

RAPPORT DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE DE L'ÉCONOMIE
RELATIF À LA
MODIFICATION DE LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

CONSULTATION PUBLIQUE

RÉALISATION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE NO 27 CONCERNANT
L'INTERDICTION DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS DANS
L'AGRICULTURE JURASSIENNE

Madame, Monsieur,

La commission parlementaire de l'économie a l'honneur de vous soumettre, dans le cadre de la procédure de consultation publique, son projet de modification de la loi sur le développement rural visant à réaliser l'initiative parlementaire no 27 «Interdiction des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture jurassienne», à laquelle le Parlement a donné suite le 20 décembre 2013.

1. Origine du projet

Déposée le 19 juin 2013 par le député Vincent Wermeille (PCSI), l'initiative parlementaire no 27 intitulée «Interdiction des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture jurassienne» a été traitée par le Parlement lors de sa séance du 20 décembre 2013. Ce dernier a décidé de lui donner suite par 49 voix sans avis contraire. Elle faisait suite à une précédente initiative parlementaire no 13, du même auteur et portant sur la même problématique, que le Parlement, après lui avoir donné suite pour examen, avait au final rejetée le 1^{er} septembre 2004.

L'auteur a justifié le dépôt de cette nouvelle initiative du fait que la situation a changé au niveau fédéral. Dans le développement de l'initiative parlementaire no 27 en tribune du Parlement, il a rappelé que la question des organismes génétiquement modifiés préoccupe les agriculteurs, mais aussi les consommateurs, depuis de longues années. De nouvelles bases légales fédérales, appelées à régler la situation dès 2018 à la fin du moratoire fédéral actuellement en vigueur, ont été mises en consultation. Il a relevé que le Gouvernement jurassien, lors de cette consultation, a fait part de ses craintes qu'une ouverture à l'agriculture OGM empêche toute pratique dans les mêmes régions d'une agriculture biologique et qu'une coexistence entre agriculture OGM et traditionnelle soit difficile à mettre en œuvre, notamment du point de vue de la séparation des flux de marchandises.

L'auteur de l'initiative proposait alors de profiter des modifications à venir dans la législation cantonale, en l'occurrence s'agissant du décret sur le développement rural, visant à appliquer la nouvelle politique agricole 14-17 pour y intégrer l'interdiction de la culture d'OGM. Il a notamment souligné que l'agriculture jurassienne, qui met en avant sa proximité et ses produits bénéficiant d'une AOP ou du label «bio», pourrait difficilement coexister avec des cultures d'OGM.

Le Gouvernement, dans sa prise de position, a rappelé le sort de la première initiative parlementaire finalement rejetée par le plénum, entre autres, en raison de la primauté du droit supérieur. Le Gouvernement a relevé que, sur ce point, la situation n'avait pas changé et que, notamment, le cadre légal en la matière était toujours fédéral. Les discussions en cours au niveau fédéral et au niveau des cantons visaient plutôt à demander un moratoire permanent sur la culture d'OGM et c'est d'ailleurs majoritairement contre la possibilité de voir coexister les deux types de culture que se sont prononcés les organes consultés par la Confédération. Le Gouvernement estimait dès lors qu'il n'appartenait pas au Canton de légiférer en la matière et proposait de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire.

Les groupes parlementaires ont soutenu dans leur grande majorité l'initiative parlementaire, rappelant l'opposition aux OGM du Parlement, mais aussi du peuple jurassien, manifestée à plus de 75 % lors du vote du moratoire fédéral en 2005.

2. Examen en commission

Le Bureau du Parlement a confié l'examen de l'initiative parlementaire à la commission de l'économie qui en a traité au cours de cinq séances. L'auteur de l'initiative Vincent Wermeille étant membre de la commission, il a pu participer à l'ensemble des discussions y relatives.

La commission a souhaité être renseignée sur la situation actuelle au niveau fédéral. Une analyse sur ce point a été dressée par les services du Département de l'Economie. Lors du dépôt de l'initiative parlementaire no 27, une consultation était conduite par la Confédération sur un projet d'ordonnance sur la coexistence des OGM et une modification de la loi sur le génie génétique, visant à déterminer l'avenir dans ce domaine après l'échéance du moratoire. Les résultats communiqués par la Confédération ont démontré un rejet à plus de 64% de l'ordonnance proposée et donc de la possibilité d'une coexistence entre productions OGM et sans OGM. Cette possibilité était notamment rejetée par les cantons, les organisations agricoles et environnementales et les consommateurs. Plusieurs tables rondes ont alors été organisées par l'Office fédéral de l'agriculture courant juillet 2014 pour déterminer la politique à conduire après le moratoire. Dans ce cadre, trois pistes ont été évoquées pour l'après 2017 :

- 1) l'interdiction des OGM sur l'ensemble du territoire suisse, ce qui nécessiterait une modification de la Constitution ;
- 2) l'autorisation donnée par la Confédération à certaines régions de Suisse de recourir à des cultures OGM ;
- 3) La possibilité laissée aux cantons d'interdire ou d'autoriser les OGM.

Les options 2 et 3 permettraient la coexistence de cultures OGM avec des cultures sans OGM et nécessiteraient une base légale visant à régler les problèmes de surveillance, d'indemnisation et de responsabilité.

La commission de l'économie a aussi été informée de l'interdiction décrétée dans le canton du Tessin et du projet en cours dans le canton de Fribourg visant, comme le propose l'initiative, à l'interdiction des OGM sur le territoire cantonal. Cependant, ces interdictions sont possibles dans la mesure où la base légale fédérale prévoit encore le moratoire. Dès la fin du moratoire, une base légale fédérale ferait défaut pour que ces décisions cantonales soient valables. Des interventions aux Chambres fédérales ont été déposées afin de prolonger le moratoire mais le Conseil fédéral s'y est pour l'instant opposé.

Les dispositions légales actuellement en vigueur prévoient que le Conseil fédéral doit établir un rapport, d'ici au 30 juin 2016, qui présente la méthode applicable à l'évaluation de l'utilité des plantes génétiquement modifiées, notamment par rapport aux avantages que la plante OGM peut offrir pour la production, les consommateurs et l'environnement. Il s'agit ensuite, sur cette base, d'établir un bilan du rapport coût/bénéfice des OGM en Suisse.

La Confédération étant dès lors en pleine réflexion et examen de la situation concernant le devenir des OGM, il a été souligné en commission qu'on ne pouvait assurer qu'une norme cantonale interdisant les OGM puisse déployer ses effets au-delà du moratoire courant jusqu'en 2017.

Face à ces éléments, la commission s'est donc trouvée devant deux options :

- a) donner suite à l'initiative parlementaire dès à présent en modifiant une base légale cantonale, sans être certain que cette solution puisse déployer ses effets après 2017, mais en donnant ainsi un signal clair de la volonté du canton du Jura en matière d'interdiction de cultures OGM;
- b) attendre que la Confédération ait pris une option définitive concernant l'avenir des OGM après 2017 et ensuite seulement, si nécessaire, modifier la législation cantonale.

3. Proposition de la commission et modification des dispositions légales

A l'issue de son examen, une majorité de la commission propose d'accepter l'initiative parlementaire no 27 en ajoutant un nouvel article 6a à la loi sur le développement rural, formulé comme il suit : **«L'utilisation d'organismes génétiquement modifiés sur les surfaces agricoles utiles ainsi que sur les surfaces d'estivage est interdite».**

Contrairement à ce que proposait l'initiative parlementaire, et après consultation du Service juridique, il est apparu qu'une modification du décret ne suffisait pas pour une telle disposition et que celle-ci devait prendre place dans la loi sur le développement rural. Par ailleurs, le texte proposé dans l'initiative a été quelque peu modifié par souci de précision. Cela a été accepté par l'auteur de l'initiative.

Bien que consciente de la primauté du droit fédéral en la matière et que les options fédérales quant à la politique à venir dans ce domaine ne sont pas encore connues, la majorité de la commission estime utile que le canton du Jura, à l'instar de la décision du Tessin et du projet fribourgeois, se dote dans sa législation d'une norme interdisant la culture OGM. Cela va dans le sens de l'avis majoritaire tant de la population jurassienne, du Parlement que des milieux agricoles, environnementaux ou de défense des consommateurs. Si la Confédération venait à déterminer des régions sans OGM, le canton du Jura aura ainsi déjà manifesté sa position en la matière. De même, si l'option retenue au niveau fédéral était de laisser la liberté aux cantons de se déterminer, la législation cantonale serait alors d'ores et déjà adaptée. Enfin, si l'interdiction générale des OGM est décidée sur le territoire suisse, notre disposition légale ne sera pas en porte-à-faux mais serait simplement superflue.

La majorité de la commission estime nécessaire de montrer dès aujourd'hui un signal fort que notre Canton ne souhaite pas voir la coexistence de cultures OGM et sans OGM sur son territoire, voire sur le territoire suisse.

Une minorité de la commission juge quant à elle prématuré de prendre cette décision dès à présent et propose d'attendre la position fédérale sur ce sujet : va-t-il autoriser la coexistence de culture OGM avec des cultures traditionnelles, prévoir des régions sans OGM, interdire les OGM ou laisser les cantons en décider ? Tant que cette décision n'est pas prise, il ne semble ni utile ni nécessaire à la minorité que le canton du Jura prenne déjà position. La minorité de la commission propose de suivre l'évolution de ce débat, tout en sachant qu'il sera toujours possible de se déterminer le moment venu. La minorité propose dès lors de ne pas entrer en matière sur la modification proposée de la loi sur le développement rural.

4. Avis du Gouvernement

Invité à faire part de son point de vue dans le cadre de la procédure de traitement de l'initiative parlementaire, le Gouvernement jurassien estime que l'interdiction des OGM dans la législation jurassienne est prématurée. Le Gouvernement argumente sa position par les motifs suivants :

- Le moratoire sur les OGM interdit déjà l'utilisation des OGM dans l'agriculture et sur tout le territoire suisse. Il court jusqu'à la fin de l'année 2017. L'adaptation de la législation cantonale n'est donc pas nécessaire à ce stade.
- Suite à la forte opposition au projet de législation sur un régime de coexistence, le Conseil fédéral a mandaté l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de l'agriculture pour élaborer de nouvelles options. Le Conseil fédéral pourrait se prononcer sur ce thème en 2015.
- L'article 187d de la loi fédérale sur l'agriculture prévoit que le Conseil fédéral établit d'ici au 30 juin 2016 un rapport présentant une méthode applicable à l'évaluation de l'utilité des plantes génétiquement modifiées. Un rapport coût/bénéfice du recours aux organismes génétiquement modifiés, basé sur cette méthode, sera fourni simultanément.
- Le risque que des OGM soient cultivés dans le canton du Jura est inexistant avec le cadre légal en vigueur. Des contrôles sont organisés régulièrement par le Laboratoire cantonal afin de s'assurer du respect de la législation.

Le Gouvernement estime dès lors que, dans le contexte actuel, ni les consommateurs, ni les agriculteurs ne courent un risque de voir apparaître une culture OGM sur le territoire jurassien. Il est également d'avis que tant et aussi longtemps que les consommateurs refuseront de consommer des produits issus d'organismes génétiquement modifiés, il n'est pas indiqué d'en autoriser l'utilisation. En effet, la technologie OGM pourrait permettre de diminuer de manière conséquente le recours aux pesticides en produisant des plantes résistantes aux maladies ou tolérantes à certains ravageurs. Des essais sous haute surveillance sont menés dans ce sens par les stations de recherches de notre pays. Il n'est donc pas exclu qu'on arrive à améliorer les rendements tout en diminuant l'impact sur l'environnement provoqué par l'utilisation des produits phytosanitaires.

Le Gouvernement est convaincu qu'on assistera ces prochaines années à un débat très nourri et intéressant sur la thématique des OGM. De nombreux résultats scientifiques traitant de ce thème sont attendus tant au niveau économique qu'environnemental. Cet éclairage scientifique permettra de légiférer de manière plus précise et en toute connaissance de cause.

Le Gouvernement est donc d'avis que l'interdiction proposée n'est d'une part pas nécessaire et d'autre part prématurée. Si une interdiction est nécessaire et souhaitée par la population jurassienne, cette décision pourra toujours intervenir ultérieurement. Le Gouvernement propose dès lors d'attendre les résultats des études et recherches en cours avant de se prononcer sur une interdiction définitive.

5. Consultation publique

Ainsi que le prévoit la loi d'organisation du Parlement, il appartient à notre commission de consulter les milieux concernés sur la proposition formulée.

Une phase de consultation s'ouvre donc désormais à laquelle vous êtes invités à participer. La commission remercie les instances consultées de lui faire part de leur position, au moyen du formulaire ci-joint, d'ici au 25 mai 2015.

6. Conclusion

A l'issue de l'examen de l'initiative parlementaire no 27, la majorité de la commission parlementaire de l'économie propose de lui donner suite en ajoutant un nouvel article 6a à la loi sur le développement rural interdisant l'utilisation des OGM sur le territoire cantonal. Ce sera un signal fort donné à la Confédération, elle-même appelée à proposer une option sur ce sujet à l'issue du moratoire en vigueur jusqu'en 2017.

Une minorité de la commission, tout comme le Gouvernement, estime prématuré de prendre une telle décision aujourd'hui, sans connaître l'option retenue par la Confédération et propose de ne pas entrer en matière sur cette modification.

Dans l'attente de votre avis sur cette question, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.


Delémont, le 6 mars 2015

Au nom de la commission de l'économie

Le président :
André Burri



La secrétaire :
Nicole Roth



Annexes :- Texte de l'initiative parlementaire no 27

- Projet de modification de la loi sur le développement rural
- Questionnaire de consultation
- Liste des instances consultées