lequel les agriculteurs déclarent volontairement vouloir renoncer à l'utilisation des OGM, puisse bénéficier d'une appellation comme « région sans OGM ». En l'espèce, tous les agriculteurs qui cultivent la surface de cette zone (100 %) doivent s'engager à produire sans OGM. Par le biais d'un organe responsable, leur demande peut être déposée auprès des autorités cantonales qui jugeant de sa conformité peuvent reconnaître la « région sans OGM ».

De façon analogue pour les trois modèles, il est prévu que la demande de label soit transmise à l'autorité cantonale par le biais de l'organe responsable de la « région sans OGM ». L'autorité cantonale juge de sa conformité et la transmet à la Confédération qui attribue, pour une durée déterminée, un label pour la « région sans OGM » à l'organe responsable.

Selon les trois modèles, les cantons ont un rôle d'accompagnement, de coordination et de facilitation pour le dépôt des demandes. Ils doivent assurer la garantie territoriale de la région sans OGM notamment par la voie d'une décision (individuelle ou générale), éventuellement d'une ordonnance ou d'un instrument de l'aménagement du territoire.

En revanche, la Confédération édicte certains critères matériels et formels pour les « régions sans OGM », dans le but de favoriser l'harmonisation entre ces régions.

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation s'est déroulée du ... au ... 2013. ... prises de position sont parvenues à l'OFEV.

1.3.2 Position du milieu agricole et des consommateurs

...

1.3.3 Justification des objets de la réglementation

Ayant été mandaté pour mettre à disposition une réglementation sur la coexistence jusqu'à l'issue du moratoire actuel et examiner la possibilité d'autoriser des « régions

sans OGM », le Conseil fédéral a envisagé de régler la coexistence d'une manière normative au niveau des ordonnances uniquement, et de soumettre ultérieurement au débat une proposition pour les régions sans OGM. Or, après avoir considéré les expertises les plus récentes en matière de droit relativement à la coexistence (PNR 59, cf. sous 1.2.1.2), il est d'avis que cette option est insuffisante. Par la révision de la LGG, il veut privilégier l'approche de la sécurité juridique, en clarifiant la question de la délégation législative et en intégrant de manière exhaustive les mesures nécessaires à garantir la coexistence. Cela étant, il opte pour une nouvelle ordonnance, centralisant toutes les prescriptions relatives à la coexistence au niveau de l'agriculture. Dans le même élan, le Conseil fédéral propose d'intégrer à la LGG la possibilité de désigner des « régions sans OGM » comme alternative à la coexistence dans des situations particulières, comme dans le cas où l'exercice de la coexistence serait disproportionné ou lorsqu'un intérêt économique, par exemple, est formulé par l'ensemble ou une grande partie des agriculteurs d'une région donnée (cf. sous 1.2.2.2). Le Conseil fédéral choisit de proposer la révision de la LGG pour servir deux objets complémentaires, l'édiction de normes sur une base juridiquement stable et la possibilité de désigner des régions exemptes d'OGM.

Compte tenu de la complexité de la mise en œuvre de la coexistence, il aurait été imaginable d'y renoncer en proposant une interdiction généralisée à tout le territoire et à durée illimitée, relative à l'utilisation des OGM dans l'agriculture, ou éventuellement une interdiction à durée limitée renouvelable. Le Conseil fédéral ne veut pas proposer d'interdiction à long terme qu'il considère comme anticonstitutionnelle et qui s'inscrirait en faux contre les obligations en matière de droit international commercial. A ses yeux une telle option ne peut être retenue. En revanche, il voit la prolongation du moratoire actuel comme une chance pour mettre à disposition un régime de coexistence opérationnel et juridiquement sûr⁵⁴.

En ce qui concerne la recherche, plus précisément les disséminations expérimentales, le Conseil fédéral est d'avis que l'interdiction d'utiliser des transgènes de résistance aux antibiotiques utilisés en médecine humaine et vétérinaire peut être suspendue, dans le but de ne pas prêter la recherche et d'harmoniser les conditions à celles en vigueur en Europe. En revanche le Conseil fédéral veut en tous cas maintenir l'interdiction d'utiliser ces gènes de résistance aux antibiotiques dans les produits destinées à la commercialisation, comme c'est d'ailleurs aussi le cas en Europe.

Pour les raisons déjà évoquées (cf. sous 1.2.1.2) le Conseil fédéral renonce à adapter la LGG dans d'autres domaines, comme proposé par des résultats du PNR 59.

1.3.4 Planification

Dans le but de favoriser la compréhension et la vision globale du projet actuel sur la coexistence et les « régions sans OGM », le Conseil fédéral soumet à l'approbation du Parlement une proposition de révision de la GTG qui complète le droit en matière de coexistence et qui légalise des « régions sans OGM ».

Dans le domaine de la coexistence un projet d'ordonnance réglant les prescriptions techniques relatives à l'agriculture a été mis en consultation publique simultanément

⁵⁴ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123028.

au présent projet. Il se base, entre autres, sur le projet d'amendement législatif présenté avec ce message.

1.4 Adéquation des moyens requis

Le projet actuel ne modifie pas fondamentalement la répartition des tâches de la Confédération et celles des organes chargés de l'exécution, tout au plus, considère-t-il une légère extension de ces dernières. Ces tâches sont réglées dans une logique de complémentarité entre les administrations compétentes. Le présent projet ne prévoit aucun nouvel objet de subventionnement ou de moyens financiers pour les nouvelles tâches qui y sont réglées (cf. sous 1.2.2.2). En revanche, les moyens destinés à financer ces dernières seront demandés par la voie des ordonnances.

1.5 Comparaison avec le droit étranger

En dehors de l'Union européenne (UE), peu de pays ont mis en place une législation contraignante concernant la coexistence; cela concerne notamment les principaux pays producteurs d'OGM, comme les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine, l'Inde, ou le Canada. Cette absence de réglementation concernant la coexistence s'explique par le fait que dans la plupart de ces pays, les OGM ne sont pas considérés comme des produits commerciaux particuliers parce qu'ils ont subi une modification génétique. Ils sont réglementés de façon identique à ceux obtenus grâce à l'agriculture conventionnelle, c'est-à-dire en fonction de leur nouvelle propriété et de leur composition. Si des mesures d'isolement ou de séparation doivent s'appliquer entre différentes variétés cultivées, elles n'ont pour but que de conserver la pureté variétale.

Il faut souligner que la question de la coexistence est étroitement liée à l'obligation de déclaration de la présence d'OGM dans un produit commercialisé. En effet, la nécessité de mettre en place des mesures de coexistence est notamment due à la demande du marché ou des consommateurs, qui veulent une meilleure transparence au niveau de l'origine des produits. Dans ce contexte, un pas dans le sens d'une plus grande transparence vis-à-vis de l'utilisation des OGM a été franchi avec la décision du 5 juillet 2011 du Comité du Codex Alimentarius⁵⁵ qui a reconnu que l'on pouvait, mais sans caractère obligatoire, étiqueter des denrées alimentaires contenant des OGM ou produites à partir d'OGM.

Situation dans l'Union européenne

L'UE base sa définition de la coexistence sur le choix informé du consommateur entre les différents types de production (conventionnelle, biologique ou avec des OGM), en conformité avec les obligations d'étiquetage définies par la législation communautaire. Comme la présence non intentionnelle de produits OGM dans des produits non-OGM ne peut être exclue, des mesures appropriées doivent être prises lors de la culture, de la récolte, de l'entreposage et du traitement pour garantir la coexistence. Dans l'UE, la coexistence a donc pour but d'obtenir une séparation suffisante entre production OGM et non-OGM, et ce pour les OGM qui ont passé avec succès le processus d'évaluation des risques potentiels pour la santé ou l'environnement.

⁵⁵ Le *Codex Alimentarius* est un recueil de recommandations relatives à la sécurité alimentaire, la protection des consommateurs et des travailleurs des filières alimentaires, et la préservation de l'environnement, établies par deux organisations mondialement reconnues (FAO, OMS).

ronnement, c'est-à-dire considérés comme suffisamment sûrs. Par conséquent les règles de coexistence ne prennent pas en compte la gestion des risques potentiels que présentent les OGM.

En 2003, la Commission européenne (CE) a adopté une recommandation sur les lignes directrices pour le développement de stratégies nationales et de bonnes pratiques pour aider les Etats membres à développer un cadre législatif national ou d'autres instruments pour la coexistence⁵⁶. En février 2009, quinze Etats membres avaient adopté des législations spécifiques sur la coexistence (Autriche, Belgique, République tchèque, Allemagne, Danemark, France, Lettonie, Lituanie, Liechtenstein, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Suède et Slovaquie), alors que dans certains Etats, la compétence a été déléguée au niveau régional (Autriche, Belgique). Finalement, le 13 juillet 2010, la Commission européenne a adopté la recommandation établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques (2010/C 200/01)⁵⁷. Cette recommandation permet aux Etats membres d'envisager la liberté d'autoriser, de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur la totalité ou une partie de leur territoire. Selon cette recommandation, il serait également possible de définir des « régions sans OGM » lorsque les conditions climatiques, les modes de culture ou les structures des exploitations ne permettent pas la mise en place de mesures efficaces à un coût raisonnable. En outre, elle fixe des conditions particulières à une interdiction, notamment ses buts légitimes, à savoir éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques. La possibilité générale pour les Etats membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire fait justement l'objet d'une proposition contestée de modification de la directive 2001/18/CE. A l'heure actuelle, sa transposition au sein de la directive est ajournée en raison des grandes divergences d'opinion au sein de l'UE⁵⁸.

Actuellement, l'Espagne (97 000 hectares en 2011) et le Portugal (7700 hectares en 2011) bénéficient de l'expérience de la coexistence entre cultures de maïs conventionnel et de maïs OGM (variété MON810) sur la base du droit européen en vigueur (Espagne) et des réglementations nationales spécifiques (Portugal).

Situation dans les principaux pays producteurs d'OGM

Aux Etats-Unis comme au Canada, la culture des OGM et les produits issus d'OGM sont réglementés de la même manière que les produits obtenus avec des méthodes classiques ou conventionnelles, puisque c'est le principe d'équivalence substantielle qui est appliqué. La question de la coexistence est cependant devenue un sujet d'actualité récemment, la très forte progression des surfaces cultivées en OGM de ces dernières années s'opposant à une demande croissante de la part des consommateurs pour des produits alimentaires issus de culture biologique ou élaborés sans l'aide des biotechnologies ou encore, plus simplement, transmettant l'image d'une

⁵⁶ Recommandation de la commission établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques, JO L 189 du 29 juillet 2003, p. 36

⁵⁷ Recommandation de la commission établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques, JO C 200 du 22 juillet 2010, p. 1

⁵⁸ *Agra Facts* numéro 45 12, publié le 8 juin 2012

agriculture proche de la nature. La récente controverse à propos de l'autorisation de culture de luzerne OGM a renforcé ce besoin de transparence et de traçabilité, mais aucune législation sur la coexistence ou l'obligation d'étiquetage de produits OGM n'est en place actuellement dans ces deux pays. Pour rappel, le Canada et les Etats-Unis exigent l'étiquetage obligatoire d'un produit (OGM ou non-OGM) lorsqu'il présente un risque pour la santé lié à la présence de substances allergènes ou à un changement important dans la composition de l'aliment.

Autres pays

Actuellement, une réglementation exigeant la déclaration de la présence de produits OGM existe dans une quarantaine de pays (Arabie Saoudite, Australie, Chine, Corée du Sud, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Russie, tous les pays de l'UE, Taïwan). D'autres pays sont sur le point d'adopter une réglementation semblable (Brésil, Inde, Indonésie, Israël, Malaisie, Singapour et Thaïlande), avec des degrés divers dans le caractère obligatoire de la déclaration, dépendant à la fois de la nature de l'OGM, du seuil de tolérance, et du type de produit. Par contre, en dehors de l'UE, aucun pays n'a encore mis en place de réglementation concernant la coexistence proprement dite. Dans les principaux pays exportateurs à la fois de produit OGM et de produits conventionnels (Argentine, Brésil, Canada), ce sont les exploitants eux-mêmes qui prennent les mesures nécessaires pour éviter les mélanges au-dessus d'un seuil contractuel, d'où des surcoûts à l'exportation pour les produits issus de l'agriculture conventionnelle. En revanche, il faut noter que dans ces derniers pays, la production se fait à une échelle largement supérieure, une grande unité de production (ferme) en Argentine comptabilisant 2000 hectares, ce qui *de facto* diminue les interactions avec le voisinage.

Cas des « régions sans OGM »

Des « régions sans OGM » existent déjà sur une base volontaire au sein de l'UE depuis 2003. Cette année-là, dix autorités régionales européennes ont signé une déclaration conjointe dans le but de sauvegarder leurs productions locales ou régionales, qu'elles estiment menacées par l'introduction des OGM. L'action de leur réseau est fondée sur des principes réunis en février 2005, au sein de la Charte de Florence⁵⁹.

En vertu de la nouvelle recommandation de la commission (2010/C 200/01) Madère est depuis début mai 2010 la première région européenne déclarée officiellement « région sans OGM » par la Commission européenne. En effet, le 5 mai 2009, et conformément à l'art. 114 du Traité sur le fonctionnement de L'Union européenne, le Portugal avait notifié à la Commission le projet de décret législatif de Madère, au motif que les OGM pouvaient potentiellement menacer la biodiversité de l'île.

1.6 Mise en œuvre

En plus de l'ordonnance sur la coexistence qui précise les mesures techniques pour la coexistence dans le domaine de l'agriculture (cf. sous 1.2.1.1) et qui fait partie intégrante du paquet présenté sur la réglementation pour la coexistence, doivent également être concrétisés par voie d'ordonnance les mécanismes et les conditions

⁵⁹ Lien à la Charte de Florence: <http://www.gmofree-euregions.net:8080/docs/ajax/ogm/Flyer%20FR.pdf>

pour ces régions ainsi que pour la procédure d'attribution et l'utilisation du label « régions sans OGM » qui correspondent aux orientations convenues. Un projet d'ordonnance sera disponible dès acceptation de la présente réglementation, en particulier de la proposition sur les « régions sans OGM » (cf. aussi sous 2.4.3).

De plus, pour une application transparente et juste de la mise en œuvre des « régions sans OGM », il serait souhaitable que les cantons prévoient, sous forme d'un texte d'application, un modèle de processus décisionnel et de traitement des demandes pour les « régions sans OGM » comprenant aussi les conditions de renouvellement et des voies de recours. Les cantons peuvent aussi promouvoir l'organisation en réseaux ou des actions communes des « régions sans OGM » pour soutenir, par exemple, l'harmonisation de la mise en œuvre, le dépôt d'une marque, ou encore l'élaboration de publications contribuant à l'identification et à la reconnaissance des « régions sans OGM ».

2 Commentaires des dispositions

Préambule

Les dispositions relatives aux régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés (art. 19a-19f LGG) s'appuient à la fois sur les bases citées dans la version en vigueur du Préambule et sur l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), lequel constitue la base constitutionnelle régissant l'agriculture (cf. sous 5.1). Cette base constitutionnelle doit donc être intégrée dans le Préambule. Selon la pratique actuelle, seules les dispositions constitutionnelles formellement attributives de compétence autorisant à légiférer figurent dans le préambule d'une loi fédérale; s'il ne s'agit pas d'un article complet, mais uniquement de certains alinéas ou de certaines lettres, seuls ces alinéas ou lettres sont mentionnés.

Art. 6, al. 2, let. c

En conséquence des demandes et remarques formulées par le PNR 59, le Conseil fédéral veut apporter un allègement significatif pour la recherche fondamentale (disséminations expérimentales) en abolissant l'interdiction d'utiliser des gènes de résistance aux antibiotiques utilisés en médecine humaine et vétérinaire. En effet, il s'est avéré que cette restriction représente un frein à l'échange international de matériel entre les chercheurs et un investissement financier démesuré pour le développement de marqueurs alternatifs dans des projets de recherche fondamentale ne concernant pas le développement d'une variété OGM commercialisable. En outre, les obligations en la matière sont dès lors harmonisées avec le droit européen.

Art. 7, al. 1

Dans la version allemande de la loi, cette disposition est reformulée de façon neutre en terme de genre. Aucun changement n'est nécessaire à cet égard en français.

Art. 7, al. 2

Ajoutée à l'objectif de la LGG majoritairement sécuritaire, cette loi a pour vocation la protection de la production exempte d'OGM de même que celle du libre choix du consommateur. C'est ce principe qui est fixé dans l'art. 7. Le nouvel *al. 2* n'apporte pas d'éléments supplémentaires par rapport à la coexistence, mais livre la base légale claire pour des mesures concrètes, qui sont, de manière rudimentaire, déjà contenues dans l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE), et qui devront

être précisées et complétées par le Conseil fédéral dans la future ordonnance sur la coexistence.

Comme mesure capitale de gestion du risque, le Conseil fédéral est appelé à fixer des distances d'isolement entre cultures OGM et non-OGM (*let. a*). Sous cette lettre ont été ajoutées la possibilité d'édicter d'autres mesures techniques efficaces pour limiter le flux de pollen ainsi que la propagation ultérieure d'OGM, comme par exemple les zones tampons⁶⁰.

La *let. b* traite des obligations d'information et de documentation d'un cultivateur de plantes génétiquement modifiées à l'encontre de ses voisins et des autorités qui figurent déjà dans l'ODE. Avec cette nouvelle disposition, le Conseil fédéral a choisi l'option d'introduire des obligations de coordination directes entre des acteurs privés, y compris les apiculteurs et apicultrices. Ces derniers sont des acteurs importants pour l'agriculture et leurs produits ont une image positive d'authenticité. Or, la présence de parcelles cultivées avec des plantes génétiquement modifiées mellifères proches des ruches pourrait interférer avec la volonté dans l'apiculture de produire du miel sans traces OGM.

La *let. c* introduit dans la loi la possibilité pour le Conseil fédéral d'introduire au niveau de l'ordonnance l'obligation de contrôler les repousses, qui est une pratique agricole efficace et reconnue pour détruire les plantes génétiquement modifiées qui pourraient subsister hors parcelle et en dehors des périodes des cultures et être à l'origine de mélanges involontaires subséquents. Avec cet ajout, on étendra les obligations pour la coexistence temporellement (après la culture) et géographiquement (en dehors de la parcelle cultivée).

L'analyse des prescriptions en vigueur pour la coexistence a révélé une possible lacune concernant les clauses techniques pour certifier une filière garantie exempte d'OGM. Dans la pratique actuelle avec les produits issus de l'agriculture conventionnelle, le développement de processus et de normes en matière de contrôle de qualité tout au long de la filière de production repose sur les différents acteurs à leur satisfaction et à celle des consommateurs. En ce qui concerne les produits OGM, l'expérience manque pour savoir si un système identique peut fonctionner. C'est la raison pour laquelle la *let. d* prévoit la mise en place d'éventuelles dispositions techniques adéquates par voie d'ordonnance.

Art. 7, al. 3

L'art. 2, al. 2, attribue la charge des mesures à prendre en application de la LGG à celui qui en est la cause. Mais encore, les dispositions de la LGG (art. 30, al. 2 et 3) exposent en premier lieu le détenteur de l'autorisation à la responsabilité des dommages consécutifs à l'utilisation des OGM, que cette utilisation soit conforme ou non⁶¹. Si le détenteur de l'autorisation peut prouver la non-conformité de l'utilisation par l'utilisateur, il peut entamer une action récursoire contre l'utilisateur fautif. Ces clauses couvrent les frais engendrés par des dommages effectifs. En revanche, lorsqu'un producteur non-OGM constate le non-respect des conditions d'application selon l'art. 7, al. 2, qu'il fait confirmer cet état de fait par l'autorité compétente, il peut faire vérifier si l'utilisation fautive (p. ex. distances non conformes) a causé un

⁶⁰ Les zones tampons sont des surfaces cultivées avec une variété naturelle, qui jouxtent les parcelles d'OGM et dont le rôle est de servir de barrière biologique, leurs plantes captant le pollen OGM.

⁶¹ Principe appelé communément privilège de l'agriculteur

dégât (p. ex. dépassement des seuils autorisés). Dans le cas où aucun dégât n'est constaté, les coûts liés au contrôle ne sont pris en compte ni par le détenteur de l'autorisation ni par l'utilisateur fautif, selon le droit en vigueur. L'al. 3 comble cette lacune en obligeant l'exploitant fautif à prendre en charge les coûts supplémentaires engendrés par le contrôle de la qualité des produits de la personne concernée. Pour prévenir les querelles entre exploitants, il est prévu que l'état de fait soit constaté par l'autorité compétente, voire par une autorité cantonale qui en est chargée, conformément à l'art. 20, al. 2, LGG.

Art. 15a

L'art. 15 LGG prévoit que l'acquéreur soit non seulement informé des caractéristiques particulières des plantes génétiquement modifiées qu'il se propose d'utiliser, mais aussi qu'il soit suffisamment instruit, pour qu'il respecte en utilisateur éclairé les clauses d'utilisation du produit dont il fait l'acquisition (al. 1). Cette instruction sert à transmettre activement les recommandations spécifiques au produit, réserves et autres conditions d'utilisation, fixées lors de la demande et de l'autorisation pour la mise sur le marché dudit produit, tout d'abord pour éviter l'atteinte aux objectifs visés par la loi sur le génie génétique (art. 1 LGG). L'acquéreur est tenu d'observer les instructions du fabricant et de l'importateur (art. 15, al. 2, LGG).

En corrélation avec l'obligation d'information et d'instruction de la part du détenteur de l'autorisation (ou intermédiaires), l'utilisateur doit pouvoir comprendre les mesures nécessaires afin de les mettre en œuvre correctement. Ce principe, qui fixe la nécessité pour l'utilisateur d'avoir les connaissances et capacités pour utiliser des OGM fait l'objet du nouvel art. 15a LGG. Dans le même temps, le Conseil fédéral doit être habilité à prescrire des mesures de formation nécessaires, c'est-à-dire le type, le contenu et la durée de la formation à dispenser là où des lacunes en la matière sont constatées. A l'heure actuelle, cela ne concerne pas les connaissances acquises par les agriculteurs dans le cadre de leur formation professionnelle, qui semble suffisante pour assurer une mise en pratique correcte des instructions d'utilisation des OGM.

L'art. 15a LGG ne change pas le fait que le type et le contenu de la formation à dispenser relèvent à priori de la responsabilité de celui qui commercialise la plante génétiquement modifiée. Une formation existe à ce jour pour les personnes responsables en matière de sécurité biologique (biosafety officers, BSO) dans le milieu confiné (laboratoires, institutions de recherche, hôpitaux etc.). La dispense de cours pour les BSO⁶², actuellement sur une base volontaire, a répondu à un besoin et a fait ses preuves en tant qu'instrument de la sécurité biologique. De même, dans le cadre de la coexistence, l'harmonisation des normes en matière de formation pourrait devenir une question pertinente pour sa mise en œuvre. Renvoyant aux buts sécuritaires de la LGG, le nouvel art. 15a transpose au sein de la loi la possibilité de mettre en place un tel instrument.

Art. 16, al. 2

La coexistence représente l'ensemble des mesures destinées à préserver la qualité des filières sans OGM. Afin de garantir, qu'en extrémité de filière, c'est-à-dire au niveau du produit commercialisable, les normes en vigueur sur la désignation soient respectées, un éventail de mesures techniques, biologiques et organisationnelles doit être mises en œuvre. Déjà aujourd'hui, l'art. 16 LGG prévoit l'application de telles

⁶² <http://www.bafu.admin.ch/biotechnologie/01744/02964/index.html?lang=fr>.

mesures le long des filières de production, se référant aux flux de produits, mais sans mentionner explicitement le lieu de production. Dans le cas des produits utilisés comme denrées alimentaires, les conditions prévues dans le droit spécifique⁶³ sont valables. Or, dans la pratique agricole les produits OGM issus des récoltes destinés à l'agriculture (p. ex. semences) ou à l'alimentation animale sont fréquemment entreposés temporairement en de multiples endroits (champ, véhicules, ferme) avant d'entrer dans la chaîne de production proprement dite. L'al. 2 exige désormais que des mesures soient prises pour ces derniers également sur les lieux de production ou d'entreposage intermédiaires.

Une légère modification rédactionnelle a également été apportée par l'harmonisation de la terminologie entre les al. 1 et 2, le terme « contamination » ayant été remplacé par « mélange indésirable ».

Ici encore, il ne s'agit pas véritablement d'un nouvel objet de réglementation, mais plutôt de préciser le libellé d'une norme existante, dans le but de garantir la séparation en amont et le long des filières de production.

Section 3 Régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés

Au regard du présent concept de réglementation pour la coexistence, la possibilité de désigner des « régions sans OGM » offre une alternative lorsque la mise en œuvre des mesures de coexistence dictées dans l'ordonnance spécifique est complexe voire disproportionnée, ou lorsqu'une « région sans OGM » s'impose à cause d'un autre intérêt prépondérant (cf. aussi sous 1.2.2.2). Aucune mesure de coexistence ne s'applique aux « régions sans OGM », y supprimant de fait les contraintes pratiques liées à la coexistence. Si les surfaces dédiées à la culture et la pratique de l'agriculture conventionnelle sont regroupées, cela implique indirectement une densification des autres surfaces, y compris celles où les OGM seraient utilisés. C'est la vision systémique des pratiques culturales avec OGM et sans OGM qui fait la force des dispositions sur les « régions sans OGM ». La section 3 du deuxième chapitre de la LGG regroupe l'ensemble de la réglementation au sujet des « régions sans OGM ».

Art. 19a

En tant que principe, l'al.1 décrit les utilisations auxquelles les producteurs doivent renoncer dans la « région sans OGM » pour qu'elle soit désignée comme telle. Interdite est l'utilisation des moyens de production agricole qui sont des OGM, qui en contiennent ou qui en sont dérivés. Les normes en matière d'utilisation d'OGM correspondent à la pratique la plus stricte actuellement en vigueur, conformément au droit national et européen en vigueur.

La pratique actuelle est définie par l'utilisation au plan national de la désignation « produit sans recours au génie génétique », qui relève de la législation sur les denrées alimentaires. En d'autres termes, la production de denrées alimentaires d'origine végétale ou animale doit se faire, sur l'ensemble de la filière de production, sans recourir à aucune matière première, ni à aucun additif, auxiliaire technologique ou aliment pour animaux produit à partir d'OGM. L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés et de leurs dérivés est interdite en agriculture biologique, ce qui est compatible avec l'utilisation de la désignation « produit sans recours au génie génétique » à l'échelon national prévue par la législation sur les denrées alimentaires. Quant à la législation européenne sur l'agriculture biologique, elle prévoit une déro-

⁶³ Ordonnance sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées ODAIGM (RS 817.022.51)

gation pour l'utilisation d'additifs aux aliments pour l'homme et les animaux lorsque de tels aliments ne sont pas disponibles sur le marché sous une forme exempte d'OGM. A ce jour, cette dérogation n'a toutefois été ni invoquée, ni appliquée.

En revanche, le renoncement ne touche pas les médicaments et vaccins vétérinaires et humains, l'alimentation humaine OGM qui en sont issus ou qui ont été produits à l'aide d'OGM, et non plus la recherche avec des OGM (en milieu confiné). De plus, *l'al. 2* exclut explicitement les disséminations expérimentales des interdictions dans les « régions sans OGM ».

Art. 19b

En ligne avec la retenue de certains cantons envers l'utilisation du génie génétique (voir 1.2.2.1), *l'art. 19b* attribue aux cantons un rôle central pour l'édiction des « régions sans OGM ». Il incombe donc au canton de reconnaître (*art. 19d*) ou de déterminer (*art. 19e*) des « régions sans OGM ».

Art. 19c

Dans le but de garantir une certaine harmonisation entre les « régions sans OGM » et pour éviter leur éparpillement, des critères de connexité (surface d'un seul tenant sans enclaves) et de surface minimale sont fixés à *l'al. 1* (*let. a*). Le même alinéa prévoit des critères pour une certaine visibilité des « régions sans OGM » dans le paysage (*let. b*) et pour la garantie des « régions sans OGM » pour une durée minimale (*let. c*).

La surface minimale de 400 hectares (*let. a*) prévue dans le projet correspond à la surface fusionnée et contigüe d'environ 20 domaines agricoles moyens en Suisse. Ainsi fixée, cette valeur permet d'éviter un morcellement trop important des surfaces agricoles, qui ferait perdre aux « régions sans OGM » leur attrait.

La *let. b* précise les conditions de délimitation des « régions sans OGM ». Les frontières naturelles, les éléments de paysage aisément reconnaissables, ainsi que les frontières politiques servent de délimitation sur le terrain aux « régions sans OGM » en lieu et place des limites de propriétés (cadastre par exemple).

Sous la *let. c*, le législateur assujettit la désignation « régions sans OGM » à une durée minimale de cinq ans. Celle-ci compense de façon proportionnelle les coûts pour la mise en œuvre et rend en outre possible l'adhésion et la fidélité du consommateur aux biens et produits des « régions sans OGM » et son appréciation des bénéfices potentiels qui y sont liés. Le canton peut décider d'une procédure simplifiée pour le renouvellement d'une « région sans OGM ». Au regard de la durée minimale ainsi fixée, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un processus de renonciation.

Selon *l'al. 2*, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution concrétisant les exigences auxquelles doivent satisfaire les « régions sans OGM ». Dans le but de rendre la mesure adaptée au but poursuivi, le Conseil fédéral peut faire des exceptions concernant les consignes d'exécution. Afin de ne pas léser les cantons à surfaces réduites, il peut autoriser la désignation d'une région sans OGM inférieure à la taille minimale dans un canton où la surface agricole exploitable disponible serait inférieure ou égale à 400 hectares (*let. a*). Il peut aussi régler la désignation de « régions sans OGM » au niveau intercantonal (*let. b*). Au sens de la *let. c*, le Conseil fédéral peut également consentir exceptionnellement des allègements aux interdictions dans le cas où ces dernières s'avèreraient disproportionnées. Ceci pourrait être

le cas lors d'une pénurie avérée de produits non-OGM de première nécessité. Par exemple, dans le cas exceptionnel d'une pénurie avérée d'aliments conventionnels pour animaux, il peut autoriser l'utilisation exceptionnelle d'aliments pour animaux OGM. Il pourrait encore octroyer une dérogation pour l'usage de vitamine B2 obtenue à partir d'OGM⁶⁴, si le stock de produits issus de synthèse chimique devait être indisponible en quantité et en qualité suffisante sur le marché. Dans le cadre des dispositions d'exécution, le Conseil fédéral peut se faire assister par une commission indépendante d'experts, similaire au comité de réglementation actif au niveau européen⁶⁵, dont le rôle serait de le conseiller sur les dérogations à octroyer.

Art. 19d

Selon les conditions de l'*art. 19d*, le canton reconnaît une « région sans OGM », sur la demande d'un organe responsable qui représente des acteurs privés désireux de renoncer à l'utilisation d'OGM dans la production agricole, et, de pouvoir ainsi distinguer leurs biens. L'ensemble (100 %) des agriculteurs et agricultrices de la future « région sans OGM » doivent consentir à cette reconnaissance.

Art. 19e

Par la détermination de « régions sans OGM » sur décision du canton, il est possible de renoncer à l'utilisation des OGM pour des motifs faisant référence à la complexité ou aux surcoûts liés à la mise en œuvre de la coexistence, c'est-à-dire à la proportionnalité dans une agriculture à petite échelle, à la protection et la promotion de surfaces à forte valeur naturelle ou à un autre intérêt prépondérant (cf. aussi sous 1.1.2 et 1.2.2). Les motifs pour créer de telles régions sont mentionnés d'une manière énumérative, mais non exhaustive *aux al. 1 et 2*.

Les deux dispositifs prévus pour la détermination par le canton de « régions sans OGM » sont décrits *aux al. 1 et 2*. Selon le dispositif choisi, le canton joue le rôle de relais et d'arbitre ou d'instigateur.

L'un des deux dispositifs (*al. 1*) prévoit que le canton puisse déterminer une « région sans OGM » sur la demande d'un organe responsable qui représente au moins 80 % des acteurs privés d'une région donnée désireux de renoncer à l'utilisation d'OGM dans la production agricole, et de pouvoir ainsi distinguer leurs engagements. En revanche, il doit effectuer une analyse des intérêts en présence qui conclue que les agriculteurs renonçant aux OGM seraient défavorisés en présence de culture ou autre utilisation d'OGM, notamment par le fait que l'exercice de la coexistence serait disproportionné dans une structure agricole ou paysagère à petite échelle ou morcelée (*let.b*).

L'*al. 2* propose un second dispositif qui permet au canton d'ordonner le renoncement à l'utilisation d'OGM, sur un territoire de sa compétence, pour les mêmes raisons que dans le dispositif de l'*al. 1* ou encore s'il veut faire primer l'agriculture sans OGM dans la perspective de privilégier un intérêt prépondérant, tel que la protection ou la promotion de surfaces à haute valeur naturelle (*let. b*). Lorsque le canton décide de façon unilatérale de promulguer une « région sans OGM », il lui est imposé de

⁶⁴ Obtenu à partir d'OGM: obtenu selon un procédé dans lequel le dernier organisme vivant utilisé est un OGM, mais non constitué d'OGM et n'en contenant pas.

⁶⁵ Art. 37 du règlement (CE) N° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques.

consulter l'avis de la collectivité et de tenir compte de la pluralité des types d'agriculture et des productions prévues. La concertation locale permettant d'identifier des intérêts spécifiques, est garante de l'intérêt public et devrait souscrire positivement à la gestion future de la « région sans OGM » et à l'application stricte des conditions et des orientations prévues (*let. a*). Dans le cas de la promulgation d'une « région sans OGM » sur initiative des autorités cantonales, ces dernières désignent un organe responsable, délèguent cette fonction à un organisme externe ou encore tiennent le rôle d'organe responsable, assumant ainsi les tâches qui lui incombent.

Au sens des *art. 19d et 19e*, l'organe responsable fixe les conditions générales pour les opérateurs et les cultivateurs, organise le contrôle des engagements définis aux *art. 19a, 19c et 19e*. L'organe responsable pourra déléguer la tâche de contrôler l'application des obligations à un prestataire reconnu de contrôle et de certification, comme pratiqué pour d'autres systèmes d'appellations, réglés notamment par l'ordonnance sur les parcs d'importance nationale⁶⁶ ou l'ordonnance sur les désignations « montagne » et « alpage »⁶⁷ (cf. aussi sous 1.6).

Afin que la présente réglementation ne soit pas incompatible avec le droit international sur le commerce (cf. 5.2.1 ci-dessous) et ne conduise pas à l'exclusion de la culture et de l'utilisation d'OGM sur l'entité du territoire suisse, *l'al. 3, let. a*, prévoit que soit conservée une surface cultivable de taille adéquate pour un choix cultural incluant les OGM. Bien qu'elle ne soit pas explicitement fixée, la taille pourrait correspondre par défaut à l'équivalent de la surface minimale d'une « région sans OGM », à savoir 400 hectares.

Dans le but que la décision du canton ne s'inscrive pas en faux contre l'intérêt privé de produire des OGM, la *let. b* impose aux cantons de mesurer les avis divergents en faveur des « régions sans OGM » ou en faveur de la production avec des OGM ainsi que d'examiner des solutions culturelles alternatives hors de la « région sans OGM », par exemple par le biais d'un échange de parcelles.

Juridiquement, les modalités de désignation des « régions sans OGM » doivent être déterminées par les cantons. En premier lieu, entrent en considération une loi et/ou une ordonnance, les instruments de l'aménagement du territoire ou une décision cantonale de portée générale.

Art. 19f

Par analogie au modèle des parcs d'importance nationale⁶⁸, la Confédération attribue, sur demande du canton, un label pour la désignation des « régions sans OGM », si les critères et conditions fixés aux *art. 19a à 19c et 19d resp. 19e* sont remplis. *L'al. 1* prévoit une période de carence d'une année minimum sans culture ni utilisation d'OGM précédant l'attribution du label, dans le cas où des OGM auraient été utilisés ou cultivés dans le périmètre de la région sans OGM. Ce délai devrait donner le temps d'une saison de production pour identifier les points critiques, dans le but d'éviter les mélanges accidentels avec des OGM résiduels.

La durée de l'attribution du label est déterminée (*al. 2*), dans le but d'offrir aux acteurs la possibilité de se repositionner. L'octroi du label pour une nouvelle période définie fera l'objet d'une nouvelle procédure, qui peut être simplifiée par les cantons.

⁶⁶ Ordonnance sur les parcs d'importance nationale OParcs, RS 451.36

⁶⁷ Ordonnance sur les désignations « montagne » et « alpage », ODMA, RS 910.19

⁶⁸ Art. 23e ss. loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN (RS 451) et ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs, OParcs (RS 451.36)

Comme stipulé à l'al. 3, il incombe au Conseil fédéral d'édicter ultérieurement par voie d'ordonnance, autant que nécessaire, les conditions et prescriptions techniques plus précises d'attribution et d'utilisation du label.

Pour la désignation de produits provenant d'une « région sans OGM », l'al.4 fait référence à l'art.17. Y sont précisées les obligations générales pour la désignation des OGM ainsi que pour les produits OGM qui s'appliquent en particulier aux produits facturés dans les « régions sans OGM », en particulier les prescriptions concernant la désignation des produits et des mélanges, les seuils de désignation et les traces d'OGM, y compris les modalités selon lesquelles les organismes non génétiquement modifiés peuvent être désignés comme tels.

L'article 19f de la LGG (nouveau) concerne uniquement la désignation de régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés, et non la désignation de moyens de production ou de produits, notamment les denrées alimentaire et les objets usuels. Comme concrétisation de l'article 17, alinéa 5 de la LGG, les denrées alimentaires qui sont fabriquées sans recours au génie génétique, peuvent déjà à l'heure actuelle porter la mention "fabriqué sans recours au génie génétique", à condition que les prescriptions de l'article 7, alinéa 8 de l'ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées (ODAIGM, RS 817.022.51) soient remplies. Au regard de l'article 7, alinéa 8 de l'ODAIGM d'autres références ne sont pas acceptées.

Art. 24a

Jusqu'alors, les mesures concrètes à prendre en cas de préjudice, d'abus ou de non-respect des prescriptions de la présente loi et des décisions qui y sont issues n'étaient pas énumérées de manière explicite. Les mesures prévues par ce nouvel article s'alignent à la gravité de la violation. Elles vont de l'interdiction d'une activité, en passant par le retrait d'une autorisation, l'exécution par substitution aux frais du contrevenant ou de l'organisation responsable, la saisie, la destruction du produit de l'activité illégale à l'astreinte à payer un montant de 10 000 francs ou de rendre la recette provenant d'un produit non-autorisé.

Art. 25a

En ligne avec le principe de précaution et conformément au devoir général de surveillance de l'état de l'environnement, il est proposé d'ancrer explicitement la tâche de la Confédération qui consiste à mettre en place une surveillance de l'environnement et de la diversité biologique, en relation avec l'utilisation et la propagation d'OGM, notamment pour identifier aussi tôt que possible les effets éventuels dus à la présence involontaire d'OGM ou de matériel génétique transgénique dans l'environnement. L'intention de la surveillance est d'identifier les atteintes singulières et cumulées directes ou indirectes qui pourraient résulter de l'utilisation des OGM à court et à long terme. Doivent être surveillés par exemple la présence de plantes transgéniques en dehors des zones où elles seraient autorisées, l'effet de plantes génétiquement modifiées produisant des pesticides (p. ex. la toxine Bt sur les organismes non visés ou sur la biodiversité). L'al. 2 de l'article proposé oblige les cantons à transmettre à la Confédération les données pertinentes, notamment issues de leurs contrôles sur l'efficacité des mesures de sécurité fixées par voie de décisions. L'art. 25a n'est pas une nouvelle réglementation en soi, mais introduit une base

légale explicite au monitoring de l'environnement, tel que le prévoit déjà l'art. 51 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement⁶⁹. Néanmoins, la terminologie de l'article de l'ordonnance en vigueur a été légèrement modifiée afin de définir les buts du monitoring de manière cohérente et neutre. Les termes « risques et atteintes » ont été remplacés par « les effets », car le monitoring sert à constater certains effets, l'identification d'une atteinte ou d'un dommage étant le fruit d'une analyse qui n'est pas couverte par le monitoring en tant que tel.

En revanche l'art. 25a ne règle ni ne fixe les critères et conditions du plan de surveillance que doit prévoir et remplir un titulaire d'une demande d'autorisation pour un produit OGM selon le droit en vigueur (ODE, art. 28, al. 2, let. e). Dans ce dernier cas, il s'agit d'examiner, pour un produit donné, si les hypothèses de l'évaluation du risque et si les mesures de sécurité sont correctement appliquées. Cette obligation sous la responsabilité du titulaire de la demande est déjà couverte par l'art. 12 LGG.

3 Conséquences

Ne sont traitées dans ce chapitre que les conséquences qui concernent les modifications de la LGG pour la légalisation d'un régime de coexistence et la création de « régions sans OGM ». Les effets économiques résultant de la mise en œuvre de l'ordonnance sur la coexistence sont traités dans le rapport explicatif correspondant et sont exclus de l'analyse ci-dessous. En revanche, les conséquences découlant de la réglementation sur la coexistence dans son ensemble ont été examinées dans le détail par une évaluation économique des mesures et des objectifs environnementaux.

Les coûts et bénéfices liés à la désignation de « région sans OGM » sont dépendants du nombre de « régions sans OGM » annoncées et finalement établies. Le taux d'adhésion au projet de « régions sans OGM » à la fois par les agriculteurs et par les cantons sera déterminé par le contexte politique suisse (moratoire / culture d'OGM autorisée). De plus, comme les ordonnances d'application ne sont pas encore finalisées, l'estimation des conséquences financières ou en personnel sont décrites de façon qualitative.

3.1 Conséquences pour la Confédération

Avec l'introduction des plantes génétiquement modifiées dans l'agriculture suisse, les tâches d'exécution déjà fixées dans la LGG, mais dont l'application est ajournée du fait du moratoire (notamment les procédures d'autorisation) seront prises en charge par l'Administration fédérale. Bien que cela représente un surcroît de charges administratives, il ne s'agit pas à proprement parler de nouvelles tâches consécutives au présent projet de révision de la LGG.

A propos des nouvelles dispositions de la LGG concernant les « régions sans OGM », les tâches de mise en œuvre incombant à la Confédération seront limitées à l'analyse technique et la gestion des dossiers concernant l'attribution des appellations. Le processus d'attribution du label « région sans OGM » suivra une procédure similaire à celle concernant les parcs d'importance nationale (OParcs),⁷⁰ de façon à profiter d'un système existant et de l'expérience acquise, diminuant ainsi les ressour-

⁶⁹ Ordonnance sur la dissémination dans l'environnement, ODE, RS **814.911**

⁷⁰ Art. 23e ss. loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, LPN (RS **451**) et ordonnance du 7 novembre 2007 sur les parcs, OParcs (RS **451.36**)

ces nécessaires à la mise en place d'une nouvelle procédure. Suivant le modèle de l'OParcs, une ordonnance d'application fixera les conditions générales de l'attribution et de l'utilisation du label « région sans OGM ». Les coûts directs qui seront induits par l'établissement des « régions sans OGM », les moyens prévus pour couvrir ces coûts ainsi que les conséquences en matière de dotation du personnel seront détaillés dans le rapport explicatif concerné et ne peuvent à ce jour pas faire l'objet d'une analyse quantitative détaillée.

Par comparaison avec les demandes pour des parcs qui nécessitent une analyse au cas par cas, la définition des valeurs naturelles et paysagères et des biens à protéger ou à facturer dans le parc, les dossiers pour les « régions sans OGM » sont beaucoup moins complexes, les critères étant légalement clairement définis aux art. 19a-19e.

On peut grossièrement évaluer le nombre de dossiers déposés pour des « régions sans OGM » à un à cinq par an (un pic de demandes ne serait néanmoins pas surprenant à la suite de la mise en œuvre de la présente loi). La charge supplémentaire pour la Confédération découlant de cette nouvelle réglementation est estimée à moins d'un poste à 100 % sur le long terme, sans compter la charge découlant du développement du droit au niveau des ordonnances et des autres documents d'aide à l'exécution. Une externalisation du travail n'est toutefois pas exclue.

En revanche et au contraire du modèle des parcs d'importance nationale, aucune subvention n'est prévue pour la mise en place des « régions sans OGM », la charge financière de la mise en œuvre des « régions sans OGM » reposant sur la Confédération est donc limitée.

Pour les raisons citées, les modifications législatives prévues dans le présent projet concernant les « régions sans OGM » n'ont pas de conséquences financières et en personnel significatives pour la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

La possibilité de désigner des « « régions sans OGM » » aura des effets sur les cantons et les communes qui décideront de mettre en place ce type de structures, quel que soit le modèle choisi (*top-down*, *bottom-up* ou intermédiaire). Dans le modèle *top-down* ou intermédiaire, les cantons ont le rôle d'initiateur ou de facilitateur, et jouissent d'une compétence décisionnelle pour promulguer les « régions sans OGM ». Au regard des dispositions prévues, cela comprend aussi la consultation de la collectivité. Ils portent la responsabilité de sécurisation et gestion de ces régions, c'est-à-dire de délimitation des « régions sans OGM » et de vérification du respect des obligations y relatives par rapport au label. Dans le modèle *bottom-up*, les cantons jouent un rôle plus modeste de relais et de suivi.

Bien qu'il soit envisageable que les contrôles de l'application correcte des conditions soient délégués à des organismes externes de certification ou exécutés simultanément à des procédures existantes, un surcroît de charges incombera aux cantons et aux communes. Dans tous les cas, les communes assumeront également des tâches supplémentaires, leur aide ou soutien pouvant être requis par le canton lors de la mise en place et du contrôle du respect des obligations.

Cela étant, les « régions sans OGM » offrent un instrument promotionnel aux entités cantonales soucieuses d'une certaine image ou de l'importance d'une participation active et responsable des collectivités locales et régionales au processus de consultation concernant la culture des OGM. Les effets en termes de coûts financiers supplémentaires ou de dotation de personnel à charge des cantons et des communes dépendront de l'engagement des cantons et sont, en conséquence, difficiles à évaluer, mais ils devraient être compensés par les retombées économiques et sociales liées à l'engagement en tant que « régions sans OGM ».

Les villes et les agglomérations ne sont à priori pas concernées par cette nouvelle réglementation, les « régions sans OGM » étant situées en zone agricole.

En revanche, certaines régions dédiées à l'agriculture de montagne ou à l'élevage pourraient profiter du bénéfice de l'appellation, sans pour autant effectuer d'adaptations majeures dans leur mode de fonctionnement, celles-ci travaillant déjà selon un cahier des charges excluant l'utilisation d'OGM. Une évaluation chiffrée des coûts et bénéfiques est néanmoins difficile à effectuer à l'heure actuelle.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Conséquences économiques pour les acteurs de la production agricole

La présente réglementation complète les bases légales nécessaires à fixer les conditions techniques pour la culture simultanée d'OGM et de non-OGM et sert ainsi indirectement les mesures de coexistence. Or, ces dernières sont négativement appréciées par les acteurs de la production agricole car jugées contraignantes et complexes, comme l'a d'ailleurs souligné la Chambre d'agriculture de l'Union suisse des paysans, dans sa prise de position du 23 février 2012 en faveur d'un renouvellement du moratoire⁷¹. Un des projets du PNR 59 a procédé à une évaluation des coûts liés à la coexistence au niveau de l'exploitation individuelle et à chaque étape de la production. Sur la base des éléments considérés dans l'évaluation (p. ex. temps pour le nettoyage des véhicules de transport et des sites de stockage, établissement d'une zone-tampon autour d'un champ de plantes génétiquement modifiées), en tenant compte de l'offre existante en variétés OGM, des particularités de la structure paysagère et agricole suisse, le projet conclut que, d'une manière générale, l'introduction des plantes génétiquement modifiées existant sur le marché à ce jour n'est pas profitable pour l'ensemble du secteur agricole. Les coûts inhérents aux mesures de coexistence resteraient néanmoins bas en comparaison des coûts totaux de production.

La proposition pour des « régions sans OGM » peut être positivement reçue par les acteurs de la production agricole comme alternative à la coexistence. Cet élément, tout en respectant l'avis des agriculteurs et consommateurs, peut entraîner des effets positifs sur le développement rural en préservant la diversité des types et modes d'exploitation agricole, en adéquation avec la structure paysagère. A titre d'exemple, la proximité avec des agriculteurs ayant choisi le même type de production permet l'utilisation commune de machines agricoles ou d'autres outils de production, ce qui représente un certain bénéfice.

⁷¹ Prise de position de USP du 23 février 2012: <http://www.sbv-usb.ch/fr/medias/communiqués-de-presse/archives-2012/210212-genie-genetique/>

En outre, les « régions sans OGM » offrent un instrument promotionnel aux exploitations agricoles, producteurs de semences, producteurs de miel ou autres acteurs de la production agricole. Ceux-ci, conscients du succès potentiel en termes commercial ou d'image, ont en outre la possibilité de développer une appellation d'origine sur leur propre initiative, afin de mettre l'accent sur le fait que les produits proviennent d'une « région sans OGM ». Suivant cette logique, il y aurait lieu de s'attendre à des conséquences monétaires positives pour les opérateurs économiques concernés.

Il ne faut pas négliger le fait que les agriculteurs qui s'engageront à proposer une « région sans OGM » auront à assumer des coûts liés à l'organisation, à la concertation ainsi que, le cas échéant, au changement de mode de fonctionnement de leur exploitation ainsi que des filières de production et d'écoulement des produits, à cause de l'exclusion de l'utilisation des OGM. Néanmoins, les conséquences économiques pour les acteurs de la production agricole peuvent être considérées comme limitées au regard de l'opportunité liée à l'établissement des « régions sans OGM ».

3.3.2 Conséquences économiques pour les entreprises semencières

Il pourrait être avantageux pour les entreprises semencières produisant des semences garanties sans OGM d'envisager une production à l'intérieur des « régions sans OGM », d'une part pour bénéficier de cette situation privilégiée, protégée de contaminations potentielles en raison de l'absence de champs OGM à proximité immédiate et d'autre part comme argument promotionnel économique.

Les semenciers qui offrent des OGM dans leur catalogue font partie de ceux qui pourraient souffrir de la réglementation relative aux « régions sans OGM ». On estime environ à dix le nombre de grandes entreprises internationales présentes sur la place suisse, dont Syngenta qui y a son siège principal. Cette entreprise ne devrait pas accuser de pertes financières importantes, le marché suisse étant relativement petit. Pour Syngenta, on peut néanmoins relever que la présence de régions fermées *de facto* au marché des OGM est relativement défavorable en termes d'image.

La réglementation sur les « régions sans OGM » ne devrait pas avoir d'effet significatif sur les entreprises semencières, en dehors du fait qu'elles ne pourront pas y écouler de semences OGM.

3.3.3 Conséquences pour le commerce de détail

Les détaillants peuvent éventuellement tirer profit de la vente de produits génétiquement modifiés s'ils arrivent à les vendre avec une marge plus importante que les produits conventionnels. Il est possible de dégager une telle marge si les produits génétiquement modifiés sont fabriqués à un coût sensiblement plus bas et peuvent être vendus à un prix plus élevé que les produits conventionnels en raison d'une utilité particulière pour le consommateur. Il se pourrait toutefois aussi que les produits exempts d'OGM (selon l'ODAIGM)⁷² et les produits issus de « régions sans OGM » se vendent à des prix plus élevés qu'aujourd'hui (devenant ainsi plus onéreux pour le consommateur).

⁷² Ordonnance du DFI sur les denrées alimentaires génétiquement modifiées (ODAIGM), RS 817.022.51

3.3.4 Conséquences pour les entreprises actives dans le secteur du traitement des produits agricoles

La délimitation de « régions sans OGM » a des conséquences pour les entreprises actives dans le secteur du traitement des produits agricoles puisqu'elle les oblige à garantir la séparation des flux de produits.

3.3.5 Conséquences pour les consommateurs

Il est possible que les consommateurs bénéficient d'une séparation des flux de produits simplifiée dans les « régions sans OGM » et que les coûts de ladite séparation se répercutent moins fortement sur les prix. Les produits issus de « régions sans OGM » peuvent également présenter des avantages en terme d'image pour les consommateurs.

3.3.6 Conséquences pour la recherche dans le domaine des biotechnologies vertes

La situation pour la recherche devrait être similaire à la situation actuelle au regard de la réglementation concernant les « régions sans OGM », puisque les interdictions en vigueur ne concernent explicitement pas les disséminations expérimentales.

Dans sa réponse à l'interpellation du Conseil national (08.3291: Le moratoire sur le génie génétique met en péril la recherche en Suisse), le Conseil fédéral a indiqué que non seulement il ne partagerait pas cette crainte, mais qu'il est de plus convaincu que la recherche suisse sur les risques liés aux OGM a pu bénéficier ces dernières années de ressources financières plus importantes (PNR 59). Dans le but d'assurer la pérennité du savoir-faire existant en matière de génie génétique dans le domaine végétal par le soutien de sites protégés dédiés aux disséminations expérimentales (message FRI 2013-2016 [BB1 2012 3099 3278f.]) les Chambres ont accepté la mise en place d'un site sécurisé en Suisse, pérennisant ainsi l'installation de la Station fédérale de recherche de Reckenholz.

La modification législative concernant les « régions sans OGM » ne devrait pas significativement changer la situation décrite ci-dessus, puisqu'elle ne concerne pas le déroulement d'expériences avec des OGM aussi bien en milieu confiné qu'en milieu ouvert (disséminations expérimentales).

En revanche, la suppression de l'interdiction d'utilisation de gènes de résistance aux antibiotiques pour la recherche uniquement (disséminations expérimentales) devrait alléger les obligations financières et permettre l'échange international de matériel pour les chercheurs (cf. sous paragraphe 2, commentaire des dispositions).

3.3.7 Conséquences sur la société dans son ensemble

Il est peu probable que la culture d'OGM prenne beaucoup d'essor en Suisse au cours des dix prochaines années. Premièrement, on ne sait pas très bien dans quelle mesure il est intéressant, du point de vue commercial, d'utiliser des OGM dans l'agriculture (gains de productivité incertains, petitesse des structures, coût des mesures de coexistence, risques en matière de responsabilité civile). Deuxièmement, l'Europe et en particulier les pays limitrophes ont une attitude encore assez critique vis-à-vis de la culture d'OGM. Ainsi, seules deux variétés d'OGM peuvent être cultivées au sein de l'UE (et seul le maïs MON810 l'est sur des surfaces relativement importantes).

Troisièmement, la procédure de mise en circulation en Suisse prendra plusieurs années. Mais le développement de nouvelles variétés OGM particulièrement adaptées ou intéressantes pour la Suisse (betterave, pomme de terre) pourrait très vite modifier ce scénario.

A l'heure actuelle, la désignation de « régions sans OGM » ne devrait pas avoir d'effet significatif sur la société dans son ensemble.

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

La dénomination de « régions sans OGM » offre une nouvelle filière de production pour les « régions sans OGM » et soutient également de façon générale l'établissement durable d'une filière sans OGM. En revanche ces avantages peuvent difficilement être évalués en termes monétaires.

3.5 Conséquences environnementales

Dans les « régions sans OGM », le mode de production, et par là l'impact de l'agriculture sur l'environnement, se modifieront en ce sens que même les paysans dont la production est conventionnelle devront passer à des aliments biologiques pour animaux (les exigences posées aux aliments biologiques pour animaux sont les plus strictes en matière de teneur en OGM). Selon l'estimation que l'on fera de l'impact environnemental de la culture d'OGM, les « régions sans OGM » pourraient gagner ou perdre un avantage en termes de préservation de l'environnement (dans le sens que la culture d'OGM peut nécessiter le recours à de plus ou moins grandes quantités de produits chimiques agricoles).

3.6 Autres conséquences

Néant

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le présent projet n'a été annoncé ni dans le message sur le programme de la législature 2011-2015 du 25 janvier 2012⁷³ ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2011-2015 du 25 janvier 2012 (projet)⁷⁴. Il est toutefois conforme à l'objectif n° 23 du programme de la législature, dont une des mesures prévoit que la Suisse utilise le territoire et les sols de manière optimale et veille à protéger efficacement l'environnement, les terres cultivées et le paysage, notamment en coordonnant davantage l'organisation du territoire et les infrastructures. La réglementation de la coexistence, y compris les « régions sans OGM » concrétise un des objectifs importants de cette stratégie.

⁷³ BBl 2012 481

⁷⁴ BBl 2012 627

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Bien que n'y étant pas explicitement nommé, le présent projet s'insère dans plusieurs des grands axes de la politique agricole 2014-2017⁷⁵. Tout d'abord en offrant une flexibilisation des modes de production, la coexistence vise à garantir une production et un approvisionnement sûrs en denrées alimentaires. Le principe de souveraineté alimentaire, une des pierres angulaires de la politique agricole 2014-2017 en est renforcé.

Le présent projet règle d'une part la coexistence pour les régions où l'utilisation des OGM s'avérerait possible sans porter atteinte à la filière conventionnelle. D'autre part, il prévoit une solution novatrice pour la filière sans OGM. En réglant les deux éléments coexistence et « régions sans OGM », la réglementation proposée incite les initiatives collectives et promeut des régions. Dès lors, elle remplit pleinement les objectifs des axes stratégiques 3 et 4 en renforçant la vitalité de l'espace rural et en encourageant l'innovation et l'esprit d'entreprise dans l'agriculture.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité avec les lois en vigueur

Sur le fond, le projet repose essentiellement sur deux approches réglementaires. La première consiste à adapter plusieurs dispositions de la LGG en se fondant sur les résultats et les recommandations du PNR 59: les normes de délégation actuelles sont précisées, concrétisées et complétées de manière à ce qu'on puisse créer sur cette base, sans distension, un régime de coexistence opérationnel et exempt de lacunes à l'échelon des ordonnances. La seconde approche consiste à introduire une section 3 dans la loi sur le génie génétique afin d'instaurer la possibilité de constituer des « régions sans OGM ».

Adaptation des normes de délégation

Des adaptations sont apportées à la disposition relative à la protection d'une production exempte d'OGM et du libre choix des consommateurs en ce qui concerne la possibilité donnée au Conseil fédéral de fixer des prescriptions en matière d'assurance-qualité (art. 7, al. 2); la disposition concernant la séparation des flux de produits est également adaptée quant à la prise en compte de l'ensemble de la filière de production (art. 16, al. 2). De nouvelles normes sont créées en rapport avec la formation nécessaire pour pouvoir utiliser des organismes génétiquement modifiés (art. 15a) et la mise en place et l'exploitation d'un système de monitoring (art. 25a). De plus, une base explicite est créée pour les mesures administratives (art. 24a). Quant à l'interdiction d'utiliser des gènes de résistance aux antibiotiques lors de disséminations expérimentales (art. 6, al. 2, let. c), elle est levée. Sur le plan formel, le projet s'appuie pour ces adaptations sur l'art. 120, al. 2, Cst., qui confère à la Confédération la compétence de légiférer sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes. Cette même base constitutionnelle a déjà été utilisée lors de la création de la LGG. Comme l'adaptation des dispositions

⁷⁵ Message concernant l'évolution future de la politique agricole 2014-2017
<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/01178/index.html?lang=fr>.

précitées se limite à des domaines qui sont déjà réglés dans leurs grandes lignes dans la LGG, et qui en outre relèvent sur le fond du champ d'application de l'art. 120, al. 2, Cst., la base constitutionnelle doit être qualifiée de suffisante.

Régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés

L'introduction d'un nouveau titre intermédiaire intitulé *Section 3 Régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés* permet d'intégrer six nouvelles dispositions dans la loi sur le génie génétique. Les art. 19a à 19f permettent aux cantons de délimiter à certaines conditions des régions avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés (« régions sans OGM »); ils règlent les mécanismes de détermination de ces régions, de même que l'utilisation d'un label y relatif et ils habilite le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution nécessaires (cf. art. 19c, al. 2 et art. 19f, al. 3). D'une part, en prévoyant une possibilité d'initiative individuelle de la part des exploitants (modèle *bottom-up*, art. 19d), le projet laisse à ces derniers la plus grande liberté possible quant aux motifs de la création d'une région sans OGM. D'autre part, l'approche complémentaire qu'est la délimitation par le canton (modèle *top-down*, art. 19e, al. 2) permet de tenir compte de l'existence d'un intérêt prépondérant pour la production agricole exempte d'OGM dans la région concernée. Une troisième option regroupe certains éléments des deux modèles précités en un modèle intermédiaire (art. 19e, al. 1). Les trois variantes ainsi formulées permettent aux cantons de délimiter des « régions sans OGM » en fonction de divers objectifs.

Si le modèle *bottom-up* se base sur la seule volonté (concordante) des agriculteurs concernés, le modèle intermédiaire, qui repose sur une demande de la grande majorité (80 %) des exploitants, est plutôt motivé par la volonté de protéger l'agriculture biologique et intégrée, surtout à petite échelle, lorsque la mise en place de mesures de coexistence représenterait une charge disproportionnée.

La détermination d'office d'une région avec agriculture exempte d'organismes génétiquement modifiés (modèle *top-down*) peut également intervenir pour des raisons de proportionnalité, ou à titre préventif pour protéger et promouvoir des surfaces à haute valeur naturelle, et ce indépendamment de la sévérité de la procédure d'autorisation des organismes génétiquement modifiés et des règles de coexistence encore à concrétiser. La détermination d'office pourrait concerner tout particulièrement les régions comportant de nombreux biotopes et paysages particulièrement sensibles ou dignes d'être protégés au sens de l'art. 8 ODE.

Le projet s'appuie sur différentes bases constitutionnelles: tout d'abord, sur l'art. 120 Cst., puisqu'il s'agit de l'article constitutionnel régissant le génie génétique dans le domaine non humain. L'al. 2 de cette disposition habilite la Confédération à légiférer sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes protégés aux fins de la protection contre les abus en matière de génie génétique. La protection contre les abus signifie non seulement que les OGM ne doivent être dangereux ni pour la santé, ni pour l'environnement, mais également que la coexistence entre productions agricoles avec et sans OGM doit être en tout temps exempte de risques, plus précisément au regard de la protection de la propriété. Dans ce domaine, on peut à tout le moins imaginer que l'utilisation de semences génétiquement modifiées dans l'agriculture puisse à long terme restreindre la possibilité de produire des produits exempts d'OGM. La possibilité d'instituer des « régions sans OGM » va donc dans le sens de l'objectif de protection visé par l'art. 120 Cst. L'instrument proposé sert notamment les exploitants et leurs

intérêts économiques, en particulier dans l'agriculture biologique ou intégrée. Il contribue en outre à assurer le libre choix des consommateurs. La délimitation de « régions sans OGM » peut être utilisée pour protéger non seulement les intérêts précités, mais aussi la production agricole, surtout lorsque la petitesse des structures empêche ou complique fortement la production d'OGM dans le respect des règles de coexistence. C'est pourquoi le projet s'appuie non seulement sur l'art. 120, mais aussi sur l'art. 104 Cst., qui est la base constitutionnelle régissant l'agriculture. En vertu de l'art. 104, al. 1, let. a, Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché (c'est-à-dire des consommateurs), contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population; en vertu de l'art. 104, al. 3, let. b, Cst., elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement. Compte tenu notamment de l'importante demande de produits agricoles sans génie génétique observée à ce jour, cet article constitutionnel donne à la Confédération la compétence d'accorder un soutien particulier à la production agricole exempte d'OGM. En cas de besoin, la Confédération peut même déroger au principe de la liberté économique dans le cadre de l'encouragement des exploitations paysannes cultivant le sol (art. 104, al. 2, Cst.). La délimitation de « régions sans OGM » permet à la production agricole, en particulier à l'agriculture biologique et à la production de semences, de remplir sa fonction de maintien de la diversité biologique et génétique.

La délimitation de « régions sans OGM » peut restreindre la liberté économique (art. 27 Cst.) et la garantie de propriété (art. 26 Cst.) des exploitants actifs dans les régions en question. Le problème de l'atteinte aux droits fondamentaux ne se pose pas si les exploitants concernés sont tous d'accord de faire de leur région une région sans OGM, comme c'est le cas dans le modèle *bottom-up* visé à l'art. 19d. Par contre, il est probable ou à tout le moins possible que, dans les modèles intermédiaire et *top-down* visés à l'art. 19e, al. 1 et al. 2, certains exploitants soient forcés à renoncer à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés. Ces exploitants sont donc au moins potentiellement limités dans leur liberté économique et dans leur liberté de propriété. Une telle limitation des droits fondamentaux n'est admise que dans le cadre de l'art. 36 Cst.

En vertu de l'art. 36, al. 1, Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. En l'occurrence, cette exigence est remplie par les art. 19a à 19f. Selon l'al. 2 du même article constitutionnel, toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. Comme exposé plus haut, les intérêts publics allant dans le sens de la délimitation de « régions sans OGM » qui sont mentionnés dans la loi ont seulement valeur d'exemple. Le modèle *top-down* prévoit de donner aux cantons une assez grande liberté dans le choix de l'intérêt public qui motive la délimitation de telles régions. L'art. 19e, al. 1, let. b et al. 2, let. b, LGG prescrit toutefois que le canton doit parvenir à la conclusion que l'intérêt jugé digne d'être protégé l'emporte sur celui d'une production agricole avec des organismes génétiquement modifiés. Peuvent être invoqués comme intérêts publics les intérêts mentionnés plus haut (protection de la production sans organismes génétiquement modifiés, du libre choix des consommateurs, de la sécurité d'approvisionnement; protection et promotion des surfaces à haute valeur naturelle, etc.). En vertu de l'art. 36, al. 3, Cst., les restrictions doivent être proportionnées, ce qui signifie que la délimitation d'une région

entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (accord sur l'agriculture; RS 0.916.026.81) indique expressément que les variétés génétiquement modifiées sont exclues des dispositions relatives au commerce bilatéral de semences, lequel est en principe libéralisé (annexe 6, art. 5, al. 3).

Les explications mentionnées sous 5.2.1 sont transposables par analogie à l'Accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Suisse et la Communauté économique européenne (RS 0.632.401): la délimitation de « régions sans OGM » constitue une mesure qui concerne la production et n'est par principe pas couverte par l'accord. La culture d'organismes génétiquement modifiés reste possible en Suisse. Pour les autres bases légales applicables au sein de l'UE et de ses Etats membres, mais non contraignantes pour la Suisse, il convient de se reporter au point 1.5.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La mise en œuvre du projet passe par l'adaptation d'un certain nombre de dispositions et l'ajout d'une section sur les « régions sans OGM ». L'adaptation et la concrétisation des normes de délégation, de même que la création de l'instrument que constituent les « régions sans OGM », font que cette réglementation doit être édictée à l'échelon des lois. La LGG étant thématiquement proche de la nouvelle réglementation, elle a été choisie comme l'acte à modifier pour introduire cette dernière.

5.4 Frein aux dépenses

L'adaptation proposée de la LGG n'entraîne pas de dépense unique de plus de 20 millions de francs ni de dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. Par conséquent, elle n'est pas assujettie au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne contient aucune disposition relative à des subventions.

5.6 Délégation de compétences législatives

Comme exposé ci-dessous, le projet de modification contient des normes de délégation permettant d'édicter des ordonnances de substitution destinées à réglementer la coexistence avec un degré de concrétisation qui dépasse la densité normative d'une loi. La délégation de compétences législatives est suffisamment définie au regard des dispositions de la loi.

En vertu du principe selon lequel on ne peut utiliser des OGM que si eux-mêmes, leur métabolites ou leurs déchets ne peuvent porter atteinte à la production de produits sans OGM ni à la liberté de choix des consommateurs (art. 7 LGG), le Conseil fédéral est habilité par le nouvel art. 7, al. 2, à édicter des dispositions pour protéger les intérêts en question. Les let. a à d ne constituent pas une énumération exhaustive des mesures d'assurance-qualité qui peuvent être prises.

En vertu de l'art. 15a, le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions concernant l'étendue, le contenu et la durée de la formation requise pour utiliser des OGM. Les personnes qui travaillent avec des OGM doivent disposer des connaissances et des compétences requises pour exercer leur activité. Au vu des objectifs de protection

poursuivis par la LGG, il apparaît judicieux de confier au Conseil fédéral la compétence de fixer les normes minimales que doit respecter cette formation.

L'art. 19c, al. 2, charge le Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution relatives à la délimitation des « régions sans OGM ». En vertu de l'art. 19f, al. 3, le Conseil fédéral règle en outre les détails concernant l'octroi et l'utilisation du label qu'il peut attribuer à l'organisme responsable d'une région sans OGM, sur demande du canton, pour désigner la région en question.

La modification apportée par le projet à l'art. 16, al. 2, ne porte que sur le champ d'application des dispositions d'exécution à édicter. En précisant que le Conseil fédéral doit tenir compte de l'ensemble de la filière de production lorsqu'il édicte des dispositions sur la séparation des flux de produits, on garantit qu'il sera possible d'arrêter des mesures portant sur la phase qui précède la récolte effective de la « marchandise ». De ce point de vue, le projet ne propose pas de nouvelle norme de délégation, mais se limite à préciser celle qui existe.

Les art. 24a et 25a ne contiennent pas de norme de délégation: ils prévoient des mesures administratives et portent à l'échelon de la loi le mandat, jusqu'à présent inscrit uniquement à l'art. 51 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement, de mettre en place et d'utiliser un système de monitoring.

En vertu du droit constitutionnel, les délégations de compétences législatives doivent se restreindre à un objet déterminé. Elles ne peuvent donc être illimitées. Les délégations de compétences législatives prévues par le projet se limitent toutes à un objet déterminé et leur contenu, leur but et leur portée sont définis de façon suffisamment concrète (cf. aussi le commentaire des dispositions sous 2). La compétence de légiférer par voie d'ordonnance déléguée au Conseil fédéral est donc conforme au principe de la précision et suffisamment définie au regard du droit constitutionnel.

5.7 Conformité à la législation sur la protection des données

Pour protéger la production exempte d'OGM et le libre choix des consommateurs, le projet prévoit la possibilité, pour le Conseil fédéral, d'introduire une obligation d'information et de documentation (cf. art. 7, al. 2, let. b). L'accès aux dossiers pertinents et l'information du public sont d'ores et déjà régis par l'art. 18 LGG. La norme de délégation crée en outre la base légale d'une obligation d'information et de documentation entre les exploitants. Elle donne ainsi au Conseil fédéral la possibilité de prévoir un registre des cultures permettant à certains groupes d'intérêts de consulter des informations fournies par les exploitants de parcelles cultivées avec des OGM. Ce registre ne collectera pas de données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, de la loi pour la protection des données (LPD; RS 235.1), mais servira à l'information préalable des autorités ainsi que des exploitants et des apiculteurs avoisinants concernés, leur permettant ainsi d'une part de vérifier si les mesures de coexistence nécessaires sont prises et d'autre part, le cas échéant, de prendre eux-mêmes des mesures volontaires pour éviter une éventuelle intégration d'OGM. La norme de délégation proposée pour l'obligation d'information et de documentation est donc compatible avec les principes de la protection des données (art. 4 LPD).

