



4 décembre 2008

Modification de la loi sur le génie génétique relative à la prolongation du moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture

Rapport explicatif

Référence/n° du dossier: H471-1654

1 Le projet dans ses grandes lignes

1.1 Aperçu

La modification de la loi sur le génie génétique du 21 mars 2003 (LGG; RS 814.91) qui est prévue introduit deux nouvelles dispositions:

D'une part, la disposition transitoire de l'art. 37a (nouveau) LGG prolonge de trois ans, soit jusqu'au 27 novembre 2013, le moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) actuellement en vigueur.

D'autre part, l'art. 12a (nouveau) LGG règle, au niveau de la loi, le droit d'opposition et le droit de recours dans le cadre de la procédure d'autorisation concernant la dissémination d'OGM ou la mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement. La loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) est modifiée de manière analogue (art. 29d^{bis} LPE).

Par ailleurs, la systématique et la terminologie du nouveau système des peines introduit par la modification du Code pénal (CP; RS 311.0) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 sont reprises à l'art. 35 LGG et aux art. 60 et 61 LPE.

1.2 Le génie génétique en Suisse

1.2.1 Le génie génétique en milieu confiné

La recherche en génétique en Suisse jouit d'une longue tradition. Depuis le début des années quatre-vingt, les projets recourant à des OGM sont enregistrés. A l'origine, cette tâche incombait à la Commission interdisciplinaire suisse pour la sécurité biologique dans la recherche et dans ses applications techniques (CSSB); depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 août 1999 sur l'utilisation confinée (OUC; RS 814.912), elle relève du Bureau de biotechnologie de la Confédération.

Les données attestent que de nombreux projets recourant aux OGM en milieu confiné (laboratoires, installations de production, serres, etc.) ont été menés à bien en Suisse depuis 1990 (voir également ch. 3.2). Ces dernières années, près de 160 notifications et demandes d'autorisation pour de nouvelles activités recourant aux OGM ont été déposées en moyenne chaque année auprès du Bureau de biotechnologie de la Confédération. Celles-ci sont examinées par l'Office fédéral de la

santé publique et l'Office fédéral de l'environnement, qui les autorisent si les exigences légales sont satisfaites. A l'heure actuelle, plus de 1000 activités utilisant des OGM sont menées sous forme de projets de recherche, de processus de production ou d'analyses diagnostiques.

1.2.2 Le génie génétique dans l'environnement

Par rapport aux nombreuses activités recourant aux OGM en milieu confiné, il n'existe en Suisse qu'un petit nombre d'activités 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).

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 du domaine vétérinaire. Alors qu'on ne trouve pratiquement aucune denrée alimentaire génétiquement modifiée dans les rayons des magasins, les animaux de rente sont parfois nourris avec du maïs et du soja génétiquement modifiés.

1.3 La situation juridique à l'heure actuelle

1.3.1 Le droit du génie génétique en vigueur

L'art. 120 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 génétique des espèces animales et végétales (al. 2).

En exécution de ce mandat, les Chambres fédérales ont adopté la loi sur le génie génétique 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 des lois et ordonnances régissant l'utilisation d'organismes dans l'environnement. 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 possible (art. 2, al. 1, LGG). La procédure par étapes prévoit que la mise en circulation d'un OGM déterminé n'est autorisée que si des essais en milieu confiné et des disséminations expérimentales ont établi la « familiarité » requise avec l'organisme concerné et que la sécurité biologique est assurée (art. 6 LGG). Les vertébrés dont le patrimoine génétique a été modifié sont en outre soumis à une réglementation spéciale: ils ne peuvent être élevés et mis en circulation qu'à des fins scientifiques, thérapeutiques ou de diagnostic médical ou vétérinaire (art. 9 LGG).

Conformément à la procédure par étapes, les activités utilisant des OGM doivent en principe se dérouler en milieu confiné (art. 10, al. 1, LGG). Selon l'évaluation du risque lié à l'activité concernée, celle-ci est soumise à notification ou à autorisation (art. 10, al. 2, LGG), les détails et la procédure étant réglés par l'ordonnance sur l'utilisation confinée.

Si les essais réalisés en milieu confiné ne permettent pas d'obtenir les résultats recherchés, 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 garanties (art. 6, al. 2, LGG). Les disséminations expérimentales sont soumises à l'autorisation de la Confédération (art. 11, al. 1, LGG), les détails et la procédure étant réglés par l'ordonnance du 10 septembre 2008 sur la dissémination dans l'environnement (ODE; RS 814.911) qui vient d'être totalement révisée.

Enfin, la mise en circulation d'OGM est, elle aussi, soumise à l'autorisation de la Confédération (art. 12, al. 1, LGG), les détails et la procédure étant également réglés par l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement. L'autorisation n'est accordée que s'il est établi 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,

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 indésirable (art. 6, al. 3, LGG). 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 consommateurs (art. 7 et 15 à 17 LGG).

1.3.2 Le moratoire en vigueur

Avec, pour toile de fond, la situation juridique telle qu'elle vient d'être décrite, le peuple et les cantons ont approuvé, le 28 novembre 2005, l'art. 197, ch. 7, Cst., lequel prévoit que l'agriculture suisse n'utilise pas d'OGM durant cinq ans et que certaines parties de la loi sur le génie génétique ne sont pas applicables pendant ce laps de temps. Ce moratoire interdit jusqu'au 27 novembre 2010 l'importation et la mise en circulation:

- de plantes, parties de plantes et semences génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire et qui sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou sylvicoles, et
- d'animaux génétiquement modifiés destinés à la production d'aliments et d'autres produits agricoles.

Le moratoire ne concerne pas la recherche, à savoir les essais en milieu confiné ou à l'air libre. La disposition constitutionnelle ne dit pas si, dans le cadre d'une agriculture qui n'utilise pas d'OGM, les aliments pour animaux, les engrais, les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires tombent également sous le coup du moratoire. A ce jour, le Conseil fédéral a toujours considéré que tel n'était pas le cas (cf. Message du 18 août 2004 concernant l'initiative populaire « pour des aliments produits sans manipulations génétiques », FF 2004 4629, 4632).

Par le biais du moratoire, les auteurs de l'initiative ont voulu avant tout donner à l'agriculture suisse la possibilité de se profiler et de se positionner sur le marché des produits exempts d'OGM, tenir compte du rejet par la majorité de la population des aliments génétiquement modifiés et disposer du temps nécessaire à l'acquisition de nouvelles connaissances scientifiques en la matière et à l'adoption de dispositions protégeant de manière optimale l'agriculture traditionnelle (cf. Message, FF 2004 4629, 4633).

1.4 Prolongation du moratoire

Le 14 mai 2008, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un message relatif à la modification de la loi sur le génie génétique dans le but de prolonger de trois ans, soit jusqu'au 27 novembre 2013, le moratoire au sens l'art. 197, ch. 7, Cst.

Le Conseil fédéral considère en effet qu'il n'existe ni pour l'agriculture, ni pour les consommateurs de besoin impérieux d'OGM dans le domaine alimentaire. Par le biais de la prolongation qu'il propose, le Conseil fédéral entend garantir l'existence des bases de décision nécessaires à la mise en circulation, dans l'agriculture, de végétaux, de semences et d'animaux génétiquement modifiés, et veut être sûr de disposer de suffisamment de temps pour transposer dans la loi et les ordonnances les résultats les plus récents de la recherche.

En particulier, la culture simultanée d'OGM et de plantes utiles traditionnelles (coexistence) nécessite des prescriptions adaptées et fondées sur des considérations scientifiques, contenues, le cas échéant, également dans une ordonnance sur la coexistence. Cela s'avère d'autant plus nécessaire dans un contexte dans lequel des végétaux génétiquement modifiés risquent de se croiser avec des plantes qui ne le sont pas, modifiant ainsi génétiquement les semences de ces dernières. De tels croisements ne sont pas souhaitables et exposent les agriculteurs concernés à des pertes.

1.4.1 Finalisation du Programme national de recherche PNR 59

Le Programme national de recherche 59 relatif à « l'utilité et aux risques de la dissémination expérimentale des plantes génétiquement modifiées » (PNR 59) a été lancé le 2 décembre 2005, peu après l'acceptation de l'initiative populaire « pour des aliments produits sans manipulations génétiques », afin de combler les lacunes dans les connaissances existant en la matière. Le PNR 59 a aussitôt débuté (constitution d'un comité de direction, élaboration et approbation du plan d'exécution, etc.). Il a par ailleurs été prévu de fournir sous une forme adaptée et le moment venu, mais avant la finalisation de la synthèse globale (attendue pour mi-2012), des résultats intermédiaires du PNR 59 au monde politique en vue des discussions relatives au moratoire.

En prolongeant le moratoire de trois ans, le Conseil fédéral entend s'assurer que le PNR 59 pourra se poursuivre et s'achever sans pression politique excessive, et que l'éventuelle nécessité de légiférer pourra se fonder sur les bases de décision scientifiques nécessaires que constituent les résultats finaux.

Les investigations effectuées dans le cadre du PNR 59 comprennent une série de projets portant sur des sujets tels que:

- la sécurité biologique: p. ex. les effets secondaires et le croisement de fraises contenant des OGM, l'écologie et le flux génétique du blé transgénique, les effets du maïs transgénique sur les organismes du sol;
- la coexistence: p. ex. les distances à observer entre les OGM et les cultures libres d'OGM, le bénéfice/les coûts de la culture d'OGM en Suisse, la compatibilité entre génie génétique et développement durable;
- la législation: la coexistence de cultures avec OGM et de cultures sans OGM;
- la communication: la mise en place d'un dialogue avec la population, l'analyse des raisons du scepticisme des consommateurs.

1.4.2 Les initiatives des cantons

La démarche du Conseil fédéral est soutenue par les initiatives déposées respectivement les 9 avril et 24 juin 2008 par les cantons de Berne et de Genève. Ces derniers exigent, eux aussi, une prolongation du moratoire d'au moins trois ans en se référant à la finalisation du PNR 59. Par ailleurs, les deux cantons voient d'un bon œil le fait de renoncer à la culture des plantes génétiquement modifiées, tant du point de vue de l'agriculture que de celui des consommateurs. Se référant aux structures agricoles à petite échelle, ils réclament avant tout plus de temps afin que soit éclaircie la question de la coexistence des cultures avec OGM et des cultures conventionnelles.

1.4.3 Les interventions parlementaires

Le 9 juin 2008, le groupe radical-démocratique a déposé une interpellation (08.3291) relative à la menace représentée pour la Suisse en tant que centre de recherche par le moratoire sur le génie génétique. Selon les auteurs de l'interpellation, le moratoire frappant l'agriculture suisse entrave lourdement la recherche en matière de génie génétique vert. Il empêche d'utiliser et de maintenir à plus long terme le potentiel existant en matière de recherche sur le génie génétique.

Dans sa réponse du 10 septembre 2008, le Conseil fédéral ne partage pas la crainte selon laquelle le moratoire risque de compromettre le pôle de recherche suisse. Il est convaincu, au contraire, que, depuis le début du moratoire, la recherche suisse sur les risques liés aux OGM a pu bénéficier de ressources financières plus importantes (cf. ch. 3.2). Il étudiera, à l'échéance du PNR 59, la manière dont la pérennité du savoir-faire existant peut être assurée à plus long terme.

1.4.4 Mise en œuvre de la prolongation du moratoire

La mise en œuvre d'une prolongation du moratoire de trois ans ne nécessite aucune mesure particulière. La nouvelle réglementation contenue dans la loi sur le génie génétique correspond sur le fond à l'actuelle disposition transitoire de la Constitution fédérale. La prolongation du moratoire permet une transition sûre et exempte de lacunes vers la mise en place à long terme d'une réglementation adaptée.

Sur le plan formel, la prolongation du moratoire s'inscrit dans la loi sur le génie génétique et non dans la Constitution fédérale. Par l'art. 120, al. 2, Cst., la Confédération est expressément habilitée à légiférer sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes, ce qu'elle a fait en édictant la loi sur le génie génétique. Il convient par ailleurs de ne pas encombrer la Constitution fédérale de réglementations ayant un caractère temporaire, surtout lorsque celles-ci impliquent une votation populaire obligatoire (qui serait, dans le présent cas, répétée).

1.5 Comparaison et rapports avec le droit européen

Le moratoire appliqué en Suisse, et donc également sa prolongation, ne correspondent en principe pas au droit en vigueur dans les Communautés européennes (voir à ce sujet les explications détaillées du ch. 5.2.2). Cependant, l'Union européenne a, elle aussi, connu provisoirement, de 1998 à 2004, un moratoire de fait relatif à la mise en circulation de produits génétiquement modifiés (cf. Message, FF 2004 4629, 4642). A l'heure actuelle encore, l'autorisation et la mise sur le marché d'OGM, notamment de plantes utiles génétiquement modifiées, continuent d'être controversées au sein de l'UE. C'est ainsi qu'à fin 2007, la France, se référant aux nouvelles connaissances scientifiques et au principe de précaution, a suspendu l'autorisation de cultiver du maïs Bt MON810, pourtant considéré comme le seul à avoir une utilité agricole parmi les OGM autorisés au titre de semences au sein de l'UE. D'autres pays membres de l'UE, tels l'Autriche, la Grèce, la Hongrie, la Pologne ou encore la Roumanie, ont temporairement ou définitivement interdit ou empêché la culture de plantes utiles génétiquement modifiées depuis que le moratoire de fait est arrivé à échéance.

2 Commentaires des articles

2.1 Art. 12a (nouveau) LGG

Parallèlement à la prolongation du moratoire, la loi sur le génie génétique est complétée par une disposition relative au droit d'opposition et au droit de recours dans le cadre de la procédure d'autorisation de dissémination expérimentale d'OGM et de mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement. En 2003 déjà, le Tribunal fédéral avait suggéré un tel complément, qui s'impose sous l'angle du principe de légalité. Il ne s'agit pas, en réalité, d'une nouvelle réglementation, mais de la transposition, du niveau de l'ordonnance à celui de la loi, de la réglementation actuelle en matière de procédure d'opposition (art. 36, al. 2 et 3, art. 42, al. 2, ODE).

En principe, a qualité pour recourir contre une décision quiconque a pris part jusqu'alors à la procédure ou a été privé de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision concernée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, PA; RS 172.021), ou quiconque est partie (art. 6 PA). Le seul fait de prendre position sur la publication d'une demande de dissémination d'OGM ou de mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement dans le cadre d'une procédure générale d'audition (art. 36, al. 4, resp. 42, al. 3, ODE) ne suffit toutefois pas à se voir conférer les droits de partie. La personne concernée doit au surplus faire valoir expressément et de manière motivée sa qualité de partie, afin de pouvoir ultérieurement se prévaloir des droits inhérents à celle-ci, et par exemple pouvoir recourir (art. 36, al. 3, resp. 42, al. 3, ODE). Par ailleurs, les objections doivent déjà pouvoir être soumises à l'autorité qui délivre les autorisations, c'est-à-dire le plus tôt possible, et non uniquement à l'instance de recours. L'effet d'exclusion relève donc au premier chef du principe d'économie de la procédure. Cette exclusion de la procédure constituant une disposition importante fixant les droits et les obligations de personnes conformément à l'art. 164, al.1, Cst., elle ne peut figurer dans une ordonnance et ne peut être édictée que sous la forme d'une loi fédérale. Dans

un arrêt du 12 mars 2003 relatif à la dissémination expérimentale de blé génétiquement modifié à Lindau (ZH), le Tribunal fédéral a par ailleurs jugé que l'ancrage de l'effet d'exclusivité dans une ordonnance était insuffisant, en considérant en substance que, dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la clarté du déroulement de la procédure, il serait judicieux de prévoir, dans un acte législatif formel, une procédure d'opposition ou une procédure spéciale assorties d'un effet d'exclusion pour les disséminations expérimentales (ATF 129 II 286, 296). Une telle constatation s'applique par analogie à la mise en circulation directe d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement, étant précisé que l'effet d'exclusion vaut également pour les associations ayant qualité pour recourir au sens de l'art. 28 LGG.

Il est par conséquent indiqué d'introduire dans la loi sur le génie génétique une disposition expresse sur la mise à l'enquête publique des demandes de dissémination ou de mise en circulation directe d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement, le délai d'opposition et l'effet d'exclusion. On trouve par ailleurs des dispositions d'exclusion analogues à l'art. 12a LGG dans de nombreuses autres lois fédérales, p. ex. aux art. 62e de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80), 27d de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11), ou encore 37f de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0). Ne sont pas concernées les procédures de demande d'autorisation d'importation de médicaments, de denrées alimentaires et de fourrages génétiquement modifiés. Dans ces secteurs, il n'y a pas d'utilisation dans l'environnement (cf. art. 3, al. 1, let. j, ODE) et les documents relatifs à la demande ne doivent pas être mis à l'enquête publique (cf. art. 42, al. 2, ODE *a contrario*).

2.2 Art. 35 LGG

Les dispositions pénales de la LGG doivent être adaptées à la nouvelle systématique des peines du Code pénal suisse (cf. art. 333, al. 2, let. b et c, CP). Au lieu d'être puni d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende, l'auteur d'un délit est désormais puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (al. 1). Avec le nouveau système des peines, la sanction plus sévère prévue à l'origine à l'al. 2 pour la mise en danger grave d'êtres humains, d'animaux ou de l'environnement s'aligne sur celle de l'al. 1, et l'al. 2 peut dès lors être abrogé; par ailleurs, la mise en danger grave est désormais prise en compte exclusivement dans le cadre de la fixation générale de la peine au sens des art. 47 ss CP. Enfin, l'auteur d'une infraction commise par négligence est désormais passible d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus, et non plus d'une peine d'emprisonnement de six mois au plus ou d'une amende (al. 3).

Parallèlement, un langage épïcène est utilisé dans la version allemande des dispositions pénales de la loi sur le génie génétique, à savoir l'art. 35, al. 1, let. d et g, et al. 3, LGG (ne concerne pas le texte français).

2.3 Art. 37a (nouveau) LGG

Le moratoire actuel selon l'art. 197, ch. 7, Cst. doit être transcrit sans modification et dans toute sa portée matérielle dans la loi sur le génie génétique. Il convient toutefois de débarrasser sa formulation de toute ambiguïté et de l'harmoniser avec la terminologie et la systématique de la loi sur le génie génétique. Le caractère transitoire de cette disposition en fait l'avant-dernier article de la loi sur le génie génétique.

Selon l'interprétation incontestée du Conseil fédéral (voir ci-dessus ch. 1.3.2 et Message, FF 2004 4629, 4633) et selon la pratique, le moratoire se limite aux interdictions expressément citées à l'art. 197, ch. 7, let. a et b, Cst. Cela permet ainsi de renoncer à reprendre, dans la loi sur le génie génétique, la phrase sujette à interprétation « l'agriculture suisse n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés ».

L'interdiction figurant à l'art. 197, ch. 7, let. a, Cst. est complétée par la notion de matériel végétal de multiplication génétiquement modifié afin de la délimiter clairement par rapport aux autres moyens de production agricoles. Les moyens de production agricoles visés sont énumérés à l'art. 158, al. 1, de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1). La notion technique de matériel végétal de

multiplication est définie à l'art. 2, let. a, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la production et la mise en circulation du matériel végétal de multiplication (ordonnance sur les semences; RS 916.151). Elle englobe les semences, les plants, les greffons, les porte-greffes et toutes autres parties de plante, y compris le matériel obtenu par production in vitro, qui sont destinés à être multipliés, semés, plantés ou replantés. Par ailleurs, la notion d'utilisation (« utilisées dans l'environnement ») contenue dans la disposition constitutionnelle a été supprimée afin de prévenir d'éventuelles difficultés de délimitation par rapport au terme d'« utilisation » de l'art. 5, al. 4, LGG.

Avec les restrictions apportées par l'art. 9 LGG à la modification du patrimoine génétique des vertébrés, l'interdiction de l'art. 197, ch. 7, let. b, Cst. est, dans une large mesure, devenue sans objet; dès lors, en Suisse, ne sont plus désormais visés par cette disposition constitutionnelle que des animaux invertébrés dont le patrimoine génétique n'a, à ce jour, encore jamais été modifié dans le secteur agricole, p. ex. les moules et les abeilles (cf. Message, FF 2004 4629, 4639). Malgré sa faible pertinence pratique, l'interdiction temporaire de mettre en circulation des animaux génétiquement modifiés dans l'agriculture est, par souci d'exhaustivité, reprise à l'art. 37a LGG.

Par ailleurs, il n'est plus nécessaire de mentionner expressément l'interdiction d'importation, car, conformément à l'art. 5, al. 5, LGG, celle-ci tombe de toute manière sous le coup de l'interdiction de mise en circulation. Le fait de renoncer à mentionner expressément l'interdiction d'importation permet par ailleurs de souligner que l'importation d'OGM destinés à des activités en milieu confiné et à des disséminations expérimentales n'est pas visée par le moratoire.

Enfin, l'interdiction directe de mise en circulation est remplacée par l'interdiction faite aux autorités de délivrer des autorisations de mise en circulation d'OGM aux fins mentionnées, ce qui revient au même sous l'angle matériel. L'interdiction de délivrer des autorisations correspond à la systématique de la loi sur le génie génétique, qui soumet à autorisation la mise en circulation d'OGM (art. 12) et punit la mise en circulation non autorisée (art. 35, al. 1, let. c). Par cette formulation, on entend garantir que la sanction à appliquer en cas de violation du moratoire sera réglée clairement par les dispositions pénales correspondantes. Il en découle également qu'une procédure d'autorisation menée, le cas échéant, durant le moratoire, tout comme la délivrance d'une autorisation pour une date ultérieure à l'échéance du moratoire, sont admises avant le 27 novembre 2013.

2.4 Art. 29d^{bis} (nouveau) LPE

La procédure d'autorisation en vue d'une dissémination expérimentale ou de la mise en circulation d'organismes pathogènes et de petits invertébrés non indigènes étant analogue à celle prévue pour les OGM (cf. art. 36 ss et 42 ss ODE), la loi sur la protection de l'environnement doit être complétée par une disposition sur de tels organismes correspondant à l'art. 12a LGG (voir ci-dessus ch. 2.1). Sur la base de l'art. 29f, al. 2, let. b, LPE, le Conseil fédéral a soumis à autorisation la dissémination et la mise en circulation de petits invertébrés exotiques (cf. art. 17 et 25 ODE), raison pour laquelle le nouvel art. 29d^{bis}, al. 1, renvoie directement à cette disposition.

2.5 Art. 60 et 61 LPE

Dans la loi sur la protection de l'environnement également, l'introduction de la nouvelle disposition de l'art. 29d^{bis} doit s'accompagner d'une harmonisation des dispositions pénales des art. 60 et 61 avec la nouvelle systématique des peines du Code pénal suisse (cf. art. 333, al. 2, let. b et c, CP). Au lieu d'être puni d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende, l'auteur d'un délit est désormais puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (art. 60, al. 1, LPE). Avec le nouveau système de peines, la sanction à l'origine plus sévère prévue par l'art. 60, al. 1, LPE, pour la mise en danger grave est alignée sur la sanction de principe de l'al. 1 et cette infraction qualifiée peut dès lors être abrogée. Désormais, le fait que l'acte répréhensible mette gravement en danger des êtres humains ou l'environnement est exclusivement pris en compte dans le cadre de la fixation générale de la peine au sens des art. 47 ss CP. Enfin, l'auteur d'une infraction commise par négligence est désormais passible d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus, et non plus d'une peine d'emprisonnement de six mois au plus ou d'une amende (art. 60, al. 2, LPE).

En ce qui concerne les contraventions, l'auteur ayant agi intentionnellement est désormais passible d'une amende de 20 000 francs au plus (et non plus des arrêts ou de l'amende; art. 61, al. 1, LPE). Le montant de l'amende est adéquat compte tenu de la délimitation nécessaire par rapport aux actes délictueux commis par négligence et des dispositions analogues, p. ex. de l'art. 43 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo; RS 921.0) ou de l'art. 50 de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (LChim; RS 813.1). La contravention commise par négligence demeure punie d'une simple amende, qui passe de 5000 à 10 000 francs au plus (en relation avec l'art. 106, al. 1, CP). La tentative et la complicité restent également punissables (art. 61, al. 3, LPE). Quant à la personne qui élude une taxe ou met en péril sa perception, elle continue à être passible d'une amende pouvant atteindre le quintuple du montant concerné, comme le prévoit l'art. 61a, al. 1, LPE.

3 Conséquences du moratoire

3.1 Conséquences économiques

Dans les faits, avec la prolongation du moratoire, les dispositions relatives à la mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement demeurent inapplicables durant trois années supplémentaires. Cela signifie que, jusqu'au 27 novembre 2013, aucune autorisation de mise en circulation de matériel végétal de multiplication génétiquement modifié ne doit être délivrée à des fins agricoles, horticoles ou sylvicoles.

A l'heure actuelle, une dizaine de dix grandes entreprises actives sur le plan international mettent en circulation les produits contenant des OGM commercialisés sur le marché mondial et concernés par le moratoire. L'une d'elles est une société dont le siège principal est en Suisse.

A l'échelle mondiale, les plantes génétiquement modifiées de ces dix entreprises sont actuellement cultivées sur une surface bien supérieure à 100 millions d'hectares. D'un point de vue global, la question de savoir si une partie de la petite surface agricole helvétique peut désormais porter des cultures d'OGM ou pas n'a pour ainsi dire aucune pertinence économique pour toutes ces grandes entreprises. On ne peut toutefois exclure que le fait que le marché suisse demeure fermé trois ans de plus desserve l'image de la société suisse concernée.

Toutes les autres entreprises suisses de la branche biotechnologique ne sont pas elles-mêmes actives dans le secteur concerné par le moratoire et ne sont dès lors pas (directement) concernées par sa prolongation.

Comme en 2004 au moment où le moratoire est entré en vigueur (cf. Message, FF 2004 4629, 4633), on considère que sa prolongation aura une incidence positive sur la demande de produits agricoles suisses de la part des consommateurs suisses et étrangers qui préfèrent les denrées alimentaires produites de manière traditionnelle. La prolongation leur donnera ainsi l'assurance que, durant trois années supplémentaires, aucune denrée alimentaire contenant des OGM ne sera produite en Suisse.

Considérées dans leur ensemble, les conséquences économiques positives et négatives susmentionnées de la prolongation du moratoire devraient être peu significatives et se compenser (concernant l'intérêt public à une prolongation du moratoire, voir ci-dessus ch. 1.4).

3.2 Conséquences pour la recherche

Dans son message du 18 août 2004, le Conseil fédéral n'anticipe aucune conséquence directe pour la recherche car celle-ci n'est pas couverte par le moratoire, mais il considère que

- la Suisse pourrait perdre de son attrait comme site de recherche sur le plan international,
- l'économie risque de réduire ses investissements dans la recherche, et que
- les perspectives incertaines pourraient inciter les chercheurs à émigrer, privant ainsi la Suisse de leur savoir (FF 2004 4629, 4640).

Et c'est notamment pour parer, dans la mesure du possible, à de tels effets indirects que le Conseil fédéral a lancé, peu après le début du moratoire, un Programme national de recherche (PNR 59) sur l'« utilité et les risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées ». L'accent a ainsi été mis sur le fait que l'encouragement de la recherche dispose de moyens financiers suffisants précisément dans les domaines faisant l'objet de débats publics, tels que les interactions avec l'environnement, la sécurité biologique et la coexistence. En mai 2007, le Conseil national de la recherche a autorisé une série de projets relatifs aux sujets susmentionnés.

Trois des projets du PNR 59 ont fait l'objet, auprès de l'OFEV, de demandes de dissémination expérimentale de plantes génétiquement modifiées. En septembre 2007, l'OFEV a autorisé ces demandes et, par là même, la dissémination expérimentale de plantes génétiquement modifiées, à savoir du blé et d'un croisement de blé avec la plante sauvage qu'est l'égilope, sur les sites de Zurich-Reckenholz et de Pully (VD). Ainsi, en dépit du moratoire frappant l'agriculture, plusieurs disséminations expérimentales sont menées simultanément et pour la première fois en Suisse sur une période de trois ans. Comme il fallait s'y attendre, ces disséminations ont subi des retards ou rencontré des difficultés (recours, actes de vandalisme, manifestations, etc.) qui ne sont toutefois pas imputables au moratoire, mais découlent de l'attitude de rejet d'une partie de la population à l'égard du génie génétique vert.

En Suisse, l'essentiel de la recherche génétique se déroule en milieu confiné (laboratoires, serres, installations de production). Tous les projets de recherche utilisant des organismes génétiquement modifiés sont notifiés au Bureau de biotechnologie de la Confédération et sont examinés par l'office fédéral de la santé publique et l'office fédéral de l'environnement. Les données statistiques du Bureau de biotechnologie de la Confédération (Tableau 1) montrent que le nombre de notifications relatives aux micro-organismes et aux animaux enregistrées par année (Tableau 1, 1^{ère} colonne) depuis le début du moratoire (années 2006 à 2008) est supérieur à celui des trois années précédentes. Le nombre des notifications de projets de recherche relatives aux plantes génétiquement modifiées (Tableau 1, 2^{ème} colonne) est, lui aussi, légèrement plus élevé depuis le début du moratoire, soit depuis fin 2005, que durant les années qui l'ont précédé.

Tableau 1: Projets de recherches notifiés et utilisant des organismes génétiquement modifiés en milieu confiné en Suisse (nombre des notifications auprès du Bureau de biotechnologie de la Confédération)
(la ligne en gras indique le début approximatif du moratoire)

Année	Notifications relatives à l'utilisation de micro-organismes, et animaux génétiquement modifiés	Notifications relatives à l'utilisation de plantes génétiquement modifiées
2008 (6 mois)	108	10
2007	218	21
2006	217	9
2005	126	9
2004	103	10
2003	120	13
2002	123	5

En ce qui concerne la réduction des investissements de l'économie en matière de recherche génétique redoutée par le Conseil fédéral en 2005, il n'existe pas de données publiées dans le domaine de la biotechnologie verte. Selon les indications contenues dans les Biotech Reports 2007 et 2008 (www2.eycom.ch/media/mediareleases/releases/20080407/fr.asp), l'investissement total de l'économie pour l'ensemble des domaines de recherche en matière de biotechnologie est passé de 1533 millions (2005) à 1696 millions de francs (2007).

3.3 Conséquences pour le personnel et les finances de la Confédération et des cantons

Comme prévu, le moratoire n'a pas eu de répercussions notables sur les finances ni sur le personnel de la Confédération et des cantons. Il en ira de même de sa prolongation.

4 Rapports avec le programme de la législature

Le projet n'est pas mentionné dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). Sur la base d'un document de travail du 30 avril 2008, le Conseil fédéral a chargé le DETEC, en date du 14 mai 2008, d'élaborer un message relatif à une prolongation de trois ans du moratoire.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois, forme de l'acte législatif

Matériellement, le projet se fonde sur l'art. 120, al. 1, Cst.: le moratoire vise à protéger l'être humain, ses biens et son environnement contre les abus en matière de génie génétique. Il constitue une interdiction partielle et limitée dans le temps, qui concerne uniquement l'agriculture et se justifie objectivement (voir en particulier ch. 1.3). Contrairement à un moratoire général, le projet n'outrepasse pas le cadre de la Constitution fédérale qui en principe admet, en soi, le génie génétique.

Formellement, le projet se fonde sur l'art. 120, al. 2, Cst., qui attribue à la Confédération la compétence de légiférer sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des plantes et d'autres organismes. Comme il constitue une disposition importante fixant des règles de droit, le moratoire doit être édicté sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). Par son point de référence régulateur, à savoir la procédure technique du génie génétique, la loi sur le génie génétique est le cadre adapté à une prolongation du moratoire qui a été inscrit dans la Constitution suite à une initiative populaire.

Le moratoire interdisant durant trois ans de délivrer des autorisations de mise en circulation de matériel végétal de multiplication et d'animaux génétiquement modifiés à des fins agricoles, horticoles ou sylvicoles, il restreint la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. (cf. Message, FF 2004 4629, 4643). Une telle restriction est admissible aux conditions de l'art. 36 Cst.. L'art. 37a (nouveau) LGG crée la base légale nécessaire à la restriction de droits fondamentaux (art. 36, al. 1, Cst.). Cette interdiction étant édictée afin de protéger l'être humain, l'animal, l'environnement et la diversité biologique, ainsi que la production de produits non génétiquement modifiés, l'intérêt public fondant une restriction à la liberté économique est suffisant (art. 36, al. 2, Cst.). Par ailleurs, l'interdiction étant partielle et limitée dans le temps, la restriction est proportionnée (art. 36, al. 3, Cst.).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

5.2.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

Le Conseil fédéral a déjà exposé dans son Message du 18 août 2004 (FF 2004 4629, 4640 s.) les rapports qui existent entre le moratoire et les normes de l'OMC. Il a considéré à l'époque qu'on ne pouvait pas dire de manière définitive si le moratoire frappant le matériel végétal de multiplication génétiquement modifié dans le cadre de l'agriculture était ou non compatible avec le droit de l'OMC. Il n'est pas nécessaire de répéter les explications figurant dans le Message, qui sont encore d'actualité.

Quant à l'issue du litige (WT/DS291-293, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products) encore pendant en 2004, mais tranché entre-temps, opposant les Etats-Unis, le Canada et l'Argentine à la Communauté européenne (CE), elle n'est pas sans autre ou directement transposable au moratoire suisse frappant la production agricole d'OGM. Dans son rapport du 29 septembre 2006, le groupe spécial désigné par l'OMC a constaté deux violations de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS; Annexe 1A.4 de

l'Accord instituant l'OMC; RS 0.632.20), lequel contient au premier chef des dispositions d'exécution relatives à l'art. XX, let. b, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT; RS 0.632.21). D'une part, la CE a contrevenu, par le biais de son moratoire de fait relatif à la mise en circulation d'OGM, y compris de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et de semences, à l'obligation de statuer dans un délai raisonnable sur la procédure de mise en circulation (art. 8 et Annexe C, ch. 1, let. a, de l'Accord SPS). D'autre part, certains des Etats membres ont pris des mesures protectrices (en interdisant des produits) sans évaluation des risques ni preuves scientifiques suffisantes (violation des art. 2, ch. 2, 5, ch. 1 et 7, de l'Accord SPS).

Pour ce qui est du moratoire suisse, la situation est différente dans la mesure où le moratoire porte uniquement sur la mise en circulation, et plus particulièrement sur la culture, de matériel végétal de multiplication génétiquement modifié, et non sur les OGM pris globalement, comprenant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Il n'est pas exclu que, dans ce domaine, la Suisse puisse invoquer à bon droit pendant un certain temps le principe de précaution de l'art. 5, ch. 7, de l'Accord SPS, jusqu'à ce que soient réunis les informations complémentaires et les résultats de recherche nécessaires à une évaluation plus objective des risques. Les dispositions légales applicables n'empêchent pas, par ailleurs, de continuer à procéder en tout temps à des recherches en milieu confiné avec les OGM concernés par le moratoire ni de mener des procédures d'autorisation pour procéder à une dissémination à l'échéance du moratoire, une fois les recherches achevées avec succès.

5.2.2 Communauté européenne

Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus (ch. 1.5) et dans le Message du 18 août 2004 (FF 2004 4629, 4642 s.), le moratoire suisse ne correspond pas, sur le fond, au droit actuel de la Communauté européenne. La Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (Directive UE sur la dissémination; J.O. L 106 du 17.4.2001, p. 1 ss) prévoit que la mise en circulation de matériel végétal de multiplication génétiquement modifié sera décidée de cas en cas, après examen. Bien que certains Etats membres de l'UE aient instauré, sur leur territoire, une interdiction de mettre des OGM en circulation (voir ch. 1.5), l'UE ne connaît plus, depuis 2004, de moratoire de fait interdisant la mise en circulation d'OGM.

Dans un tel contexte, le moratoire suisse pourrait encore, à l'heure actuelle, être considéré par l'UE comme un obstacle non tarifaire au commerce au sens de l'art. 13 de l'Accord du 22 juillet 1972 de libre-échange conclu entre la Suisse et la Communauté économique européenne (RS 0.632.401) (cf. Message, FF 2004 4629,4643). On peut néanmoins se demander, au vu de la situation actuelle au sein de l'UE, dont certains Etats membres ont, en se fondant sur la clause de sauvegarde de l'art. 23 de la Directive UE sur la dissémination, interdit la culture de semences génétiquement modifiées pourtant autorisées (cf. ch. 1.5), s'il existe réellement un obstacle non tarifaire au commerce.

5.2.3 Protocole de Cartagena

Les rapports entre le moratoire et le Protocole de Cartagena du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique (RS 0.451.431), lequel règle au premier chef les transports transfrontières d'OGM, doivent également être pris en considération (cf. Message, FF 2004 4629, 4643). La Suisse, en sa qualité d'Etat partie, peut statuer sur les demandes d'autorisation relatives à l'importation d'OGM soit selon sa propre législation, qui est conforme au Protocole, soit selon une procédure prévue par le Protocole (cf. art. 9, ch. 2, let. c, et ch. 3, 10 et 14, ch. 4). A tout le moins dans le second cas, il convient de statuer sur la base d'une évaluation scientifique des risques, étant précisé que la Suisse conserve toute latitude pour prendre en compte, ce faisant, le principe de précaution (cf. art. 1 et 10, ch. 6, et Annexe III du Protocole), qu'elle pourrait invoquer pour justifier une interdiction temporaire d'importer notamment des semences.