



Message 2013-DIAF-59

2 décembre 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant un projet de loi modifiant la loi sur l'agriculture (canton sans OGM)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (LAGRI, RSF 910.1).

1. Origine et nécessité du projet

Par la motion 1133.11 déposée et développée le 9 septembre 2011 (BGC 2011 septembre, p.1773), les députés Corminboeuf et Repond ont proposé «*de modifier la loi sur l'agriculture (LAGRI) du 3 octobre 2006 pour interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur le territoire du canton de Fribourg*».

Selon les motionnaires le fait de se déclarer «canton sans OGM» et d'inscrire par conséquent l'interdiction de la culture agricole de plantes génétiquement modifiées dans la loi sur l'agriculture représenterait un signal politique fort. Cela vaudrait d'autant plus qu'au niveau fédéral, les débats au sujet du moratoire et sur les modifications de la loi sur le génie génétique sont fréquents. Selon les motionnaires, une telle inscription dans la loi cantonale sur l'agriculture permettrait au canton de Fribourg de montrer sa position et ainsi d'influencer le débat de manière importante.

Dans sa réponse du 17 avril 2012, le Conseil d'Etat avait proposé au Grand Conseil de rejeter la motion. Bien que sensible aux arguments de principe des motionnaires, il a d'abord relevé qu'une telle problématique relève de la compétence de la Confédération. Il avait par ailleurs souligné que la mise en œuvre d'une telle mesure sur le terrain serait très difficile. Ainsi, au lieu d'inscrire l'interdiction des organismes génétiquement modifiés dans la loi cantonale sur l'agriculture, le Conseil d'Etat avait souligné qu'il était préférable de s'investir sur le plan national et international en vue de promouvoir des mesures de production durables, en encourageant les productions locales et régionales.

Le 12 juin 2012, le Grand Conseil a, contre l'avis du Conseil d'Etat, accepté la motion par 45 voix contre 26 (5 abstentions) et ainsi demandé au Conseil d'Etat d'inscrire l'interdiction des OGM dans la loi sur l'agriculture. La mise en application de cette motion a été repoussée jusqu'à l'échéance du moratoire fédéral, sur décision prise par le Bureau du Grand Conseil, ceci en réponse à une requête du Conseil d'Etat datée

du 19 novembre 2013. En date du 24 juin 2014, toutefois, le plénum du Grand Conseil a exigé par la voie du mandat que la motion 1133.11 soit mise en œuvre.

Le présent projet fait suite à ces décisions du Grand Conseil.

2. Travaux préparatoires

2.1. Les débats au Grand Conseil

Le présent projet repose essentiellement sur les arguments avancés et développés dans le cadre des débats du Grand Conseil relatifs à la motion 1133.11. Il apparaît donc nécessaire, pour en exposer les motifs, de mettre en évidence les éléments qui ont été développés au Grand Conseil en date du 12 juin 2012 (BGC 2012, juin, page 1173 à 1177).

Les parlementaires favorables à l'interdiction ont en substance relevé que:

- > l'interdiction de cultiver des OGM permet d'exprimer la volonté des agriculteurs et agricultrices, ainsi que des consommateurs et consommatrices fribourgeois-e-s de conserver des produits alimentaires sains, propres et sûrs, en toute indépendance économique;
- > l'utilisation à large échelle de plantes génétiquement modifiées est liée à de graves problèmes environnementaux et sociaux;
- > la technologie OGM est contrôlée par quelques multinationales au détriment des agriculteurs et agricultrices, de l'environnement et des consommateurs et consommatrices;
- > pour un canton qui se veut un pôle d'excellence en matière agricole, il doit être de son ressort de pouvoir interdire la culture d'OGM;
- > l'inscription de l'interdiction des OGM dans la loi sur l'agriculture sera un outil extrêmement efficace, à la fin du moratoire, pour réussir à conserver une production agricole libre d'OGM dans le canton;
- > la production de denrées artisanales, de proximité et labellisée, telles que les AOC (act. AOP), est incompatible avec le génie génétique;
- > la technologie du génie génétique n'est pas encore maîtrisée, l'exemple du maïs Monsanto 810 le montre bien;

- > cette décision est avant tout politique – elle doit permettre au canton de Fribourg de se profiler clairement dans le débat.

Les parlementaires défavorables à l'interdiction ont en substance relevé que:

- > la motion ne vise l'interdiction des cultures agricoles génétiquement modifiées que sur le territoire fribourgeois, ce n'est pas suffisant;
- > il n'y a pas d'intérêt à cultiver des OGM en Suisse, mais il ne fait pas sens de légiférer dans chaque canton;
- > la problématique doit être réglée au niveau national.

2.2. Les résultats de la consultation

Un avant-projet de loi modifiant la loi sur l'agriculture (cantons sans OGM) a été mis en consultation du 28 juillet 2014 au 21 octobre 2014. L'avant-projet de loi prévoyait ce qui suit:

Art. 2 let. a^{bis} (nouvelle)

[L'Etat veille à la réalisation des buts suivants:]

a^{bis}) garantir dans toute la mesure du possible, sur l'ensemble de la surface agricole utile et de la surface d'estivage du canton, une agriculture libre d'organismes génétiquement modifiés;

Art. 3 al. 2 (nouveau)

² L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés sur les surfaces agricoles utiles ainsi que sur les surfaces d'estivage est interdite.

Il y a lieu de relever que si les organes consultés n'ont pas tous rendu réponse à la consultation, tous les partis et groupements politiques consultés ont, pour leur part, livré une prise de position circonstanciée.

2.2.1. Appréciation globale

Le principe d'interdire la culture d'OGM sur les surfaces agricoles du canton a été accueilli très favorablement par une très importante majorité des organes qui se sont déterminés.

Certains d'entre eux ont toutefois souligné qu'une telle interdiction relève des compétences de la Confédération, raison pour laquelle ils se sont parfois, en définitive, exprimés en défaveur de l'avant-projet de loi.

Des réserves et inquiétudes relatives à la compatibilité du projet avec le droit supérieur ont en outre fréquemment été émises. Il a toutefois été souvent admis que ce projet de loi permettrait de donner à la Confédération un signal fort de «refus des OGM par le canton de Fribourg» en vue des discussions à venir au sujet du moratoire. De même, il a été observé qu'une

telle interdiction permettrait de mettre en évidence l'objectif de qualité pour la production de l'ensemble de l'agriculture fribourgeoise et donc, le cas échéant, de lui ouvrir de nouveaux marchés.

2.2.2. Les propositions rédactionnelles formulées par des partis et groupements politiques

- > Le parti socialiste (PS) a estimé en substance que l'avant-projet de loi mis en consultation allait à l'encontre de la motion. Selon lui, l'avant-projet reflèterait «*l'intention de laisser des portes ouvertes à la possibilité de cultiver ou tester des OGM sur le territoire fribourgeois. Le texte de la motion est pourtant clair. Il dit bien – nous proposons de modifier la loi sur l'agriculture (LAGRI) du 3 octobre 2006 pour interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur le territoire du canton de Fribourg –.*

Au vu de ce qui précède, le PS a proposé le texte suivant en remplacement de l'avant-projet mis en consultation:

Art. 2 let. a^{bis} (nouvelle)

[L'Etat veille à la réalisation des buts suivants:]

a^{bis}) interdire sur l'ensemble du territoire du canton de Fribourg l'usage d'organismes génétiquement modifiés pour la production d'aliments, pour le fourrage et pour le soin des cultures et des élevages.

Art. 3 al. 2 (nouveau)

² L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés est interdite sur l'ensemble du territoire du canton de fribourg selon les termes de l'art. 2 let. a^{bis}.

Le PS a en outre et notamment souligné que, contrairement à ce qui était indiqué dans le projet de message explicatif, les cantons de Neuchâtel et de Vaud connaissaient déjà le système de l'interdiction des OGM (cf. à ce sujet le ch. 6 du présent message).

- > L'Union démocratique du centre (UDC) a proposé de biffer, à l'art. 2 let. a^{bis} (nouveau) la formule «*dans toute la mesure du possible*». L'UDC a en effet estimé que cette note serait une porte ouverte à des exceptions et par conséquent à l'utilisation d'OGM à certaines conditions.
- > Afin notamment de respecter la formulation «*dans toute la mesure du possible*» prévue par l'avant-projet, la proposition a été formulée, par le Centre Gauche PCS, de prévoir des adaptations supplémentaires de l'art. 3 qui auraient la teneur suivante:

Art. 3 al. 3 (nouveau)

³ L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés en lien avec la recherche sur les OGM en milieu confiné est autorisée.

Art. 3 al. 4 (nouveau)

³ L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés en lien avec la recherche sur les OGM en milieu ouvert est interdite.

2.2.3. Les suites données

Il ressort des remarques formulées une ferme et quasi unanime volonté politique d'inscrire dans la loi sur l'agriculture, comme le demande la motion M1133.11, l'interdiction de la culture d'OGM sur le territoire du canton de Fribourg. Le souci de respecter le droit supérieur a toutefois lui aussi été émis à de nombreuses reprises. Dans ces circonstances, le projet de loi a été remanié en tenant compte des éléments suivants:

1. Mettre strictement en œuvre la motion M1133.11, comme l'a demandé le PS, en prévoyant plus clairement cette fois-ci que les **cultures d'OGM sont interdites** dans le canton de Fribourg, notamment par le biais de la suppression de l'expression «dans toute la mesure du possible»
2. Limiter obligatoirement cette interdiction aux activités agricoles, donc aux **surfaces agricoles** définies par la législation agricole fédérale, dès lors que c'est une modification de la loi sur l'agriculture qui requiert la motion M1133.11.
3. Prévoir, à l'instar des cantons de Vaud et de Neuchâtel, une **réserve expresse** en faveur du droit fédéral. Cela permet, notamment, de régler la question de la formulation «*dans toute la mesure du possible*» discutée par l'UDC et le Centre Gauche PCS.
4. Continuer à **prendre en considération**, au-delà de la stricte mise en œuvre de la motion M1133.11, les **préoccupations plus globales émises par nombre d'intervenants en lien avec l'utilisation de substances OGM dans l'agriculture**, ceci en proposant de garantir dans les buts de la loi sur l'agriculture, toujours sous réserve du droit fédéral (cf. ch. 3 ci-dessus), une production agricole libre d'organismes génétiquement modifiés.

3. La portée et les enjeux du projet

3.1. Généralités

L'article 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 le 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). Sur cette base, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (LGG; RS 814.91). Cette loi fédérale est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, et avec elle nombre d'ordonnances fédérales régissant notamment l'utilisation des OGM.

En date du 27 novembre 2005, l'initiative populaire interdisant l'utilisation d'OGM dans l'agriculture pendant cinq ans a été acceptée (moratoire). Elle a conduit à l'inscription de l'article 197 ch. 7 dans la Constitution fédérale. Le 10 mars 2012, le Parlement fédéral a 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 fédérale sur le génie génétique. En 2012, dans le cadre de la discussion relative à la politique agricole 2014–2017, les Chambres fédérales ont renouvelé pour quatre ans le moratoire par le biais de l'article 37a LGG.

Il appert donc d'une part que le génie génétique est un domaine qui relève de la compétence de la Confédération, et d'autre part que pour l'heure, l'interdiction de l'utilisation d'OGM dans l'agriculture est prévue par le droit fédéral jusqu'en 2017. La question de la compatibilité du présent projet de loi avec le droit fédéral est examinée plus en détail ci-dessous.

3.2. Les effets d'une interdiction des OGM inscrite dans la loi cantonale sur l'agriculture

En acceptant la motion 1133.11, le Grand Conseil n'a pas été sensible aux doutes du Conseil d'Etat relatifs à sa conformité au droit fédéral. Ceux concernant l'efficacité d'une interdiction à l'échelle cantonale uniquement n'ont pas non plus convaincu le parlement cantonal. Le Conseil d'Etat en a pris acte.

Le présent projet impliquera ainsi, comme demandé par le Grand Conseil, l'introduction d'une interdiction des OGM dans la loi cantonale du 3 octobre 2006 sur l'agriculture (LAGri; RSF 910.1). Cela signifie que l'interdiction ne pourra s'appliquer que dans le cadre de la production agricole primaire, et uniquement sur le territoire cantonal. Concrètement, le domaine ciblé par l'interdiction est donc la production agricole de denrées alimentaires ainsi que de fourrages pour les animaux de rente. Le génie génétique utilisé dans d'autres domaines, tels que par exemple la médecine, l'agroalimentaire par la production d'enzymes et d'arômes, ou l'in-

dustrie n'est en aucun cas concerné par le présent projet de loi.

Pour autant que l'interdiction puisse être appliquée (cf. réserves ci-dessous en lien avec la compatibilité avec le droit supérieur), elle permettra d'éviter la culture en plein air d'OGM sur le territoire agricole cantonal. Cela amènera peut-être à minimiser dans le canton, en tout cas à court ou moyen terme, le risque que représenterait potentiellement la dissémination de ces organismes. A l'heure actuelle, il semble toutefois nécessaire de tout mettre en œuvre pour qu'une interdiction perdure au niveau national au-delà de l'échéance du moratoire fédéral.

Le Conseil d'Etat rejoint les préoccupations de la majorité du Grand Conseil à ce sujet; il est favorable au principe de l'interdiction et de son maintien. Dernièrement, dans sa détermination du 7 mai 2013 au sujet de la modification de la loi fédérale sur le génie génétique, le Conseil d'Etat avait d'ailleurs relevé que «*s'il s'était engagé devant le Grand Conseil contre une interdiction de la culture de plantes génétiquement modifiées dans le canton de Fribourg, il ne l'a pas fait parce qu'il soutiendrait la culture d'organismes génétiquement modifiés, mais parce qu'il estime que la définition cantonale ou régionale de régions de cultures exemptes d'OGM serait, dans la pratique, presque impossible à mettre en œuvre. La question de l'autorisation des OGM dans l'agriculture devrait être règlementée uniformément sur l'ensemble de la Suisse*».

Si le Conseil d'Etat maintient son point de vue à ce sujet, il concède tout de même que l'adoption d'une interdiction limitée à l'échelle cantonale, quand bien même serait-elle sans réelle portée juridique, pourrait avoir l'effet d'un signal politique fort. Les autorités fédérales ne pourraient que difficilement l'ignorer dans les débats à venir, ce d'autant plus que le canton de Fribourg demeure un des plus grands producteurs de denrées alimentaires et de fourrages à l'échelle nationale.

Il y a par ailleurs lieu de relever, au demeurant, que plusieurs intervenants et intervenantes à la consultation fédérale ont semblé-t-il demandé que la loi fédérale sur le génie génétique laisse aux cantons la possibilité de déclarer l'intégralité de leur territoire cantonal «région sans OGM». Si le législateur fédéral devait aller dans ce sens, le contenu du présent projet deviendrait sans aucun doute compatible avec le droit fédéral.

Le but commun des autorités exécutive et législative cantonales en la matière serait donc atteint par l'adoption du présent projet de loi.

3.3. Le cas particulier des cultures expérimentales

Il y a lieu de relever, à toutes fins utiles, que des demandes d'utilisation d'OGM à des fins expérimentales sur la surface agricole demeureront possibles. Elles pourront en effet, le cas

échéant, être accordées malgré les dispositions cantonales dont l'adoption est proposée dans le présent projet. L'octroi des autorisations pour des disséminations expérimentales d'OGM ressort en effet à la compétence de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en application de l'article 17 de l'ordonnance du 10 septembre 2008 sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ODE; RS 814.911).

De telles demandes demeurent toutefois exceptionnelles en Suisse (une demande en 2003, trois en 2007 et une en 2013) et n'ont pas concerné le territoire du canton de Fribourg.

4. Commentaire des projets d'articles

Article 2 let. a^{bis} (nouvelle)

La motion M1133.11 a la teneur suivante: «*Par cette motion, nous proposons de modifier la loi sur l'agriculture (LAGri) du 3 octobre 2006 pour interdire la culture d'organisme génétiquement modifiés (OGM) sur le territoire du canton de Fribourg*». Il ressort du développement de la motion que ce sont bien les *cultures agricoles* qui sont visées par les motionnaires.

Les discussions qui ont eu lieu au parlement cantonal à ce sujet, ainsi que certaines prises de position, laissent toutefois supposer qu'au-delà de la stricte mise en œuvre de la motion M1133.11, le but recherché consisterait aussi à garantir, de manière plus large, une production agricole cantonale libre d'organismes génétiquement modifiés.

Afin de contribuer à atteindre ce but, et comme relevé ci-dessus dans le chapitre 2.2.3, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il convient d'aller au-delà de la seule interdiction pour l'agriculture de *cultiver* des OGM demandée par la voie de la motion.

Il propose ainsi, en sus de l'interdiction demandée (cf .art. 3 al. 2 nouveau), d'inscrire dans les buts de la loi cantonale sur l'agriculture celui, plus global, de «*garantir une production agricole [N.B. cantonale] libre d'organismes génétiquement modifiés*»..

Enfin, à l'instar de ce qu'ont fait les cantons de Vaud (art. 56 al. 2 de la «*loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise*»), de Neuchâtel (art. 3 de la «*loi du 28 janvier 2009 sur la promotion de l'agriculture*» de la République et Canton de Neuchâtel), et de Genève (art. 43 al. 4 de la «*loi du 21 octobre 2004 sur la promotion de l'agriculture*» de la République et Canton de Genève), le Conseil d'Etat propose d'adoindre au nouvel article 2 let. a^{bis} une réserve expresse par rapport au droit fédéral.

Article 3 al. 2 (nouveau)

Pour les raisons mentionnées sous ch. 3.2, il est proposé de mettre l'interdiction de cultiver des OGM en évidence dans les premiers articles de la loi sur l'agriculture. C'est la raison

pour laquelle, au lieu d'intégrer «simplement» cette interdiction de culture à la liste des mesures citées à l'article 3, elle fait l'objet d'un nouvel alinéa 2 de l'article 3 «Mesures».

L'interdiction de cultiver des OGM ne concerne que les cultures agricoles (cf. ég. ch. 2.2.3, pt. 3 ci-dessus), d'où l'intégration de cette interdiction dans la législation agricole (production agricole primaire). Comme l'interdiction ne pourra s'appliquer que dans le cadre de la production agricole primaire, il est indispensable de définir, le plus précisément possible, quelles sont les surfaces de cultures agricoles concernées. Le Conseil d'Etat propose, à cet effet, de préciser dans la loi que l'interdiction d'utiliser des OGM s'applique aux *surfaces agricoles utiles* (SAU) et aux *surfaces d'estivage*, car celles-ci sont clairement définies dans l'ordonnance fédérale sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm; RS 910.91). Cela permettra de lever, le cas échéant, toute ambiguïté.

Il est rappelé, pour autant que nécessaire, que les *cultures en laboratoire* d'OGM et certains procédés industriels, qui n'étaient d'ailleurs pas visés par la motion M1133.11 (modification de la loi sur l'agriculture), ne sont pas concernés par l'interdiction.

Enfin, comme pour le nouvel article 2 let. a^{bis}, le Conseil d'Etat propose d'adoindre au nouvel article 3 al. 2 une réserve expresse par rapport au droit fédéral.

5. Conformité et compatibilité avec le droit supérieur

5.1. Avec le droit fédéral

Selon l'article 3 de la Constitution fédérale, «Les cantons sont souverains *en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale* et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération». En l'occurrence, comme relevé ci-dessus, la compétence de légiférer sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des végétaux a été attribuée à la Confédération (art. 120 al. 2 Cst). Au regard de la formulation choisie dans cet article, cette compétence fédérale est obligatoire (al. 2 La Confédération légifère ...). On peut ainsi déduire de ce qui précède que l'article 120 al. 2 Cst, compris en lien avec l'article 3 Cst., attribue à la Confédération une compétence législative concurrente (avec les cantons) et obligatoire. Cela signifie en d'autres termes que la compétence législative cantonale n'existe qu'aussi longtemps que la Confédération n'a pas elle-même légiféré dans le domaine en question.

Selon l'article 49 Cst. «Le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire (al. 1); La Confédération veille à ce que les cantons respectent le droit fédéral (al. 2)».

En l'occurrence, la Confédération a légiféré en matière de génie génétique, en adoptant la LGG. A noter aussi que, s'agissant de la législation cantonale en matière de protection de l'environnement, elle a prévu à la même occasion, à l'article 65 al. 2 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), que «*Les cantons ne peuvent [...] arrêter de nouvelles dispositions sur [...] l'utilisation de substances ou d'organismes*».

Il s'ensuit que:

- > **Pour l'heure**, en raison du moratoire fédéral, il est interdit d'utiliser des OGM dans l'agriculture. Cela signifie qu'aussi longtemps que ce moratoire sera en vigueur, la disposition cantonale prévoyant une même interdiction serait peut-être jugée conforme au droit fédéral, car compatible avec ce dernier. Elle n'aurait toutefois pas de portée propre.
- > **Si le moratoire ne devait pas être reconduit en 2017**, la disposition cantonale pourrait devenir contraire au droit fédéral qui lui est supérieur. La Confédération pourrait alors intervenir sur la base, notamment, de l'article 49 al. 2 Cst.
Il y a lieu de relever à ce sujet qu'il ressort de la réponse du Conseil fédéral du 28 août 2013 à la motion 13.3649 du Conseiller national Jean-Pierre Grin «*Pour une agriculture suisse sans OGM. Prolongation du moratoire*», que «*concernant une prolongation du moratoire au-delà de 2017 dans la loi sur le génie génétique, une expertise juridique externe ainsi que les offices fédéraux compétents concluent qu'une prolongation supplémentaire du moratoire ne serait pas conforme à la Constitution. De plus, une extension du moratoire de durée indéterminée aurait des conséquences sur la politique commerciale*».
- > Enfin, **dans le cas où la LGG serait modifiée dans le sens demandé par certains intervenants** (introduction dans la loi fédérale sur le génie génétique de la possibilité aux cantons de déclarer l'intégralité de leur territoire cantonal «région sans OGM»), et pour autant qu'une telle inscription soit conforme à la Constitution fédérale, le présent projet deviendrait sans aucun doute compatible avec le droit fédéral.

5.2. Avec le droit européen

En juillet 2010, la Commission européenne a adopté une Recommandation 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 C 200 du 22 juillet 2010). 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.

Une région peut ainsi interdire la culture d'OGM sans être en contradiction avec le droit européen. Dans la mesure où la compétence du canton Fribourg de légiférer en cette matière serait admise (cf. ch. 5.1 ci-dessus), le présent projet de modification légale pourrait être jugé conforme au droit européen.

6. La situation dans d'autres cantons

A l'heure actuelle, seul le canton du Tessin a inscrit *sans réserve* l'interdiction des OGM dans sa loi sur l'agriculture¹.

Le canton de Genève a pour sa part prévu une interdiction de l'usage des organismes génétiquement modifiés uniquement pour fonder le droit à des prestations cantonales. Il prévoit cependant *qu'à intervalles réguliers, le Conseil d'Etat procède à un réexamen de cette problématique, ce en fonction de l'évolution de la recherche et des prescriptions du droit fédéral*².

Les cantons de Vaud³ et de Neuchâtel⁴ ont inscrit un régime d'interdiction dans leur législation cantonale sur l'agriculture, mais en *réservant expressément le droit fédéral supérieur*. Il semble ainsi judicieux, au vu des développements qui précèdent, d'en faire de même.

D'autres cantons ont aussi débattu la question. Certains, tel le Jura, ont renoncé à légiférer par crainte de contrevir au droit fédéral.

7. Surveillance fédérale

L'article 178 al. 2 de la loi fédérale sur l'agriculture précise que les cantons arrêtent les dispositions d'exécution nécessaire et

¹ Cf. art. 1 al. 3 de la «legge del 3 dicembre 2002 sull'agricoltura» de la République et Canton du Tessin:

³ In particolare, il Cantone promuove la salvaguardia della biodiversità e della sicurezza alimentare, favorendo l'uso in agricoltura di vegetali e animali di specie autoctone, evitando la monocultura, ed escludendo l'uso di organismi geneticamente modificati per la produzione di alimenti, per il foraggio e per la cura delle coltivazioni e degli allevamenti.

² Cf. art. 43 de la «loi du 21 octobre 2004 sur la promotion de l'agriculture» de la République et Canton de Genève:

¹ Seuls ont droit aux prestations cantonales prévues dans la présente loi les agriculteurs qui n'utilisent pas d'organismes génétiquement modifiés, ni de produits qui en sont issus.

² Le non-usage de tels organismes est attesté par tout document prouvant que les intéressés ont requis les informations nécessaires sur les produits qu'ils utilisent et leur composition.

³ Le non-respect, par les agriculteurs, de leurs engagements, entraîne la prise des mesures et sanctions prévues dans le chapitre IX de la présente loi.

⁴ A intervalles réguliers, le Conseil d'Etat procède à un réexamen de cette problématique, ce en fonction de l'évolution de la recherche et des prescriptions du droit fédéral.

³ Cf. art. 56 al. 2 de la «loi du 7 septembre 2010 sur l'agriculture vaudoise»: Dans les limites de la législation fédérale, les organismes génétiquement modifiés sont exclus de la production des aliments et des végétaux.

⁴ Cf. art. 3 de la «loi du 28 janvier 2009 sur la promotion de l'agriculture» de la République et Canton de Neuchâtel: Dans les limites de la législation fédérale, l'Etat veille à assurer la souveraineté alimentaire en excluant les organismes génétiquement modifiés de la production de aliments, des végétaux et des produits destinés à protéger les plantes et soigner les animaux.

les communiquent au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

Dès lors, les dispositions arrêtées par le présent projet devront être transmises à la Confédération pour information.

8. Conséquences financières et en personnel

Actuellement les OGM sont interdits par le moratoire. Le contrôle de cette interdiction relève de l'Office fédéral de l'agriculture. Des analyses d'échantillons (environ 300 par année) prélevés à la frontière et dans le commerce sont effectuées par Agroscope. Le canton de Fribourg n'a aucune tâche dans ce contrôle. Jusqu'en 2017, une interdiction au niveau cantonal n'aura donc aucun coût.

A l'issue du moratoire, s'il ne devait pas être reconduit, il s'agira pour le canton de prélever des échantillons de semences, de plants et de récolte et de les analyser, à l'instar de ce que fait actuellement la Confédération. Il conviendra de fixer le nombre d'analyses nécessaires pour que l'interdiction soit respectée. Une analyse coûte entre 150 et 300 francs, auxquels il sera nécessaire d'ajouter les ressources humaines nécessaires pour les réaliser. Les cultures éventuellement non conformes devront être détruites.

Le cas échéant, les coûts et les besoins en personnel et en matériel de laboratoire seront très vraisemblablement importants. Une importante réallocation de ressources internes sera nécessaire pour les couvrir.

Si ces coûts sont, en l'état, impossibles à chiffrer, il est vraisemblable qu'ils n'atteindront pas les montants déterminants pour la mise en application du référendum financier à l'encontre du présent projet.

9. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de modification de loi proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

10. Les effets sur le développement durable

En l'état actuel, la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) est interdite par le droit fédéral. Le moratoire, prolongé par le Parlement jusqu'en 2017, interdit la culture d'OGM à des fins agricoles. Dans cette situation, l'introduction de l'interdiction dans la loi sur l'agriculture n'a aucun effet de levier sur le développement durable.

Pour réaliser l'évaluation de la durabilité, les auteurs du projet de loi sont partis de la situation qui devrait exister à la fin

du moratoire¹. A ce moment-là, en principe, la loi fédérale sur le génie génétique s'appliquera entièrement et il serait alors possible, de par le droit fédéral, de cultiver des OGM dans le canton de Fribourg. Du point de vue de l'économie, le risque principal de l'interdiction «cantonale», pour autant qu'elle soit applicable, réside dans la diminution de l'attractivité du canton de Fribourg pour certaines entreprises. Par contre, il diminue la dépendance de l'agriculture vis-à-vis des producteurs de semences brevetées.

Au niveau de l'environnement, des aspects positifs et des aspects négatifs peuvent être évoqués. L'interdiction permet de supprimer le risque de dissémination de gènes non souhaitables dans l'environnement. En revanche, la production agricole se voit restreindre les possibilités d'utilisation d'un outil qui pourra être efficace à plusieurs points de vue. Ceci dit, le principe de précaution est mentionné expressément dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement qui a été adoptée par 174 nations. L'interdiction des OGM est vraisemblablement légèrement favorable à l'environnement.

Le domaine social est peu concerné et les critères santé et sécurité sont assez équilibrés. Il est trop tôt pour déterminer les effets que pourra avoir une consommation régulière d'OGM sur la santé.

11. Droit de référendum

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

12. Conclusion

Le Conseil d'Etat vous invite à adopter cette modification de la loi sur l'agriculture.

¹ Annexe: Evaluation de la durabilité du projet au moyen de l'outil «Boussole 21»
(à consulter sur le site Internet:
https://www.fr.ch/publ/fr/pub/messages_rapports/2012_2016/2014.htm)