

04.054

**Message
concernant l'initiative populaire «pour des
aliments produits sans manipulations génétiques»**

du 18 août 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire fédérale «pour des aliments produits sans manipulations génétiques» et vous proposons de la soumettre au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 août 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'initiative demande une disposition transitoire à l'art. 120 de la Constitution (Cst.) qui prescrive, pour une durée de cinq ans, une agriculture «qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés». Elle interdit en particulier l'importation et la mise en circulation de plantes, de parties de plantes et de semences génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire et qui sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou forestières. L'interdiction est également valable pour les animaux génétiquement modifiés destinés à la production d'aliments et d'autres produits agricoles. En revanche, elle ne s'étend pas à l'utilisation de denrées alimentaires génétiquement modifiées importées telles le maïs et le soja.

Le texte de l'initiative ne dit pas si, dans une agriculture qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés, les aliments pour animaux, les engrais, les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires tombent aussi sous le coup de cette interdiction. Le Conseil fédéral part du principe que ce n'est pas le cas.

Les dispositions de la loi sur le génie génétique, qui a pour but de protéger l'homme et l'environnement des abus en matière de génie génétique, ne vont pas assez loin pour les auteurs de l'initiative. Le Conseil fédéral leur répond que la loi prescrit une procédure d'autorisation pour l'importation et la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés, procédure qui découle du principe de précaution et qui a aussi pour but de protéger la production agricole qui n'utilise pas de tels organismes. Selon cette loi, il est notamment interdit d'utiliser dans l'agriculture des animaux vertébrés génétiquement modifiés.

Même si la recherche et la production dans le domaine du génie génétique ne sont pas directement concernées par le moratoire, la Suisse perdrait de son intérêt et de son attrait comme site de production et de recherche du fait de cette interdiction temporaire. De plus, des perspectives incertaines pourraient inciter les chercheurs à émigrer, privant ainsi la Suisse de leur savoir.

Si la Suisse devait accepter cette interdiction d'importation qui n'est pas fondée scientifiquement, elle pourrait rencontrer des difficultés dans ses relations commerciales et faire l'objet de plaintes pour violation de traités internationaux.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'art. 120 de la Constitution et la loi sur le génie génétique suffisent pour protéger les citoyens et préserver l'environnement, tout en tenant compte de la liberté économique aux niveaux suisse et international.

Le Conseil fédéral propose par conséquent aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques» sans contre-projet.

Message

1 Aspects formels

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire a la teneur suivante:

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 2 (nouveau)

2. Disposition transitoire ad art. 120 (Génie génétique dans le domaine non humain)

L'agriculture suisse n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés durant les cinq ans qui suivent l'adoption de la présente disposition constitutionnelle. Ne pourront en particulier être importés ni mis en circulation:

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

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 4 février 2003¹ et a été déposée, le 18 septembre 2003, munie des signatures nécessaires.

Par décision du 13 octobre 2003, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative munie de 120 824 signatures valables avait abouti².

L'initiative a la forme d'un projet élaboré. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Selon l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³, le Conseil fédéral doit soumettre à l'Assemblée fédérale, d'ici au 18 septembre 2004 dernier délai, un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message concernant cette initiative. Conformément à l'art. 100 de ladite loi, l'Assemblée fédérale doit prendre une décision sur cette initiative d'ici au 18 mars 2006.

1 FF 2003 1046

2 FF 2003 6327

3 RS 171.10

1.3 Validité

1.3.1 Unité de la forme

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et remplit les conditions de l'unité de la forme exposées à l'art. 139, al. 3, Cst.⁴

1.3.2 Unité de la matière

Il existe un lien objectif entre les différentes parties de l'initiative. L'initiative remplit donc les conditions de l'unité de la matière fixées à l'art. 139, al. 3, Cst.

1.3.3 Compatibilité de l'initiative avec le droit international

Les art. 139, al. 3, et 194, al. 2, Cst., prescrivent que les initiatives populaires demandant une révision partielle de la Constitution ne doivent pas violer les règles impératives du droit international. Selon l'art. 139, al. 3, Cst., l'Assemblée fédérale doit déclarer totalement ou partiellement nulle une initiative qui viole ces règles. L'examen a montré que l'initiative ne viole pas les règles impératives du droit international.

Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que l'initiative devait être déclarée valable.

2 Teneur et buts de l'initiative

2.1 Teneur de la disposition prévue

La disposition transitoire proposée demande pour une durée limitée une agriculture qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés. Cette demande est précisée sous la forme de deux interdictions (let. a et b du texte de l'initiative).

L'importation et la mise en circulation de plantes, de parties de plantes et de semences génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire et qui sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou forestières seront expressément interdites (let. a du texte de l'initiative). L'initiative ne dit pas si, dans une agriculture qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés, les aliments pour animaux, les engrais et les produits phytosanitaires tombent également sous le coup de l'interdiction.

L'interdiction s'étendra aux animaux génétiquement modifiés destinés à la production d'aliments et d'autres produits agricoles (let. b du texte de l'initiative).

Le moratoire durera cinq ans dès la date d'acceptation de l'initiative en votation populaire.

⁴ RS 101

2.2

Buts de l'initiative

Le moratoire a pour objectif premier de profiler et de positionner l'agriculture suisse comme productrice de produits exempts d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Les auteurs de l'initiative justifient leur demande d'un moratoire par le refus, par une majorité de la population, des denrées alimentaires génétiquement modifiées, et se réfèrent à l'accueil favorable réservé à l'initiative par la population et qui aurait, selon eux, une grande importance dans la politique agricole. Les agriculteurs seraient, eux aussi, inquiets du fait que l'homme va toujours plus loin dans ses interventions sur la nature.

Les auteurs de l'initiative tablent sur l'acquisition de nouvelles connaissances au niveau international pendant la durée du moratoire, concernant les effets des applications du génie génétique sur l'écosystème et sur l'agriculture, et les aspects relatifs à la santé humaine et animale. Pour eux, le moratoire devrait être utilisé pour déterminer les risques liés à l'utilisation des semences et des plantes génétiquement modifiées, notamment la propagation incontrôlée de plantes génétiquement modifiées (croisements avec des plantes sauvages, transformation des plantes transgéniques cultivées en plantes sauvages), le développement de résistances par les mauvaises herbes et l'utilisation d'herbicides engendrée par ces nouvelles résistances. La mise en danger de la biodiversité et l'atteinte aux organismes auxiliaires soulèvent d'autres questions.

L'agriculture suisse, pratiquée dans un espace réduit, fixe des exigences élevées en termes de protection de l'agriculture traditionnelle contre les contaminations par des OGM. Les auteurs de l'initiative s'attendent à ce que le moratoire donne le temps nécessaire pour mettre en place des dispositions optimales permettant de protéger l'agriculture traditionnelle.

2.3

Commentaire du texte de l'initiative

L'initiative demande une agriculture qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés et énumère aux lettres a et b, à des fins de précision, des interdictions explicites. Le Conseil fédéral s'en tient à cette énumération pour évaluer l'initiative. L'interdiction englobe par conséquent «les plantes, les parties de plantes et les semences génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire et qui sont utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles et forestières» et «les animaux génétiquement modifiés destinés à la production d'aliments et d'autres produits agricoles».

L'initiative ne dit pas si les aliments pour animaux, les engrais, les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires tombent sous le coup de l'interdiction «dans une agriculture qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés». L'expression «en particulier» dans la phrase introductive permettrait de conclure que la liste n'est pas exhaustive. En cas d'élargissement du champ d'application de l'initiative, seraient interdits non seulement les plantes, les parties de plantes, les semences et les animaux mentionnés aux let. a et b, mais aussi les produits utilisés à des fins agricoles (engrais, produits phytosanitaires et aliments pour animaux) et les médicaments vétérinaires qui sont des OGM, en contiennent ou sont produits à partir d'OGM. On peut estimer au contraire que la liste est exhaustive, parce que les

aliments pour animaux et les médicaments vétérinaires importants pour l'agriculture ne sont pas mentionnés expressément, contrairement aux semences. Raison pour laquelle le Conseil fédéral part de l'idée que le champ d'application de l'initiative est limité aux seules interdictions mentionnées aux let. a et b.

Selon le texte de l'initiative, les denrées alimentaires ne sont pas concernées par le moratoire, car elles ne sont pas destinées à une utilisation dans l'environnement. Si l'on donne une interprétation large à l'expression «l'agriculture suisse n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés», les aliments pour animaux contenant des OGM seraient également interdits. Cela aurait pour conséquence p. ex. que le tourteau de soja, sous-produit de la fabrication de l'huile de soja obtenu à partir de graines de soja génétiquement modifié, ne pourrait plus être utilisé dans l'alimentation des animaux, alors que la transformation des graines de soja génétiquement modifié pour la production d'huile resterait permise. Selon la législation en vigueur, les denrées alimentaires ne peuvent pas être proposées à la vente sous la désignation «produit sans recours au génie génétique», lorsqu'elles proviennent d'animaux affouragés avec des aliments pour animaux issus d'OGM. En revanche, elles peuvent être proposées à la vente sous cette désignation même si l'on a administré aux animaux des médicaments vétérinaires obtenus à partir d'OGM (art. 22b, al. 8, let a, ch. 2, de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires⁵). Ces médicaments vétérinaires ne sont pas concernés non plus par l'interdiction des OGM prescrite à l'art. 3, let. c, de l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées alimentaires biologiques⁶.

Les notions de «génétiquement modifié» et de «mise en circulation» utilisées dans l'initiative peuvent être comprises en s'inspirant des définitions mentionnées à l'art. 5 de la loi du 21 mars 2003 sur le génie génétique⁷ (LGG):

² Par organisme génétiquement modifié, on entend tout organisme dont le matériel génétique a subi une modification qui ne se produit pas naturellement, ni par multiplication ni par recombinaison naturelle.

⁵ Par mise en circulation, on entend toute remise d'organismes à un tiers sur le territoire national, en particulier la vente, l'échange, le don, la location, le prêt et l'envoi pour examen ainsi que l'importation; n'est pas considérée comme une mise en circulation la remise en vue de disséminations expérimentales et d'activités en milieu confiné.

Pour connaître le sens de l'expression «parties de plantes qui peuvent se reproduire», on peut se référer à la définition figurant à l'art. 2, let. a, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les semences⁸; cette dernière entend par là «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 (...)»

L'expression «à des fins agricoles, horticoles ou forestières» couvre un large spectre de la production végétale. Les plantes utilisées exclusivement comme plante d'intérieur ne tombent pas sous le coup de l'interdiction. Ne seraient pas comprises non

⁵ RS 817.02

⁶ RS 910.18

⁷ RS 814.91

⁸ RS 916.151

plus les plantes génétiquement modifiées qui accumulent les métaux lourds, utilisées pour l'assainissement des sols contaminés.

La liste des animaux autorisés pour la «production d'aliments» s'inspire de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires⁹ (art. 82, 121 et 202). L'abeille mellifère fait également partie de cette liste.

Non seulement les animaux susmentionnés entrent en ligne de compte pour la «production d'autres produits agricoles», mais encore des animaux utiles employés pour lutter contre les parasites, p. ex. certaines espèces d'hyménoptères parasitoïdes (*Trichogramma* spp.) pour combattre la pyrale du maïs (*Ostrinia nubilalis*).

Les animaux de compagnie, les animaux de zoo et les animaux de laboratoire notamment ne sont pas compris dans le champ d'application de l'article constitutionnel proposé.

Les disséminations expérimentales (art. 11 en relation avec l'art. 6, al. 2, LGG) ne sont pas concernées par l'initiative.

Le moratoire serait d'une durée de cinq ans à compter de la votation populaire sur l'initiative, qui devrait avoir lieu durant le second semestre de 2006.

3 Historique de la législation sur le génie génétique

3.1 L'article constitutionnel de 1992 et l'initiative sur la protection génétique de 1993

Au cours de la dernière décennie, le génie génétique dans le domaine non humain a fait l'objet de vives discussions entre les adversaires de cette technique et ses partisans qui souhaitaient une utilisation sous contrôle. L'art. 24^{novies}, al. 2, Cst. (nouvellement art. 120, al. 2), accepté par le peuple et les cantons le 17 mai 1992, contient un mandat législatif et les garde-fous à respecter pour pouvoir utiliser le génie génétique:

² La Confédération légifère sur l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des animaux, des végétaux et des autres organismes. Ce faisant, elle respecte l'intégrité des organismes vivants et la sécurité de l'être humain, de l'animal et de l'environnement et protège la diversité génétique des espèces animales et végétales.

L'initiative populaire «pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques (Initiative pour la protection génétique)»¹⁰, déposée le 25 octobre 1993, demandait des dispositions constitutionnelles supplémentaires, notamment une interdiction de la dissémination d'OGM. Cette initiative a été rejetée en votation populaire le 7 juin 1998.

Les dispositions d'exécution essentielles relatives à l'art. 24^{novies}, al. 2, Cst., ont été édictées pour la fin 1995 et figurent dans les législations sur les denrées alimentaires, sur la protection de l'environnement et sur les épidémies. Vu le débat controversé suscité par le génie génétique dans l'opinion publique, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a déposé, le 15 août 1996,

⁹ RS 817.02

¹⁰ FF 1995 III 1269

une motion¹¹ dite «Gen-Lex», qui chargeait le Conseil fédéral de vérifier la législation en vigueur ou en préparation sur le génie génétique dans le domaine non humain, afin d'y déceler lacunes et insuffisances et de proposer les adaptations souhaitables. La motion a été acceptée par les deux Chambres et le Conseil fédéral a adopté, le 15 décembre 1997, son rapport relatif à l'état de la législation sur le génie génétique dans le domaine non humain¹². Il ressortait de ce rapport que des étapes législatives importantes avaient été franchies. Le Conseil fédéral annonçait en même temps un message concernant une nouvelle modification de la loi sur la protection de l'environnement.

3.2 Les dispositions de la loi sur le génie génétique relatives à la dissémination et à la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés

Comme résultat de la motion Gen-Lex, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres le message relatif à une modification de la loi sur la protection de l'environnement¹³. Les Chambres ont ensuite préféré une loi fédérale distincte sur le génie génétique dans le domaine non humain (loi du 21 mars 2003 sur le génie génétique; LGG)¹⁴, laquelle contient une modification de onze lois, dont celles sur la protection de l'environnement, sur la protection des animaux, sur les denrées alimentaires et sur l'agriculture. La LGG est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, ainsi que huit modifications d'ordonnances dont celles sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement (ordonnance sur la dissémination dans l'environnement), sur les denrées alimentaires, sur les aliments pour animaux, sur les semences et sur les engrais¹⁵.

L'objectif principal de la LGG est de protéger l'homme et l'environnement contre les abus en matière de génie génétique. Elle dispose qu'il faut garantir l'intégrité des organismes vivants et conserver la diversité biologique (art. 1 LGG).

Selon l'art. 6, al. 1, 3 et 4 LGG:

¹ Quiconque utilise des organismes génétiquement modifiés doit veiller à ce que ces organismes, leurs métabolites et leurs déchets:

- a. ne puissent mettre en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement;
- b. ne portent pas atteinte à la diversité biologique ni à l'utilisation durable de ses éléments.

³ La mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés destinés à être utilisés dans l'environnement n'est autorisée que si ces organismes ne contiennent pas de gènes introduits par génie génétique qui induisent une résistance aux antibiotiques utilisés en médecine humaine et vétérinaire et si des essais en milieu confiné et des disséminations expérimentales ont établi que ces organismes:

- a. ne portent pas atteinte à une population d'organismes protégés ou importants pour l'écosystème concerné;

¹¹ 96.3363 Motion CSEC-CN. Génie génétique dans le domaine non humain. Législation

¹² FF **1998** 1361

¹³ FF **2000** 2283

¹⁴ RS **814.91**; RO **2003** 4803

¹⁵ RO **2003** 4793

- b. ne provoquent pas la disparition non voulue d'une espèce d'organismes;
- c. ne perturbent pas gravement ou à long terme l'équilibre des composantes de l'environnement;
- d. ne portent pas atteinte, gravement ou à long terme, à des fonctions importantes de l'écosystème concerné, en particulier à la fertilité du sol;
- e. ne se propagent pas ni ne propagent leurs propriétés de manière indésirable;
- f. ne contreviennent pas d'une autre manière aux principes visés à l'al. 1.

⁴ Les dangers et les atteintes sont évalués tant isolément que collectivement et dans leurs effets cumulés; il est également tenu compte des relations avec d'autres dangers et atteintes non liés aux organismes génétiquement modifiés.

La LGG contient, en outre, une disposition transitoire (art. 37) selon laquelle les gènes qui induisent une résistance aux antibiotiques utilisés en médecine humaine et vétérinaire peuvent encore être utilisés dans le cadre de disséminations expérimentales jusqu'au 31 décembre 2008.

La loi habilite le Conseil fédéral à fixer les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel, il est possible de modifier le patrimoine génétique d'un animal ou d'un végétal sans pesée des intérêts (art. 8, al. 3).

La production et la mise en circulation de vertébrés génétiquement modifiés n'est autorisée qu'à des fins de recherche scientifique, thérapeutiques ou de diagnostic médical ou vétérinaire (art. 9 LGG).

Selon le texte de l'initiative, les demandes de mise en circulation d'animaux ou de plantes génétiquement modifiés sont à examiner par la Confédération lors de la procédure d'autorisation selon les dispositions de la LGG, procédure qui repose sur le principe de précaution. En d'autres termes, les dangers que recèlent et les atteintes que peuvent causer les OGM doivent être limités assez tôt et, le cas échéant, des mesures doivent pouvoir être prises, même s'il n'existe pas de preuve scientifique définitive. C'est la raison pour laquelle il faut mener d'abord des essais en milieu confiné et ensuite, s'ils se déroulent favorablement, des essais de dissémination. Le Conseil fédéral peut prévoir des facilités dans le régime d'autorisation, si l'état de la science ou l'expérience excluent une violation des conditions fixées aux art. 6 à 9 LGG. Les autorisations délivrées sont réexaminées à temps pour vérifier si elles peuvent être maintenues (art. 2, 12 à 14 LGG).

La protection de la production qui n'utilise pas d'OGM (coexistence, art. 7 LGG) revêt une importance particulière. Lors de la mise en circulation d'OGM, il faut exclure toute possibilité de mélange en plein champ, lors de l'entreposage et lors du transport. Il faut accorder une attention particulière à la propagation du matériel végétal génétiquement modifié par le biais du pollen (croisements avec des plantes sauvages) ou des semences (repousse), par un mélange à l'intérieur des machines agricoles ou par une possible propagation par la paille. Dans le commerce des produits agricoles génétiquement modifiés et lors de leur transformation, le contrôle et le recensement des flux des produits constitueraient des mesures adéquates pour prévenir les mélanges. Le Conseil fédéral édictera les dispositions nécessaires avant de délivrer les autorisations de mise en circulation d'OGM. Actuellement, aucune demande n'a encore été déposée pour la mise en circulation d'OGM sous forme de semences à utiliser dans l'environnement.

Les consommateurs doivent pouvoir choisir librement entre les denrées alimentaires traditionnelles et celles contenant des OGM. Les produits génétiquement modifiés doivent être désignés comme tels. Les produits qui n'ont subi aucune manipulation génétique peuvent être désignés à la vente comme tels (art. 7, art. 15 à 17 LGG).

Les dispositions relatives à la responsabilité civile pour les dommages dus à la modification du matériel génétique lors de l'utilisation des OGM ont été renforcées, notamment par des délais de prescription plus longs (3 et 30 ans au lieu de 1 et 10 ans) et par la couverture des dommages causés à l'environnement. Dans l'agriculture, seul le titulaire de l'autorisation et non l'exploitant agricole répond des dommages dus à l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (art. 30 LGG).

A ce jour, les offices fédéraux de la santé publique et de l'agriculture ont autorisé l'importation des OGM suivants, à des fins de transformation ou d'utilisation comme denrées alimentaires et aliments pour animaux:

Produit	Propriétés	Titulaire de l'autorisation
Soja Roundup-Ready	Tolérant un herbicide	Monsanto
Maïs Bt176	Résistant à un parasite	Syngenta
Maïs Bt11	Résistant à un parasite	Syngenta
Maïs Mon810	Résistant à un parasite	Monsanto

Les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés doivent être désignés comme tels, sauf si le pourcentage d'OGM dans la denrée alimentaire ne dépasse pas le seuil de 1 %¹⁶, si le pourcentage d'OGM dans les aliments pour animaux ne dépasse pas 3 %, et s'il ne dépasse pas 2 % dans les aliments composés pour animaux¹⁷. Il est prévu d'abaisser les seuils à 0,9 %.

L'Institut des sciences végétales de l'EPFZ (Institut für Pflanzenwissenschaften der ETHZ) a déposé une demande pour disséminer du blé KP4 génétiquement modifié¹⁸. La demande a été acceptée le 30 octobre 2003 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. L'essai a commencé au printemps 2004.

3.3 Interventions parlementaires en faveur d'un moratoire

Plusieurs demandes de moratoire concernant la dissémination expérimentale et la mise en circulation d'OGM ont été exprimées lors des délibérations sur la LGG et lors de la modification de la loi sur l'agriculture¹⁹. Auparavant, trois interventions parlementaires demandant également un moratoire avaient été déposées²⁰.

Les arguments avancés en faveur d'un moratoire étaient de pouvoir créer un espace sans génie génétique qui puisse commercialiser ses produits «obtenus dans le respect

¹⁶ Art. 22b de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (RS 817.02)

¹⁷ Art. 23 de l'ordonnance du 26 mai 1999 sur les aliments pour animaux (RS 916.307)

¹⁸ FF 2003 6756

¹⁹ RO 2003 4217

²⁰ 88.234 (Iv. Pa Fetz) Moratoire sur le génie génétique; 98.3605 (Mo Groupe des Verts) Interdire les aliments et les organismes contenant des gènes résistants aux antibiotiques; 99.3373 (Mo. Lötcher) Diffusion d'organismes génétiquement modifiés. Moratoire

de la nature et sans génie génétique», et de se donner le temps de répondre aux questions ouvertes concernant les conséquences de la mise en circulation d'OGM sur l'environnement et la santé humaine et animale.

Toutes les demandes de moratoire ont été rejetées.

4 Conséquences d'une acceptation de l'initiative

4.1 Conséquences économiques

L'inscription de la disposition transitoire dans la Constitution aurait pour effet d'abroger les dispositions relatives à la mise en circulation d'OGM et il ne serait plus possible notamment, pendant cinq ans, de délivrer des autorisations d'importer et de mettre en circulation des plantes, des parties de plantes et des semences qui peuvent se reproduire et qui sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou forestières.

On ne peut prévoir actuellement si des demandes de mise en circulation de plantes génétiquement modifiées vont être déposées ces prochaines années. Toujours est-il que la procédure d'autorisation dure plusieurs années, car des disséminations expérimentales au sens de l'art. 6, al. 2, LGG, dont les résultats doivent être favorables, doivent être effectuées au préalable: des disséminations expérimentales et la procédure d'autorisation pourraient néanmoins avoir lieu durant le moratoire. Un moratoire de cinq ans n'entraverait donc que faiblement l'évolution du génie génétique en Suisse.

Selon l'art. 9 LGG, la mise en circulation de vertébrés génétiquement modifiés n'est autorisée qu'à des fins scientifiques, thérapeutiques ou de diagnostic médical ou vétérinaire. Par conséquent, le droit en vigueur satisfait déjà dans une large mesure la demande de l'initiative concernant les animaux. L'initiative serait applicable non seulement aux vertébrés mais aussi aux invertébrés, notamment aux animaux qui sont utilisés comme denrées alimentaires ou qui en produisent (p. ex. coquillages comestibles et abeilles). Concernant les animaux, les conséquences seraient insignifiantes.

Le moratoire pourrait avoir des effets positifs sur la demande de produits agricoles suisses de la part des consommateurs suisses et étrangers qui préfèrent des denrées alimentaires traditionnelles. Il leur donnerait la certitude qu'en Suisse les denrées alimentaires sont produites sans OGM.

Si l'on élargissait le champ d'application de l'initiative, élargissement refusé comme indiqué au ch. 2.3, il ne serait plus possible de mettre en circulation et d'utiliser des médicaments vétérinaires et des aliments pour animaux qui sont des OGM, en contiennent ou été obtenus à partir d'OGM. Dans ce cas, les conséquences économiques pour l'agriculture suisse seraient importantes: l'importation d'aliments pour animaux à base de maïs et de soja sans OGM serait difficile et plus coûteuse, car 55 % de la production mondiale de soja et 11 % de la production mondiale de maïs sont issus aujourd'hui déjà de semences génétiquement modifiées. La différence de prix entre denrées alimentaires importées et denrées alimentaires suisses augmenterait, puisqu'il serait toujours possible d'importer des denrées alimentaires produites avec des OGM ou qui en contiennent.

4.2 Conséquences pour la recherche

Le moratoire n'aurait pas d'effets directs sur la recherche et la production en milieu confiné. Cependant, en cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse, qui a fait des progrès importants dans les biotechnologies ces dernières années, perdrait de son attrait comme site de recherche et de production. Cela pourrait se traduire par une diminution des investissements de recherche dans notre pays. Par ailleurs, des perspectives incertaines pourraient inciter les chercheurs suisses à émigrer, privant ainsi la Suisse de leur savoir.

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

Le moratoire n'aurait guère de répercussions sur le personnel et les finances de la Confédération et des cantons, car les programmes de surveillance dans les domaines de l'environnement, des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et des semences seraient maintenus dans les proportions actuelles; mais il faudrait alors mettre l'accent sur le contrôle des semences.

4.4 Conséquences pour la politique intérieure et la société

Une reprise du débat politique sur la mise en circulation des OGM est prévisible avant même l'échéance du moratoire, car il faut s'attendre à ce que partisans et adversaires de l'utilisation des OGM dans l'agriculture campent sur leurs positions.

5 Compatibilité de l'initiative avec le droit international

5.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

La législation de l'OMC ne régleme pas expressément l'utilisation des produits génétiquement modifiés. La jurisprudence actuelle de l'OMC ne permet pas de conclure de manière définitive si l'interdiction de l'importation et de la mise en circulation de plantes et de parties de plantes, de semences et d'animaux génétiquement modifiés, exigée par l'initiative pose des problèmes juridiques selon le droit de l'OMC en vigueur. Une plainte déposée par les Etats-Unis, le Canada et l'Argentine contre la Communauté européenne est pendante devant l'organe de l'OMC chargé du règlement des différends: cette plainte demande d'examiner le moratoire de facto décidé par certains Etats membres de la CE contre l'autorisation de nouveaux produits génétiquement modifiés. Ce litige englobe cependant tous les produits génétiquement modifiés (y compris les denrées alimentaires), alors que la présente initiative, selon l'interprétation qu'on en fait, ne concerne que les plantes, les parties de plantes, les semences et les animaux génétiquement modifiés, et non les produits agricoles et aliments pour animaux transformés qui revêtent une importance plus grande dans les échanges commerciaux.

L'interdiction des produits génétiquement modifiés tombe sous le coup de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT 1994)²¹. La question qui se pose est de savoir si les produits génétiquement modifiés et les produits traditionnels sont des produits de même nature au sens de l'art. III du GATT. Cette question est controversée et n'a pas encore été tranchée par l'organe de l'OMC chargé du règlement des différends. Si cet organe devait conclure qu'il s'agit de produits de nature différente, un traitement non équitable des produits génétiquement modifiés et des produits traditionnels serait en principe permis. Si au contraire l'organe de l'OMC devait conclure qu'il s'agit de produits de même nature, le traitement non équitable serait couvert par la dérogation prévue à l'art. XX, let. b et g, GATT 1994, laquelle autorise un Etat membre à adopter des restrictions aux échanges internationaux pour des raisons de protection de la santé des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Ces exceptions sont possibles, si elles ne sont pas adoptées pour protéger la production indigène.

L'interdiction d'utiliser dans l'agriculture certains produits génétiquement modifiés tombe aussi sous le coup soit de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC, annexe au GATT), soit de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires ou phytosanitaires (SPS, annexe au GATT). Les deux accords interdisent les obstacles techniques et les mesures sanitaires ou phytosanitaires qui créent des obstacles inutiles au commerce international. Les mesures restreignant le commerce basées sur l'accord SPS ne sont en principe autorisées que si elles reposent sur une évaluation scientifique des risques pour la vie ou la santé des personnes, des animaux ou la préservation des végétaux. Les mesures prises sur la base de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce ne sont autorisées en principe que si elles poursuivent un objectif légitime (pour la Suisse, l'information des consommateurs en serait un).

L'accord SPS, loi spéciale, prévoit le principe de précaution, alors que dans les autres accords de l'OMC la validité de ce principe comme droit coutumier international n'est pas claire. Si les risques découlant des produits génétiquement modifiés ne sont établis scientifiquement que de façon insuffisante, les Etats membres sont autorisés en vertu de l'accord SPS à prendre des mesures sanitaires ou phytosanitaires temporaires restreignant le commerce sur la base des preuves à disposition. Dans ce cas, l'Etat membre est tenu de se procurer des études scientifiques supplémentaires permettant une évaluation objective des risques et de réexaminer ses mesures dans un délai approprié.

En résumé, on ne peut dire aujourd'hui de manière définitive si la demande des auteurs de l'initiative d'interdire l'importation et la mise en circulation de plantes, de parties de plantes, de semences et d'animaux génétiquement modifiés est problématique du point de vue du droit de l'OMC. Vu que l'interdiction d'importation serait limitée à cinq ans, on pourrait invoquer le principe de précaution, bien que la jurisprudence de l'OMC ne permette pas de tirer des conclusions définitives concernant la compatibilité de ce principe avec les règles de l'OMC.

²¹ RS 0.632.20

Un moratoire serait en contradiction avec le droit actuel de l'UE²², qui ne connaît pas de moratoire formel mais qui prévoit des décisions au cas par cas. Par contre, entre 1998 et 2004, l'UE a appliqué un moratoire de fait concernant l'autorisation d'OGM. Durant cette période, l'Espagne a néanmoins planté du maïs génétiquement modifié sur une grande surface à des fins commerciales, mais les OGM en question avaient été autorisés avant le moratoire. Le débat au sein de l'UE sur l'autorisation des OGM a conduit à l'adoption, ces dernières années, de plusieurs textes législatifs contenant des garanties de sécurité pour les consommateurs et l'environnement, ce qui a ouvert la voie à la levée du moratoire de fait concernant l'autorisation des OGM. La directive 2001/18 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement est une directive horizontale qui régleme la dissémination à des fins scientifiques et la mise sur le marché d'OGM. Le règlement 1829/2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (dit «règlement Novel Food/Novel Feed») régleme la mise sur le marché de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux contenant des OGM ou se composant d'OGM ainsi que la désignation de ces produits pour les consommateurs. Le règlement 1830/2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés instaure dans l'UE un système uniforme de traçabilité et d'étiquetage des OGM et des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés. Ces deux règlements sont entrés en vigueur le 18 avril 2004. Sur la base de cette réglementation, la Commission de la CE a décidé, le 19 mai 2004, d'autoriser la mise sur le marché du maïs Bt11 également sous la forme de maïs doux, frais ou en conserve. Cette décision a rendu à nouveau possible la mise sur le marché de produits OGM et a mis fin au moratoire de fait relatif à la mise sur le marché de produits génétiquement modifiés. Suite aux changements profonds intervenus dans l'UE, un moratoire suisse ne serait pas en harmonie avec la situation dans l'UE: il contrasterait clairement avec la situation juridique et l'application du droit dans l'UE.

²² 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 (J.O. L 106 du 17.4.2001, p. 1), modifiée la dernière fois par le règlement 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil (J.O. L 268 du 18.10.2003, p. 1)
Règlement (CE) 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (J.O. L 268 du 18.10.2003, p. 24)
Règlement (CE) n° 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE (J.O. L 268 du 18/10/2003 p. 0024) Règlement (CE) n° 641/2004 de la Commission du 6 avril 2004 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1829/2003 (...) (J.O. L 102 du 7.4.2004, p. 14)

Cela pourrait amener l'UE à considérer le moratoire suisse 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 européenne²³. L'art. 20 de cet accord prévoit certes, à certaines conditions, la possibilité d'interdire ou de limiter les échanges pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux; mais il faut admettre que dans le cas présent ces conditions ne seraient pas remplies.

5.3 Le protocole de Cartagena

La Suisse a ratifié le protocole de Cartagena du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique²⁴; ce protocole est entré en vigueur pour la Suisse le 11 septembre 2003. Le protocole a pour but de garantir que l'utilisation et le transfert de tout OGM se fassent de manière sûre. Il se concentre sur les mouvements transfrontières. Lors de ces mouvements, le point important est la procédure d'accord préalable en connaissance de cause. Cette procédure permet à chaque pays importateur de décider de manière autonome d'importer ou non des OGM sur la base d'une analyse complète des risques pour l'homme et l'environnement. Lors de l'élaboration de la décision, le principe de précaution peut jouer un rôle central. Si la Suisse devait interdire, comme le demande l'initiative, l'importation d'organismes génétiquement modifiés destinés à être utilisés à des fins agricoles, horticoles ou forestières, on ne saurait exclure que les organes compétents du protocole de Cartagena ne considèrent cette interdiction d'importation comme une violation du traité.

6 La question du contre-projet

Dans un contre-projet, on pourrait proposer un moratoire de durée plus courte ou un champ d'application limité. Mais ces deux propositions seraient contraires à la politique actuelle du Conseil fédéral et du Parlement.

Une modification de la LGG comme contre-projet indirect n'entre pas non plus en ligne de compte, car cette loi contient déjà tous les instruments permettant d'examiner, sur des bases scientifiques, d'éventuelles demandes de mise en circulation d'OGM et comporte, en outre, une interdiction de mise en circulation de vertébrés génétiquement modifiés dans l'agriculture.

7 La position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral considère que le moratoire exigé par l'initiative est une demande inopportune, car la législation sur le génie génétique est tenue de respecter le principe de précaution et la transparence à l'égard des consommateurs. Le moratoire serait contraire au principe de la liberté économique et discriminerait une technologie qui est devenue un standard dans de nombreux domaines non agricoles.

²³ RS 0.632.401

²⁴ RS 0.451.431

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas justifié d'interdire de façon générale la culture de plantes génétiquement modifiées sans prendre en considération, au cas par cas, les résultats des disséminations effectuées en Suisse pour chaque demande d'autorisation. Il faudrait également tenir compte des expériences faites depuis que la culture de plantes génétiquement modifiées s'est diffusée dans le monde et de la recherche menée en rapport avec cette culture.

Il attire en outre l'attention sur le fait qu'une interdiction d'importation qui n'est pas justifiée scientifiquement pourrait causer des problèmes commerciaux à la Suisse et engendrer des plaintes pour violation de traités internationaux.

L'instauration d'un moratoire donnerait un signal négatif qui réduirait l'attrait de la Suisse comme site de recherche dans le domaine du génie génétique.

L'art. 120 Cst. a permis au législateur d'élaborer une législation, la LGG, qui d'une part, fournit une large sécurité et une liberté de choix aux consommateurs et d'autre part, respecte la liberté économique aux niveaux suisse et international.

Pour les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques» sans contre-projet.