EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA

Commentaire de

L'ordonnance sur les mesures de coexistence lors de la culture de plantes génétiquement modifiées et lors de l'utilisation du produit de la récolte (Ordonnance sur la coexistence)

Consultation

---

1. Situation actuelle

Le Parlement a adopté, en 2003, la loi sur le génie génétique du 21 mars 2003 (LGG) et le Conseil fédéral l'a mise en vigueur le 1er janvier 2004. Cette loi est la base légale permettant de mettre en circulation des végétaux génétiquement modifiés, en tant que semences ou matériel de multiplication. Les procédures d'autorisation à suivre sont d'ores et déjà réglées dans l'ordonnance sur les semences. A ce jour, aucune demande concernant la culture d'une palnte génétiquement modifiée n'a encore été déposée. La LGG stipule que lors de la culture de végétaux génétiquement modifiés, la production exempte d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et le libre choix des consommateurs doivent être protégés. Il convient donc de définir les conditions à cet effet avant que des végétaux génétiquement modifiés ne soient cultivés pour la première fois en Suisse.

Le projet de l'ordonnance sur la coexistence concrétise les exigences à remplir lors de la culture desdits végétaux et lors de l'utilisation du produit de la récolte dans les exploitations agricoles. Il assure ainsi la protection d'une production exempte d'OGM et le libre choix des consommateurs. Quant aux conditions régissant la mise en circulation de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés, elles sont précisées par la modification de l'ordonnance sur les semences (RS 916.151). La nouvelle ordonnance règle l'utilisation de végétaux génétiquement modifiés et du produit de la récolte. Elle ne traite pas les domaines, tels que la responsabilité et les mesures pénales, qui sont clairement réglés dans la LGG.

De même, plusieurs ordonnances régissent déjà l'examen de plantes génétiquement modifiées quant à leur sécurité pour les êtres humains, les animaux et l'environnement ; il n'est dès lors pas mentionné dans l'ordonnance sur la coexistence. Dans la procédure d'autorisation concernant l'utilisation d'OGM comme denrées alimentaires ou aliments pour animaux, tous les aspects d'un OGM doivent ainsi être examinés de manière approfondie, avant la mise en culture, afin d'assurer la sécurité et la santé des êtres humains et des animaux. La procédure d'autorisation relative à la mise en circulation de matériel de multiplication de plantes génétiquement modifiées, quant à elle, se concentre sur les aspects environnementaux. Les mesures en matière de coexistence ne s'appliqueront qu'aux végétaux génétiquement modifiés qui ont été qualifiés de sûrs.

2. Relations avec le droit actuel

L'ordonnance sur la coexistence et les modifications de l'ordonnance sur les semences servent à mettre en œuvre la législation agricole et la LGG. Cette dernière attribue au Conseil fédéral les compétences nécessaires.

3. Rapport avec le droit international

A l'échelle mondiale, plus de 81 millions d'hectares sont déjà affectés à la culture de végétaux génétiquement modifiés. Dans la Communauté européenne, il appartient à la Commission et au Conseil d'autoriser la mise en circulation de ces végétaux. Les réglementations concernant leur culture peuvent par contre être adoptées sur le plan national. Plusieurs pays, dont le Danemark, les Pays-Bas, l'Italie et l'Allemagne, ont déjà édicté des réglementations de coexistence.

Le Protocole de Carthagène, qui régit le trafic transfrontalier d'OGM, est entré en vigueur le 11 septembre 2003. 119 pays, dont la Suisse, l'ont ratifié jusqu'à présent. Ce protocole stipule en particulier que du matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés ne peut être importé dans un pays que si celui-ci a donné son accord. La Suisse a donné cet accord en prévoyant une procédure d'autorisation dans l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement. Les modifications proposées de l'ordonnance sur les semences et l'ordonnance sur la coexistence ne sont pas contraires au droit international.

Il n'est pas nécessaire de notifier l'adoption de la nouvelle ordonnance, mais elle doit être communiquée aux signataires du Protocole de Carthagène par le biais du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques (BCH).

4. Conséquences

Les agriculteurs doivent pouvoir choisir librement de cultiver ou non des végétaux génétiquement modifiés. Toutefois, ceux qui optent pour ce type de culture doivent suivre les instructions du titulaire de l'autorisation, afin que les cultures de végétaux non génétiquement modifiés ne soient pas affectées et que les exploitants concernés ne soient pas contraints de modifier l'exploitation de leurs champs. Suivant l'espèce cultivée et considérant les structures de l'agriculture suisse, cette exigence pourrait n'être remplie que dans de grandes exploitations ou à condition que deux exploitants au moins s'organisent en conséquence.

La culture d'OGM influe sur les structures du commerce et de l'industrie de transformation de produits agricoles. En effet, il importe d'assurer la séparation des flux de produits pour que les consommateurs aient effectivement le libre choix.

4.1 Conséquences pour la Confédération

A ce jour, aucune demande d'autorisation n'a encore été déposée. La constitution et la gestion d'une banque de données permettant d'enregistrer les étapes de la mise en circulation du matériel de multiplication de plantes génétiquement modifiées sont garanties par les moyens financiers disponibles.

4.2 Conséquences pour les cantons

L'exécution de l'ordonnance sur la coexistence aura des conséquences financières pour les cantons. L'intégration de leurs tâches dans d'autres contrôles dont ils sont déjà chargés doit toutefois permettre de réduire les dépenses.

4.3 Conséquences macroéconomiques

La désignation obligatoire de produits contenant des OGM, qui assure le libre choix des consommateurs, suppose la séparation des flux de produits et implique des mesures structurelles et certains coûts.

5. Grandes lignes du projet

La culture d'un OGM n'est autorisée que si elle ne présente pas de risque pour la santé des êtres humains et des animaux ni pour l'environnement. Ce principe est d'ores et déjà établi dans les ordonnances sur les denrées alimentaires, les aliments pour animaux, les semences et la dissémination dans l'environnement.

Conformément à l'ordonnance sur la coexistence et aux modifications de l'ordonnance sur les semences, le titulaire de l'autorisation sera dorénavant tenu d'instruire les agriculteurs sur l'utilisation de semences génétiquement modifiées. Ces instructions doivent assurer que la production exempte d'OGM sur des surfaces voisines ne soit pas affectée. Elles ne concernent que les exploitations utilisant du matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés. L'art. 15 LGG oblige le titulaire de l'autorisation à vérifier, à son compte, que les instructions sont conformes aux objectifs et, s'il y a lieu, à adapter ces dernières (nouvel art. 9c de l'ordonnance sur les semences). L'Etat n'assume donc pas de responsabilité à sa place, et les dispositions de l'art. 30 LGG concernant la responsabilité ne sont pas touchées. Les exigences concernant les instructions à donner aux agriculteurs et les autres dispositions relatives à l'importation et à la mise en circulation de semences sont définies dans l'ordonnance sur les semences. L'ordonnance sur la coexistence, quant à elle, règle les obligations incombant aux utilisateurs de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés, notamment lors de la culture de ces végétaux et de l'utilisation du produit de la récolte.

5.1 Commentaire des articles

Préambule
L'ordonnance sur la coexistence se fonde sur les art. 27a, al. 2 et 159a de la loi sur l'agriculture et sur plusieurs articles de la LGG. Ces dispositions habilitent le Conseil fédéral à édicter des réglementations dans ce domaine.

Art. 1 Objet et champ d'application
L'ordonnance sur la coexistence régit la culture de plantes génétiquement modifiées et l'utilisation du produit de la récolte. Les nouvelles exigences concernant la mise en circulation du matériel de multiplication desdits végétaux sont définies dans l'ordonnance sur les semences. Le champ d'application de la nouvelle ordonnance s'étend aussi à l'horticulture productrice et aux jardins privés.

Art. 2 Définitions
La définition du matériel de multiplication est analogue à celle qui figure dans l'ordonnance sur les semences.

Le terme « produit de la récolte » est défini afin que toutes les parties de végétaux, issues de la récolte et utilisables, soient saisies.

La notion d'utilisation au sens de l'ordonnance comprend plusieurs activités. La multiplication est mentionnée pour assurer que les graines d'une récolte, destinées au prochain ensemencement dans la même exploitation, soient également comprises.

S'agissant de la mise en circulation, l'énumération des activités est presque identique à celle de la LGG. L'importation n'y est pas mentionnée, car elle est réglée dans l'ordonnance sur les semences.

Art. 3 Culture de plantes génétiquement modifiées
Cet article précise que la culture de matériel de multiplication de plantes génétiquement modifiées est uniquement admise si ledit matériel a été autorisé. La procédure d'autorisation est régie par l'ordonnance sur les semences. Par ailleurs, l'utilisation dudit matériel est soumise à la condition que les instructions relatives à la culture aient été édictées. Les exigences concernant les instructions que doit fournir le responsable de la mise en circulation d'un OGM sont définies dans la modification proposée de l'ordonnance sur les semences.

Art. 4 Respect des instructions du responsable de la mise en circulation
L'art. 15 LGG, qui définit les exigences à remplir lors de la cession de matériel de multiplication d'OGM, revêt une importance particulière, car il stipule l'obligation du titulaire de l'autorisation d'instruire les acquéreurs sur l'utilisation correcte d'OGM. Il n'est pas indiqué d'assouplir cette obligation par une réglementation spécifique, notamment pour ce qui est des dispositions de la LGG concernant la responsabilité. Le présent article précise que, de leur côté, les acquéreurs sont tenus de respecter les instructions.

Selon l'al. 2, l'exploitant doit indiquer quand et dans quelle parcelle il a cultivé et récolté des plantes génétiquement modifiées. Ces enregistrements permettront de vérifier, le cas échéant, les éventuelles conséquences locales. Grâce aux nouvelles dispositions proposées aux al. 6 et 10 de l'art. 14 de l'ordonnance sur les semences, les exploitants cultivant des végétaux génétiquement modifiés seront connus et enregistrés.

L'al. 3 sert à assurer que les instructions seront communiquées lorsque, par exemple, l'agriculteur charge un entrepreneur agricole de l'ensemencement ou des travaux de récolte.

Séparation des flux des produits
Plusieurs dispositions de la LGG servent à assurer le libre choix des consommateurs et la production exempte d'OGM. Il s'agit notamment des dispositions importantes sur la séparation des flux de produits et la désignation. Afin que l'on puisse vérifier si les exigences sont remplies, la présente ordonnance prévoit la documentation obligatoire.

Art. 5 Mesures à prendre pour séparer les flux de produits
Conformément à l'art. 16 LGG, quiconque utilise des OGM doit prendre les précautions qui conviennent afin d'éviter tout mélange indésirable avec des organismes n'ayant subi aucune modification génétique. Le Conseil fédéral édicte les dispositions pertinentes. Par analogie avec les législations sur les denrées alimentaires et sur les aliments pour animaux, l'al. 1 de cet article stipule qu'il convient de fixer des directives et de prendre des mesures pour séparer les flux de produits lors de l'utilisation de plantes génétiquement modifiées.

Selon l'art. 15 LGG, le responsable de la mise en circulation de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés est tenu d'évaluer les points critiques afin d'empêcher des mélanges, et ce dans toute la filière allant de l'agriculteur au transformateur, et de proposer des mesures appropriées. Les détails sont réglés dans l'annexe 1 de l'ordonnance sur les semences. L'al. 2 du présent article précise que les mesures indiquées par le responsable de la mise en circulation dans ses instructions doivent être réalisées.

Art. 6 Documentation
L'obligation de confirmer que les mesures appropriées ont été prises s'applique à l'utilisation aussi bien de matériel de multiplication que du produit de la récolte de végétaux génétiquement modifiés. A la demande des autorités d'exécution, les documents pertinents doivent leur être remis.

Art. 7 Désignation lors de la mise en circulation
A l'instar des législations sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, cet article régit la désignation obligatoire de produits contenant des OGM. A l'exception de l'utilisation dans l'alimentation humaine et celle des animaux qui, conformément à l'art. 1 de l'ordonnance sur la coexistence, est soumise aux dispositions desdites législations, le présent art. 7 couvre tous les usages, par exemple l'utilisation comme litière ou matériau d'isolation. La désignation n'est pas exigée pour les produits de la récolte contenant des OGM si leur part ne dépasse pas 0,9% en masse et qu'il est prouvé que des mesures ont été prises pour empêcher des mélanges indésirables.

Art. 8 Obligations relatives à l'information et à la documentation
L'obligation d'informer et de prouver que des mesures ont été prises assure la traçabilité des produits à base de végétaux génétiquement modifiés. La durée de conservation des documents correspond à celle qui est fixée dans la Communauté européenne.

Art. 9 Exécution
Les cantons effectuent déjà des contrôles dans les exploitations agricoles en vertu de diverses réglementations. Il est donc logique qu'ils vérifient également si les instructions du titulaire de l'autorisation sont respectées. Pour limiter la charge supplémentaire des cantons, ces contrôles devront être intégrés dans ceux qu'ils effectuent déjà aujourd'hui.

L'OFAG exerce la haute surveillance sur l'exécution de l'ordonnance dans les cantons. Il leur transmet les informations qu'il reçoit en rapport avec la mise en circulation de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés. En outre, il peut publier des informations d'intérêt général sur le genre et la quantité dudit matériel.

Art. 10 Modification du droit en vigueur
Toutes les dispositions concernant l'importation et la mise en circulation de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés sont réunies dans l'ordonnance sur les semences, notamment celles portant sur l'application des instructions du titulaire de l'autorisation, conformément à l'art. 15 LGG.

Modification de l'ordonnance sur les semences
Cette ordonnance doit régler tous les aspects concernant la mise en circulation de semences en Suisse. Outre les exigences en vigueur, qui sont précisées pour le matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés, nous proposons d'ajouter un art. 9c et une annexe 1 relative aux instructions des fabricants et des importateurs.

Jusqu'à présent, les dispositions de l'ordonnance sur les semences et de l'ordonnance du DFE sur les semences et les plants des espèces de grandes cultures et de plantes fourragères RS 916.151.1) ont permis de conserver une grande pureté variétale. Ces dispositions, harmonisées sur le plan international (OECD Seed Schemes), sont appliquées dans les pays industrialisés conformément au tableau ci-après.

D'après l'art. 14a de l'ordonnance sur les semences, une part maximale de 0,5% de semences génétiquement modifiées est actuellement tolérée dans les semences traditionnelles, lorsque la norme de pureté variétale minimale est inférieure à 99,5 % et que les OGM en question sont autorisés comme denrée alimentaire ou aliment pour animaux. Toutefois, si conformément au tableau, la tolérance concernant la pureté variétale de semences certifiées est inférieure à 0,5%, elle s'applique aussi aux impuretés d'OGM. Ainsi, la tolérance effective est fixée à 0,2% pour les semences de maïs et à 0,3% pour le colza et le blé de la première multiplication. Quant aux semences certifiées de soja ou celles de blé de la deuxième multiplication, le taux d'impuretés OGM ne peut dépasser 0,5%.

La Communauté européenne n'a pas encore fixé de seuil concernant la part maximale d'impuretés de semences génétiquement modifiées dans les semences traditionnelles. Nous proposons d'attendre qu'elle ait pris une décision en la matière, avant d'adapter la tolérance en question dans l'ordonnance sur les semences (art. 14a, al. 3).

Tableau: Exigences concernant la pureté variétale de semences certifiées

Espèce	Propriétés	**Semences**	Tolérance en %
Maïs	Lignée inbred	Semence certifiée	0.2
	Hybride simple	Semence certifiée	0.2
Blé		Semences certifiées de la première multiplication	0.3
		Semences certifiées de la deuxième multiplication	1.0
Colza		Semence certifiée	0.3
Soja		Semence certifiée	1.0

Préambule
Le préambule est complété par la référence à l'art. 27a, al. 2, de la loi sur l'agriculture et aux articles pertinents de la LGG.

Art. 9c Instructions relatives à l'utilisation de variétés génétiquement modifiées
Cette nouvelle disposition sert à mettre en œuvre l'art. 15 LGG. Elle a été formulée de sorte que l'Etat ne décharge pas les titulaires d'autorisations de leur responsabilité.

L'al. 1 les oblige en effet à instruire les agriculteurs. Ces instructions doivent en particulier assurer que la production exempte d'OGM sur des surfaces voisines ne soit pas affectée et garantir la séparation des flux de produits. Les éléments que doivent contenir les instructions sont énumérés à l'annexe 1.

La distance d'isolement est un élément essentiel de l'application de l'art. 7 LGG. C'est la raison pour laquelle elle est définie et précisée à l'al. 3. Celui-ci exige que le titulaire de l'autorisation fixe une distance d'isolement pour réduire le risque d'un croisement avec des plantes de la même espèce, cultivées sur des surfaces voisines. Une part maximale de 0,5% d'impuretés provenant de croisements resp. de fécondation croisée par des végétaux génétiquement modifiés est tolérée au bord des champs attenants. Pour un champ donné, le taux de fécondation croisée diminue rapidement, au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la source de pollen, du bord du champ vers le milieu du champ. La récolte de ces champs contiendra ainsi une part d'impuretés inférieure à 0,5%. Selon les connaissances les plus récentes, cette part est généralement inférieure à 0,2% dans les conditions précitées et pour des champs de grandeur normale. Le titulaire de l'autorisation doit en outre donner des instructions concernant l'application concrète de la distance d'isolement. L'agriculteur devrait ainsi savoir, à quelles conditions il peut cultiver du matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés jusqu'au bord de son champ. Il pourrait ainsi par exemple, demander le consentement écrit de l'exploitant du champ attenant ou inclure des surfaces qui ne sont pas affectées à l'exploitation agricole. Les dispositions relatives à la distance d'isolement et à la pureté variétale assurent que le produit de la récolte d'un champ contient assurément moins de 0,9% d'impuretés OGM.

L'al. 4 exige que les instructions se basent sur des études scientifiques, de sorte que les autorités compétentes puissent vérifier leur plausibilité. Par ailleurs, toute modification des instructions doit être communiquée à l'OFAG.

L'al. 5 décrit la procédure à suivre pour vérifier la plausibilité des instructions. Le dossier est examiné dans le cadre de la procédure d'autorisation, et les offices concernés sont associés à l'examen.

Les assujettis au régime d'autorisation sont tenus, selon l'al. 6, de vérifier si les instructions répondent aux objectifs visés et de les adapter s'il y a lieu. Cette tâche incombe entièrement aux titulaires d'une autorisation.

En vertu de l'al. 7, l'OFAG peut exiger que ces derniers lui présentent un rapport annuel. Il pourra ainsi vérifier si les instructions répondent aux objectifs, même s'il n'a pas reçu d'annonce de modification.

Art. 14, al. 5 à11
Les al. 5 à 11 ajoutent à l'ordonnance des exigences concernant la mise en circulation de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés. L'art. 15 LGG assujettit la cession de ce matériel à la condition que le propriétaire de l'exploitation accorde une autorisation écrite.

Conformément à l'al. 5, il incombe à toute la filière allant du fabricant ou de l'importateur à l'acquéreur final d'assurer que ce dernier consente par écrit à la reprise du matériel de multiplication génétiquement modifié. L'obligation de tenir un registre, définie aux al. 6 à 8, sert à garantir la traçabilité des lots de semences tout au long de la filière. Les al. 5 et 9 assurent que la confirmation écrite est demandée de l'acquéreur final, mais pas des intermédiaires. Afin que l'OFAG sache quels agriculteurs cultivent du matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés, les importateurs et les responsables de la mise en circulation doivent lui fournir les informations nécessaires (al. 10). Il est indiqué de chercher des solutions

appropriées pour la communication de ces informations, en fonction des rapports commerciaux entre commerçants et acquéreurs finals ou, par exemple, vis-à-vis des fabricants, et de sorte à garantir la traçabilité. Les modalités d'annonce à la banque de données sur le trafic des animaux peuvent servir d'exemple à cet égard. Il faudrait, le cas échéant, constituer une banque de données analogue. L'al. 11 fixe la durée pendant laquelle les enregistrements doivent être conservés.

Art. 22, al. 6
L'OFAG est habilité à publier les instructions des importateurs et des fabricants, afin que les conditions soient connues de tous les agriculteurs, y compris de ceux qui n'utilisent pas de matériel de multiplication de végétaux génétiquement modifiés.

Annexe 1
Conformément au chiffre 1, le matériel de multiplication génétiquement modifié doit être caractérisé, notamment en ce qui concerne son effet et les conséquences en matière de résistance aux herbicides et aux insecticides. Il convient en particulier de préciser que les repousses de plantes Roundup Ready ne peuvent être combattues par le produit Roundup. S'agissant du maïs rendu résistant aux insectes par le *Bacillus thuringensis*, il faut indiquer les insectes concernés.

Le chiffre 2 se réfère à la distance d'isolement qui est définie à l'art. 9c, al. 3 et qui est un élément essentiel dans l'application de l'art. 7 LGG.

Selon le chiffre 3, les instructions doivent indiquer des mesures de lutte contre les repousses; des mesures envisageables y sont mentionnées.

Le chiffre 4 exige que les instructions prévoient des mesures permettant d'empêcher la formation de résistances dans les organismes-cibles. La « Environmental Protection Agency" (EPA), soit l'agence gouvernementale des Etats-Unis chargée de la protection de l'environnement, exige pour les variétés de maïs contenant des toxines *Bacillus thuringensis* une stratégie de refuge pour empêcher de telles résistances.

Le chiffre 5 concerne les mesures servant à assurer la séparation des flux de produits, sur les plans de la technique, de l'organisation et du personnel. Il mentionne quelques risques de mélange dans la filière : nettoyage incorrect de machines agricoles, désignation insuffisante lors du stockage ou pertes lors du transport.

Enfin, le chiffre 6 concerne, par exemple, des mesures visant à empêcher la propagation indésirable de végétaux génétiquement modifiés par le purin ou le fumier.

6. Date de l'entrée en vigueur

Il n'est pas proposé de date pour la mise en vigueur.