

---

## Ceta – Les OGM canadiens envahiront-ils l'Union européenne ?

### Description

Le rapport français sur l'impact du Ceta sur l'environnement, le climat et la santé, remis au Premier ministre Edouard Philippe le 7 septembre, insiste notamment sur la vigilance à avoir sur la question des OGM, anciens et nouveaux. L'occasion de revenir plus en détail sur les conséquences que pourrait avoir la mise en œuvre de cet accord de libre-échange conclu entre l'Union européenne et le Canada sur la réglementation européenne relative aux OGM.

[L'accord commercial entre l'Union européenne \(UE\) et le Canada \(Ceta\)](#) doit entrer provisoirement en vigueur le 21 septembre. Mais le gouvernement français a demandé, en juillet 2017, à une commission nationale d'experts d'évaluer l'impact attendu de cet accord sur l'environnement, le climat et la santé. Dans son rapport [1], la commission d'experts insiste sur la nécessaire vigilance à avoir sur un certain nombre de points associés à l'accord, dont la question des OGM nouveaux comme anciens. Cette nécessaire vigilance découle en particulier de la tension entre d'une part l'affirmation de la liberté des Parties à adopter des règles sanitaires et environnementales et d'autre part les divers mécanismes de coopération réglementaire prévus dans l'accord, le Canada n'ayant pas la même approche que l'UE en la matière.

### Le droit de réglementer affirmé...

Comme l'indique le rapport remis au Premier ministre, le Ceta n'ôte pas aux Parties le droit d'adopter des normes sanitaires et environnementales. Ce droit est même expressément reconnu à l'article 24.3 (dans le domaine environnemental) et implicitement à l'article 5.4 (pour les mesures sanitaires et phytosanitaires) de l'accord. Il est également rappelé dans l'Instrument interprétatif commun [2], un document qui précise les intentions de l'UE et du Canada sur une série de questions controversées. En principe donc, les États conservent le droit de fixer les normes environnementales et sanitaires pour mettre en œuvre leurs objectifs de politique publique.

En matière d'OGM, l'affirmation générale du droit de réglementer en matière sanitaire et environnementale paraît rassurante. Elle laisse entendre que les États membres pourront, par exemple, continuer à interdire la culture d'un OGM sur leur territoire, bien que celui-ci soit autorisé au niveau de l'Union européenne, en se fondant sur la clause « opt-out » [3]. Cette interprétation correspond d'ailleurs à une déclaration, annexée au procès-verbal du Conseil, dans laquelle la Commission européenne confirme que l'accord conclu avec le Canada « *n'implique aucun changement dans la législation de l'UE en ce qui concerne l'analyse des risques et l'autorisation, l'étiquetage et la traçabilité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés* », tels qu'ils sont prévus dans la législation existante. Elle précise que « *pour ce qui est des produits génétiquement modifiés destinés aux cultures, [...] les États membres conservent la possibilité de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire* » [4].

Préservé, le droit de réglementer ? Pas tout à fait... De manière générale, en droit du commerce international, l'adoption de normes sanitaires ou environnementales, par exemple, est toujours entouré

d'un certain nombre de conditions. Il faut, notamment, que la mesure adoptée par l'État ne soit pas une restriction déguisée au commerce ou une discrimination arbitraire [5]. Le Ceta, en reprenant ces conditions, ne se distingue pas des autres accords commerciaux internationaux. En revanche, il s'en distingue par la multiplicité des mécanismes de coopération réglementaire qu'il aménage et qui sont susceptibles de remettre en cause ce droit [6]. Le domaine des OGM mérite à cet égard une vigilance particulière.

### ... mais mis en péril ?

Le Ceta accorde une large place à la coopération réglementaire. Non limitée à un domaine spécifique, celle-ci vise principalement à faciliter le commerce et l'investissement en supprimant les obstacles réglementaires jugés non nécessaires [7]. Le rapport avertit d'emblée que cette coopération, qui confère à l'accord son « caractère vivant », « *e? vite de figer les relations entre l'Union europe?enne et le Canada au sein d'un monde qui e?volve tre?s vite, mais entrai?ne ine?vitablement des incertitudes et des risques quant a? la fac?on dont les e?volutions se feront* » [8].

La coopération réglementaire se déroule au sein de divers comités spécialisés comme le comité commerce et développement durable, le comité de gestion mixte pour les mesures sanitaires et phytosanitaires, le Forum de coopération réglementaire [9]... Le Ceta indique explicitement que la participation aux activités de coopération en matière de réglementation n'est pas une obligation. La coopération s'effectue donc sur une base volontaire [10]. Pour autant, cette coopération réglementaire semble mal pouvoir se combiner avec l'affirmation de la préservation des États à réglementer. Pourquoi ?

C'est que, tout d'abord, malgré l'affirmation du caractère volontaire de la participation aux activités de coopération réglementaire, le Ceta incite fortement les Parties à y participer. Cela ressort clairement de l'obligation pour la Partie qui refuse ou cesse la coopération de s'en expliquer si l'autre lui demande de se justifier [11]. Par ailleurs, dans certains cas, le texte laisse entendre que la participation aux activités de coopération réglementaire serait obligatoire. C'est le cas concernant le chapitre intitulé « Coopération et dialogues bilatéraux », dont l'objectif est l'échange d'information sur les questions d'intérêt commun. Parmi ces questions d'intérêt commun, il y a les produits des biotechnologies [12].

Surtout, c'est la nature même de certaines activités de coopération réglementaire qui se combine mal avec l'affirmation du droit des Parties à réglementer.

Prenons l'exemple du comité de gestion mixte pour les mesures sanitaires et phytosanitaires. Ce comité spécialisé a notamment pour fonction de « *servir de forum régulier pour les échanges d'information sur les régimes de réglementation de chaque Partie, y compris les évaluations scientifiques et les évaluations du risque servant de fondement à une mesure [sanitaire et phytosanitaire] (SPS)* » [13]. À ce titre, le comité de gestion mixte peut entre autres « *discuter à un stade précoce de tout changement ou proposition de changement concernant une mesure SPS envisagée* » [14] et « *identifier et discuter, à un stade précoce, les initiatives comportant un volet SPS susceptibles de bénéficier d'une coopération* » [15].

L'expression « *à un stade précoce* » implique qu'un projet de mesure SPS pourrait être discuté et modifié au sein d'un comité composé de représentants des secteurs commercial et réglementaire de chaque Partie [16] avant même qu'il soit transmis au Parlement. Le rapport remis au Premier ministre relève les risques de ce type de coopération. En effet, « *en participant à ce type d'activité, l'UE ou un État s'expose à des pressions diverses et risque de voir se mettre en place une stratégie d'usure qui vise à faire renoncer à la réglementation en question ou à en lénifier très largement la portée. Par*

---

*ailleurs, l'obligation de communiquer sur un projet de réglementation à un stade précoce rend d'autant plus facile de s'y opposer efficacement et peut court-circuiter les processus démocratiques internes tels que les procédures de consultation du public » [17]. Ce risque met d'autant plus en avant l'enjeu de la définition des règles de procédure par les comités spécialisés, et notamment en termes de transparence.*

Dans le cas des biotechnologies, un mécanisme de coopération spécifique est prévu au chapitre intitulé « Coopération et dialogues bilatéraux ». Son objectif est l'échange d'information sur les questions d'intérêt commun, parmi lesquelles celle des produits des biotechnologies (voir encadré). L'échange d'information, cela pourrait *a priori* paraître assez anodin. Or, comme le note le rapport remis au Premier ministre, les Parties doivent aussi « *favoriser l'utilisation de processus d'approbation des biotechnologies efficaces et fondées sur des données scientifiques [18] » ou « prendre part à une coopération dans le domaine de la réglementation afin de réduire au minimum les répercussions commerciales négatives des pratiques réglementaires relatives aux produits de biotechnologie » » [19]. Ces activités de coopération réglementaire suscitent de nombreuses questions. Sur le plan de la réglementation européenne relative aux OGM, qu'advient-il de la clause opt-out qui permet aux États membres de se fonder sur des motifs autres que scientifiques pour exclure leur territoire de la culture d'un OGM autorisé au niveau de l'Union européenne, malgré la déclaration de la Commission européenne ? Qu'en sera-t-il des mesures adoptées sur le fondement du principe de précaution, sur lequel le Ceta reste flou et dont le Canada retient une compréhension différente de l'Union européenne (voir encadré) ? Et surtout, on sait que le Canada a déjà choisi de ne pas soumettre les organismes issus des nouvelles techniques de modification génétique à une législation spécifique – les OGM transgéniques n'y sont pas non plus soumis à une législation spécifique – tandis que l'UE réfléchit encore à leur statut juridique. Quelles seront les conséquences de cette coopération réglementaire dans ce contexte ?*

### [Les origines de la coopération réglementaire dans le domaine des biotechnologies entre l'Union européenne et le Canada](#)

La coopération réglementaire entre l'Union européenne et le Canada existait déjà avant le Ceta dans certains domaines et notamment dans celui des biotechnologies. En effet, la solution convenue en 2009 entre le Canada et l'Union européenne suite au différend qui les avait opposés devant l'OMC dans l'affaire des « *Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques* » [20] était la mise en place d'un « *dialogue sur les questions concernant l'accès aux marchés pour les produits biotechnologiques* » [21]. Ce dialogue portait notamment sur « *les approbations de produits GM sur le territoire du Canada ou des CE (Communautés Européennes) ainsi que, selon qu'il sera approprié, les demandes à venir présentant un intérêt pour l'une ou l'autre des parties* » ou encore sur « *toute mesure liée à la biotechnologie qui peut affecter le commerce entre le Canada et les CE, y compris les mesures des États membres des CE* » et « *toute nouvelle législation dans le domaine de la biotechnologie agricole* ».

Même s'il est effectivement difficile à ce jour de prévoir quelles seront les conséquences de la mise en

---

œuvre de l'accord de libre-échange conclu avec le Canada, les risques que comportent les mécanismes de coopération règlementaire se laissent aisément deviner. Pour la commission d'experts, « *il s'agit de rester vigilant par rapport au risque de pressions qui pourraient être exercées au travers des différents comités de coopérations mis en place par le Ceta* » [22]. La commission d'experts estime que « *pour éviter la « capture du régulateur », la solution est le soin apporté à la désignation de ses membres et en particulier à la vérification de l'absence de conflits d'intérêt, à la transparence des débats et des propositions qui y seront formulées* » [23].

Le rapport remis au Premier ministre analyse les conséquences potentielles de l'entrée en vigueur du Ceta sur l'environnement, le climat et la santé en adoptant un point de vue europeo-centré. Les activités de coopération règlementaires peuvent bien entendu également avoir des effets sur la réglementation canadienne. En matière d'OGM, rien n'empêche donc l'Union européenne de tenter de convaincre le Canada de l'efficacité de son approche.

### [Le principe de précaution dans le Ceta](#)

La question de la compatibilité du Ceta avec le principe de précaution avait, entre autres, conduit des parlementaires à saisir le Conseil constitutionnel en février 2017. Le rapport remis au Premier ministre le 7 septembre intervient après la décision du Conseil constitutionnel estimant que l'accord de libre-échange ne méconnaît pas le principe de précaution [24]. Les auteurs du rapport – qui ne cherchent pas à répondre à la question de la comptabilité du Ceta avec le principe de précaution – se montrent néanmoins plus prudents quant à la prise en compte de ce principe par l'accord.

Le Ceta retient en effet une définition ambiguë du principe de précaution pour ce qui concerne l'environnement. Comme le souligne le rapport remis au Premier ministre, la définition « *pose que c'est l'adoption de « mesures économiques efficaces visant à prévenir la dégradation de l'environnement » qui ne doit pas être empêchée* » et « *diverge donc sensiblement de la formulation du Principe 15 de la Déclaration de Rio qui vise, quant à lui, l'adoption de « mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement »* » [25]. Et comment définir une « mesure économique efficace » ? Concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'accord se borne à renvoyer à l'article 5.7 de l'Accord SPS de l'OMC qui traduit une « approche de précaution » construite autour du concept de preuve scientifique, comme tout l'accord SPS.

Selon les auteurs du rapport, les imprécisions du Ceta autour du principe de précaution imposent d'être vigilant dans la mesure où le Canada n'a pas la même compréhension de ce principe que l'Union européenne – et compte tenu des mécanismes de coopération règlementaire. Le rapport relève ainsi que « *au Canada, la régulation n'a droit de cité qu'en cas de preuve apportée du risque, tout en restant soumise à une analyse coût/bénéfice* ». Dans l'Union européenne au contraire, en cas de risque potentiel pour l'environnement ou la santé, des mesures de précaution peuvent être adoptées, sans attendre que l'existence de ce risque soit confirmée par la preuve scientifique [26], même si les conséquences potentiellement négatives doivent être identifiées et une évaluation d'ensemble du risque réalisée [27].

En matière d'OGM, la différence de compréhension du principe de précaution se traduit par des différences en termes de réglementation. Au Canada, les OGM ne sont pas soumis à une législation spécifique fondée, comme c'est le cas dans l'Union européenne, sur le principe de précaution [28]. Ils ne sont pas non plus étiquetés en tant que tels [29]. La commission d'experts en conclut que « *on ne peut exclure que les imprécisions du Ceta conduisent à l'arrivée sur le marché européen de produits autorisés en vertu d'une réglementation ne prenant pas en compte le principe de précaution* » [30]. C'est le cas du saumon transgénique, dont la commercialisation a été autorisée en 2017 au Canada en l'absence de tout étiquetage [31] – comme tous les autres produits OGM ou à base d'OGM. Pour les auteurs du rapport, « *il est indispensable que ces produits fassent l'objet d'un étiquetage explicite, y compris pour les produits transformés en application du règlement (CE) n°1829/2003* » [32].

**date créée**

18 Sep 2017