

09.056

**Message  
relatif à la modification de la loi sur le génie génétique  
(Prolongation du moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture)**

du 1<sup>er</sup> juillet 2009

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de révision partielle de la loi sur le génie génétique.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1<sup>er</sup> juillet 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***La pierre angulaire de la modification de la loi sur le génie génétique proposée par le Conseil fédéral dans le présent message est la prolongation de la durée du moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'agriculture de trois années supplémentaires.***

*Deux nouvelles dispositions sont introduites dans la loi sur le génie génétique du 21 mars 2003 (LGG; RS 814.91).*

*La première, qui constitue l'essentiel de la modification, consiste à intégrer dans la LGG une disposition transitoire qui prolonge de trois ans, soit jusqu'au 27 novembre 2013, le moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) instiuté en vertu de l'art. 197, ch. 7, de la Constitution (Cst.; RS 101). En prolongeant le moratoire, le Conseil fédéral entend s'assurer que le Programme national de recherche 59 «Utilité et risques de la dissémination expérimentale des plantes génétiquement modifiées» pourra se poursuivre et s'achever sans pression politique excessive, et que la nécessité de légiférer, s'il y a lieu, sur la mise en circulation dans l'agriculture de plantes, de semences et d'animaux génétiquement modifiés se fondera sur les bases de décision scientifiques nécessaires. Il est indispensable de disposer de suffisamment de temps pour transposer les résultats les plus récents de la recherche dans la législation sur le génie génétique et pour répondre aux questions encore non résolues. Le Conseil fédéral tient compte également du fait qu'il n'existe pas, ni pour l'agriculture, ni pour les consommateurs, de besoin urgent en matière d'OGM dans le domaine alimentaire.*

*La deuxième disposition introduite dans la LGG a pour but de régler au niveau de la loi le droit d'opposition et le droit de recours, prévus 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. Parallèlement, la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) est modifiée.*

*La révision proposée transpose en outre dans la LGG et la LPE 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<sup>er</sup> janvier 2007. Elle adapte également les dispositions pénales des lois sur la protection de l'environnement qui ne sont pas encore conformes au nouveau système des peines.*

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Le génie génétique en Suisse

#### 1.1.1 Le génie génétique en milieu confiné

La recherche en génétique jouit d'une longue tradition en Suisse. Dans les années 1970 déjà, les hautes écoles suisses ont procédé aux premières modifications génétiques sur des bactéries. Depuis lors, le nombre de projets relatifs aux organismes génétiquement modifiés (OGM) est en constante augmentation.

Depuis le début des années 1980, les projets recourant à des OGM en Suisse 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), laquelle agissait sur mandat de l'Académie suisse des sciences naturelles. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 août 1999 sur l'utilisation confinée (OUC; RS 814.912), les notifications et les demandes d'autorisation concernant les activités en milieu confiné recourant à des OGM doivent être adressées au Bureau de biotechnologie de la Confédération.

Les données de la CSSB et du Bureau de biotechnologie 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. Celles-ci sont examinées par l'Office fédéral de la santé publique et l'Office fédéral de l'environnement, qui les confirment ou 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, la plupart d'entre eux dans la région de Bâle, dans les cantons de Zurich et de Berne et dans la région lémanique.

#### 1.1.2 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 dissémination expérimentale n'ont été déposées que sporadiquement à ce jour.

- En 2003, une demande de dissémination expérimentale de blé génétiquement modifié déposée par l'EPF de Zurich a été autorisée, dissémination à laquelle il a été procédé à Lindau (ZH) en 2004–2005;
- Dans le cadre du Programme national de recherche 59 «Utilité et risques de la dissémination expérimentale des plantes génétiquement modifiées» (PNR 59), une demande de l'EPF de Zurich et deux demandes de l'Université de Zurich déposées en 2007 pour mener à bien des expériences d'une durée de trois ans portant sur du blé génétiquement modifié, ainsi que sur des plantes

hybrides issues d'un croisement entre du blé génétiquement modifié et une plante sauvage (*aegilops cylindrica*), ont été autorisées. Ces demandes de dissémination expérimentale ont débuté en 2008 sur le site de Zurich-Reckenholz, et en 2009 seulement sur celui de Pully (VD) en raison du retard provoqué par un recours.

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 (soja Line 40-3-2, maïs Mon810, maïs Bt11 et maïs Bt176), un produit dans le domaine des médicaments (vaccin vivant contre le choléra) et deux produits du domaine vétérinaire (vaccin contre l'influenza équine et vaccin contre la leucose des chats). Actuellement, on ne trouve toutefois pratiquement aucune denrée alimentaire génétiquement modifiée dans les rayons des magasins; en outre, depuis fin 2007, plus aucun aliment pour animaux génétiquement modifié n'a été importé.

Aucune demande d'autorisation n'a encore été déposée à ce jour en Suisse pour la mise en circulation de semences, d'autres matériels de multiplication ou d'animaux génétiquement modifiés. Des poissons d'agrément génétiquement modifiés ont été découverts çà et là dans des animaleries et retirés du commerce, faute d'autorisation.

## **1.2 La situation juridique actuelle**

### **1.2.1 La législation en vigueur**

L'art. 120 de la Constitution (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<sup>er</sup> janvier 2004 la date d'entrée en vigueur de cette loi et des diverses modifications apportées aux 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 en vue de son utilisation dans l'environnement 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 qui ne sont pas encore autorisés doivent 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 notifica-

tion 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 a fait l'objet, il y a peu, d'une révision totale.

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, qu'il 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).

A l'heure actuelle déjà, l'art. 9 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement concrétise la production d'organismes exempts d'OGM et fixe, dans les grandes lignes, certaines conditions relatives à la culture d'OGM à l'échéance du moratoire: il exige notamment que les distances entre cultures avec OGM et cultures sans OGM soient respectées (al. 1, let. a), que des mesures soient prises pour minimiser les pertes d'organismes génétiquement modifiés (al. 1, let. c) et qu'un système d'assurance de la qualité soit aménagé en cas de mise en circulation d'OGM (al. 3); il fixe également une obligation de documentation étendue (al. 1 à 5). Est interdite l'utilisation directe d'OGM, notamment leur culture, dans des biotopes et des paysages particulièrement sensibles ou dignes d'être protégés, c'est-à-dire dans des zones où la nature ou le paysage sont protégés en vertu du droit fédéral ou cantonal, dans les cours d'eau et les plans d'eau, dans la forêt et les districts francs de chasse (art. 8 ODE).

## 1.2.2 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, la conséquence étant que certaines parties de la loi sur le génie génétique ne sont pas applicables durant ce délai. 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 sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou forestières, et

- d’animaux génétiquement modifiés destinés à la production d’aliments et d’autres produits agricoles.

Le moratoire ne concerne pas la recherche, autrement dit, autant les essais recourant à des OGM en milieu confiné que la dissémination expérimentale d’OGM sont admis si les conditions fixées par la loi sur le génie génétique sont réunies. 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).

### **1.3 La nouvelle réglementation proposée (prolongation du moratoire)**

Le moratoire en vigueur sur la base de l’art. 197, ch. 7, Cst. doit être prolongé de trois ans et transposé, sans modification de sa portée matérielle, dans la loi sur le génie génétique (cf. art. 37a LGG). La formulation de cette disposition doit néanmoins être débarrassée de toute imprécision et harmonisée avec la terminologie et la systématique de la loi sur le génie génétique; en particulier, l’interdiction directe de mise en circulation doit être remplacée par une interdiction faite aux autorités de délivrer des autorisations de mise en circulation d’OGM à des fins agricoles, horticoles ou forestières (voir à ce sujet le ch. 2.5).

### **1.4 Fondement de la prolongation du moratoire**

Le 14 mai 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (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.

#### **1.4.1 Finalisation du Programme national de recherche (PNR) 59**

Le Programme national de recherche 59 «Utilité et 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 selon le calendrier), les résultats intermédiaires du PNR 59 au monde politique en vue des discussions relatives au moratoire.

Les études menées 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 cultures avec OGM et les cultures exemptes d'OGM, le bénéfice et les coûts de la culture d'OGM en Suisse, la compatibilité entre génie génétique et développement durable;
- *la législation*: la coexistence entre productions végétales génétiquement modifiées et productions végétales non génétiquement modifiées;
- *la communication*: la mise en place d'un dialogue avec la population, l'analyse des raisons du scepticisme des consommateurs.

En prolongeant le moratoire de trois ans, le Conseil fédéral entend s'assurer que le PNR 59 pourra s'achever sans pression politique excessive, que la nécessité de légiférer, s'il y a lieu, sur la mise en circulation dans l'agriculture de plantes, de semences et d'animaux génétiquement modifiés pourra se fonder sur les bases de décision scientifiques nécessaires que constituent les résultats finaux et qu'il disposera de suffisamment de temps pour transposer les résultats de la recherche dans la loi et les ordonnances.

#### **1.4.2                   Elaboration des bases légales nécessaires**

Lors de la production agricole d'OGM, une série de conditions doivent être réalisées afin d'éviter le mélange indésirable avec des produits fabriqués de manière conventionnelle ou biologique, de maintenir la séparation entre les flux de marchandises, de garantir les informations et la documentation relatives à la culture d'OGM et d'assurer la liberté de choix des consommateurs. Les biotopes et les paysages particulièrement sensibles ou dignes d'être protégés doivent eux aussi être préservés de toute contamination par des OGM, en particulier d'éventuels croisements de leur flore avec des OGM. Un grand nombre de ces conditions sont clarifiées ou réglées dans les grandes lignes (art. 9 ODE), mais non dans le détail. Elles doivent être formulées d'ici à l'échéance de la prolongation du moratoire et transposées dans la législation sur le génie génétique.

En particulier, la culture simultanée d'OGM et de plantes utiles traditionnelles (coexistence) nécessite, dans le domaine des distances à observer, de la séparation des flux de marchandises, ainsi que de l'information et de la documentation, des prescriptions adaptées et fondées sur des considérations scientifiques. Le projet d'ordonnance du 3 octobre 2005 sur les mesures de coexistence à prendre pour la culture de végétaux génétiquement modifiés et l'utilisation du produit de la récolte (ordonnance sur la coexistence) devra être modifié sur la base des résultats du Pro-

gramme national de recherche 59 (PNR 59). Si des végétaux génétiquement modifiés se croisent avec des plantes qui ne le sont pas, le produit issu de la récolte de ces dernières est alors réputé génétiquement modifié. De tels croisements ne sont en principe pas souhaitables, compromettent la liberté de choix des consommateurs et peuvent, en cas de dépassement de la valeur-seuil en matière d'étiquetage de traces non intentionnelles d'OGM, exposer les agriculteurs concernés à des pertes, notamment dans les exploitations pratiquant l'agriculture biologique.

Dans ce contexte, la question de l'opportunité de définir des zones ou des territoires exempts de génie génétique ou d'OGM se posera à l'échéance du moratoire. Il y a lieu, notamment, de tenir compte de la situation juridique par rapport aux zones exemptes d'OGM dans les Etats voisins et les autres Etats membres de l'UE. A l'heure actuelle déjà, l'art. 8 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement protège des OGM les biotopes et les paysages particulièrement sensibles ou dignes d'être protégés. Sont visés les zones où la nature ou le paysage sont protégés en vertu du droit fédéral ou cantonal, les eaux superficielles et souterraines et leurs rives, la forêt et les districts francs de chasse. Aucune distance minimale générale entre de telles zones et des cultures comportant des OGM n'a été fixée à ce jour. Il est envisageable de définir encore d'autres territoires exempts d'OGM afin de protéger la multiplication des semences, l'agriculture biologique ou intégrée, ou d'autres biotopes et paysages naturels.

Il convient enfin d'examiner les compétences en matière de réglementation relative à la coexistence et, le cas échéant, la nécessité de délimiter d'autres territoires exempts d'OGM. Se pose notamment la question de savoir dans quelle mesure les cantons doivent être compétents pour édicter des réglementations en matière de distances applicables sur leur territoire et pour délimiter des territoires exempts d'OGM, quelles bases légales nationales et internationales doivent être observées et si les réglementations cantonales en la matière nécessitent, le cas échéant, une délégation de compétence dans le droit fédéral. A cet égard, il convient plus particulièrement de renvoyer à l'art. 1, al. 3, de la loi sur l'agriculture du canton du Tessin, lequel oblige ce canton à interdire, dans le cadre de la promotion de la protection de la biodiversité, l'utilisation d'OGM dans la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, dans la culture de plantes et dans l'élevage de bétail.

### **1.4.3 Position du milieu agricole et des consommateurs**

Le Conseil fédéral considère qu'il n'existe pas, ni pour l'agriculture, ni pour les consommateurs, de besoin impérieux en matière d'OGM dans le domaine alimentaire.

Cet avis est pleinement partagé par les milieux concernés au premier chef par le moratoire. La Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture, par exemple, soutient unanimement la prolongation du moratoire et toutes les organisations paysannes qui se sont exprimées dans le cadre de la consultation considèrent expressément qu'il n'existe pas de besoin en matière d'OGM et que le moratoire actuel n'a pas porté préjudice à l'agriculture suisse.

La position claire des organisations paysannes se trouve encore renforcée par celle des organisations de consommateurs à l'égard des OGM. Selon les consommateurs, non seulement il n'existe pas de besoin en matière de produits contenant des OGM,



mais la renonciation à de tels produits est perçue comme un avantage. Ce sont des denrées alimentaires proches de la nature, exemptes d'OGM et de grande qualité, qui sont demandées.

## **1.5 Résultats de la procédure de consultation**

### **1.5.1 La question de principe de la prolongation du moratoire**

Comme il fallait s'y attendre, la question de principe de la prolongation du moratoire est au centre de toutes les prises de position. Les réponses apportées à cette question prouvent que les points de vue relatifs au génie génétique n'ont pas fondamentalement changé par rapport aux débats menés dans le passé.

Le projet du Conseil fédéral est expressément soutenu par les cantons. Tous les gouvernements cantonaux sont favorables à une prolongation du moratoire, certains faisant toutefois remarquer qu'il ne devrait pas y avoir de nouvelle prolongation au-delà de 2013 et qu'il s'agira alors de favoriser un environnement juridique pérenne. Le canton de Lucerne propose d'examiner, à titre d'alternative, un moratoire de fait ou flexible en termes de durée.

L'Union suisse des paysans et toutes les autres organisations paysannes ainsi que toutes les organisations de consommateurs et de protection de l'environnement sont favorables à une prolongation du moratoire. Elles soulignent que la grande majorité de la population soutient un moratoire de longue durée, qu'en raison de l'évolution, à l'étranger, des produits contenant des OGM, il faut s'attendre à ce que de tels produits soient incompatibles avec la stratégie qualité de la Suisse, alors qu'un moratoire est parfaitement compatible avec la politique agricole suisse. Sans une solution praticable au problème de la coexistence, le moratoire ne peut être suspendu.

En revanche, certains milieux de la recherche rejettent clairement le moratoire dans leurs prises de position (Académies suisse des sciences, Conseil des EPF, Instituts de biologie végétale de l'EPFZ et des sciences végétales de l'Université de Zurich). Ils considèrent que les dispositions ancrées dans la loi sur le génie génétique sont strictes et suffisantes et estiment dès lors qu'un moratoire est inutile. Selon eux, une prolongation du moratoire n'accroîtrait pas la sécurité biologique, ne serait d'aucune utilité scientifique et n'aurait aucune incidence positive ni sur l'agriculture et l'économie forestière, ni sur les consommateurs. Au contraire, elle affecterait le pôle de recherche et le pôle technologique suisses. S'il est vrai que, comme le relèvent les Académies suisses des sciences, de tels effets ne peuvent être prouvés par des relevés statistiques, ils transparaissent néanmoins régulièrement au travers des discussions menées avec les personnes concernées.

Une partie de l'économie s'exprime aussi avec détermination contre la prolongation du moratoire. Il s'agit de diverses associations économiques (p. ex. economiesuisse, Organisation faitière des PME suisses, SSIC Chemie Pharma Schweiz) et d'une partie des fabricants de moyens de production et de denrées alimentaires agricoles (p. ex. Internutrition, fial, Association suisse des fabricants d'aliments fourragers). Ils motivent leur refus en affirmant qu'un moratoire est superflu parce que les bases scientifiques nécessaires à une décision en la matière existent déjà et qu'une procédure d'autorisation de mise en circulation d'OGM dure de toute manière plus long-

temps que la prolongation du moratoire prévue. Ils considèrent en outre qu'un moratoire est incompatible avec la Constitution et avec les engagements internationaux de la Suisse. Ils sont convaincus que la capacité concurrentielle de l'agriculture suisse serait compromise par des interdictions technologiques, qui enverraient un faux signal dans une période déjà difficile sur le plan économique. Syngenta, le plus grand producteur de semences suisse, considère aussi que la prolongation constitue un faux signal et une restriction injustifiée de la liberté économique. L'Union patronale suisse renonce à prendre position; certaines associations patronales de Suisse romande approuvent en revanche une prolongation du moratoire (Centre patronal, Fédération des entreprises romandes). Diverses associations professionnelles se prononcent également en faveur d'une prolongation (Fédération suisse des producteurs de céréales, Association suisse des patrons boulangers-pâtisseries, Union professionnelle suisse de la viande, Gastrosuisse).

Parmi les partis politiques, certains acceptent la prolongation et d'autres la rejettent. Le PLR et l'UDC sont contre une prolongation. Le PDC s'exprime lui aussi plutôt en défaveur d'une telle prolongation. Le PS, les Verts, les Verts libéraux, le PEV, le PCC et le PCS se prononcent en faveur d'une prolongation. Leurs arguments recourent en grande partie ceux des organisations qui rejettent le moratoire, pour les premiers, ou qui l'approuvent, pour les seconds.

### **1.5.2 Durée de la prolongation du moratoire**

Les partisans de la prolongation du moratoire ne sont pas unanimes sur la question de sa durée. Tandis que les cantons et certaines organisations paysannes (Union suisse des paysans) soutiennent le projet du Conseil fédéral et considèrent qu'il est juste d'en limiter la durée à fin novembre 2013, les organisations de consommateurs, les associations de protection de l'environnement et la plupart des organisations agricoles préconisent un moratoire d'une durée de cinq ans.

Elles font valoir que la majorité de la population est favorable à un moratoire de longue durée et qu'une discussion constructive sur les résultats issus des recherches du PNR 59 durera au-delà de 2013. Elles relèvent qu'il existe encore d'importants besoins de clarification dans le domaine de la coexistence entre cultures comportant des OGM et productions exemptes d'OGM, dans celui de la réglementation des distances aux fins de protection des réserves naturelles sensibles et considèrent que le programme fédéral de surveillance de l'environnement en cours d'élaboration n'est pas encore au point. La Suisse est par ailleurs en bonne compagnie, car, même au niveau européen, il n'existe pas encore de consensus et divers Etats de l'UE ont recouru à une clause de sauvegarde afin d'interdire temporairement ou définitivement la culture d'OGM.

### **1.5.3 Autres préoccupations**

Les organisations environnementales, les organisations de consommateurs, et certaines organisations paysannes qui ont participé à la consultation exigent une extension du droit de recours des associations à la dissémination expérimentale. Elles font valoir que, comme l'a montré la procédure d'autorisation la plus récente lancée dans

le cadre du PNR 59, les organisations habilitées à recourir disposent des compétences nécessaires pour examiner et évaluer la dissémination expérimentale.

Ces mêmes organisations suggèrent que le cercle des organisations habilitées à recourir dans le cadre de la loi sur le génie génétique soit étendu aux organisations de paysans et de consommateurs, car les décisions des autorités ayant trait à des faits régis par la LGG concernent, outre l'environnement, non seulement l'agriculture et l'économie forestière, mais également les intérêts des consommateurs.

Par ailleurs, les milieux de la recherche (Université et EPF de Zurich) demandent que la révision de la LGG tienne compte des expériences faites à ce jour. Il s'agit notamment de concrétiser la question de la qualité pour agir, car, selon eux, il arrive souvent que des recours retardent des projets de recherche durant plusieurs années sans motif objectif ni raisonnable, ce qui entraîne des surcoûts considérables. Ils avancent par ailleurs que la LGG ne contient pas d'éléments concrets permettant d'engager la responsabilité des groupements défendant un idéal qui encourageraient des actions perturbatrices et des actes de vandalisme, ni de dispositions pénales à même de prévenir de tels actes ou d'autres actions compromettant l'innovation.

## **1.6 Droit comparé et rapports avec le droit européen**

Le moratoire appliqué en Suisse, et par voie de conséquence sa prolongation, ne correspondent en principe pas au droit en vigueur dans la Communauté européenne (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 l'autorisation des OGM (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 la CE. C'est ainsi que tous les Etats membres de la CE voisins de la Suisse, à savoir l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche, ont suspendu à l'heure actuelle 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 la CE; ils se sont prévalus d'une clause de sauvegarde prévue par le droit communautaire et ont mis en avant les nouvelles connaissances scientifiques et le principe de précaution. D'autres pays membres de la CE, tels la Grèce, le Luxembourg, la Pologne et la Hongrie, connaissent actuellement une interdiction de cultiver du maïs Bt MON810. La Commission européenne a déjà proposé à plusieurs reprises au Conseil des ministres de l'environnement de l'UE, dans le cadre d'une procédure de comitologie (procédure de régulation), de suspendre de telles interdictions nationales; à ce jour, le Conseil a néanmoins rejeté ces propositions à la majorité qualifiée.

## **1.7 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 ou nouvelle. La nouvelle réglementation contenue dans la loi sur le génie génétique correspond sur le fond à l'actuelle disposition transitoire de la Constitution et signifie que les autorités compétentes ne peuvent délivrer aucune autorisation de cultiver des OGM jusqu'au 27 novembre 2013. La prolongation du

moratoire permet une transition sûre et sans lacunes vers la mise en place d'une réglementation adaptée à long terme.

## **1.8 Initiatives des cantons et interventions parlementaires**

La démarche du Conseil fédéral est soutenue par les initiatives déposées respectivement les 2 mai, 14 mai, 18 décembre 2008 et le 30 mars 2009 par les cantons de Genève, de Berne, du Jura et de Neuchâtel. Ces derniers exigent, eux aussi, une prolongation d'au moins trois ans du moratoire en se référant à la finalisation du PNR 59. Par ailleurs, les quatre cantons jugent positif, tant du point de vue de l'agriculture que de celui des consommateurs, le fait de renoncer à la culture des plantes génétiquement modifiées. Se référant aux structures agricoles à petite échelle, ils réclament avant tout plus de temps afin que soit élucidée la question de la coexistence des cultures avec OGM et des cultures conventionnelles.

Le 9 juin 2008, le groupe radical-démocratique a déposé une interpellation (08.3291) relative à la menace que le moratoire sur le génie génétique représente pour le pôle de recherche suisse. Selon les auteurs de l'interpellation, le moratoire frappant l'agriculture suisse entrave lourdement la recherche en matière de génie génétique vert et empêche d'utiliser et de maintenir à plus long terme le potentiel existant dans ce domaine. Dans sa réponse du 10 septembre 2008, le Conseil fédéral a indiqué qu'il ne partageait pas la crainte selon laquelle le moratoire risque de compromettre le pôle de recherche suisse. Il se déclare convaincu, au contraire, que la recherche suisse sur les risques liés aux OGM a pu bénéficier ces dernières années 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.

## **2 Commentaire article par article**

### **2.1 Art. 12a LGG (nouveau)**

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 concernant la dissémination expérimentale d'OGM et la 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 est partie (art. 6 PA) et 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). Le seul fait de prendre position sur la publication d'une demande de dissémination d'OGM ou de mise en circulation d'OGM dans le cadre d'une procédure générale d'audition

(art. 36, al. 4, et 42, al. 3, ODE) ne suffit toutefois pas pour se voir conférer les droits de partie. La personne concernée doit en outre faire valoir expressément et de manière motivée sa qualité de partie afin de pouvoir ultérieurement se prévaloir des droits inhérents à cette qualité et, par exemple, faire recours (art. 36, al. 3, et 42, al. 3, ODE). Par ailleurs, les objections doivent être soumises déjà 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 répond donc au premier chef au principe d'économie de la procédure. Cette exclusion de la procédure constituant une disposition importante qui fixe les droits et les obligations de personnes et qui relève de l'art. 164, al. 1, Cst., elle ne peut figurer dans une ordonnance, mais doit être inscrite dans 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'inscription de l'effet d'exclusion dans une ordonnance était insuffisante, 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, l'effet d'exclusion valant également pour les associations ayant qualité pour recourir au sens de l'art. 28 LGG.

Dans ce contexte, il est donc 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, sur le délai d'opposition et sur l'effet d'exclusion. On trouve des dispositions d'exclusion analogues 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 par l'effet d'exclusion les procédures de demande d'autorisation concernant l'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 faire l'objet d'une publication (cf. art. 42, al. 2, ODE *a contrario*).

En ce qui concerne l'extension du droit de recours des associations à la dissémination expérimentale et en faveur des organisations de paysans et de consommateurs, extension demandée par les organisations de protection de l'environnement, de consommateurs et par certaines organisations paysannes, les propositions adressées en ce sens au Parlement ont été rejetées tant lors de la modification de la LPE du 21 décembre 1995 que lors de l'adoption de la LGG du 21 mars 2003. Le Conseil fédéral ne voit pas de raison de remettre en question les décisions prises à l'époque par le législateur. Par ailleurs, en ce qui concerne les critères relatifs à la qualité de partie applicables aux particuliers, ceux-ci sont définis dans une large mesure par le droit administratif général et il n'est pas nécessaire, comme le suggèrent les milieux de la recherche, de les concrétiser.

## **2.2 Art. 15, al. 3, LGG**

Le notion de «sylviculture» est remplacée par la notion plus moderne d'«économie forestière» (al. 3). La portée matérielle de cette disposition demeure inchangée.

## **2.3 Art. 30, al. 2, LGG**

En droit agricole, la notion surannée de «matières auxiliaires» a été remplacée par celle de «moyens de production» (cf. art. 158 de la loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1); cette modification a également été reprise à l'art. 30, al. 2, LGG. Ici aussi, comme exposé au ch. 2.2 ci-dessus, la notion de «sylviculture» est remplacée par celle d'«économie forestière». La portée matérielle de cette disposition demeure inchangée.

## **2.4 Art. 35 LGG**

Les dispositions pénales de la LGG doivent être adaptées à la nouvelle systématique des peines du Code pénal (cf. art. 333, al. 2, let. *b* et *c*, CP). Au lieu d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende, l'auteur d'un délit est désormais passible 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 à 51 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).

Par la même occasion, les dispositions pénales de la loi sur le génie génétique, à savoir l'art. 35, al. 1, lettres *d* et *g*, et al. 3 LGG, sont reformulées, dans la version allemande, de manière non sexiste, conformément à la pratique admise pour les actes publiés en allemand au recueil systématique. La portée matérielle de ces dispositions demeure inchangée.

En ce qui concerne les dispositions pénales proposées dans le cadre de la procédure de consultation en vue de prévenir les actes de vandalisme, le Conseil fédéral estime que les dispositions spéciales du Code pénal, notamment celles relatives aux voies de fait, aux dommages à la propriété, aux menaces et à la contrainte, sont suffisantes sous l'angle de la prévention générale.

## **2.5 Art. 37a LGG (nouveau)**

Le moratoire fixé à l'art. 197, ch. 7, Cst. doit être repris sans modification de sa portée matérielle dans la loi sur le génie génétique. Il convient toutefois de débarrasser la formulation de cette norme de toute ambiguïté et de l'harmoniser avec la terminologie et la systématique de la loi sur le génie génétique. Le moratoire contenant une réglementation qui prévoit l'inapplicabilité de certaines dispositions de la

loi durant un certain délai, la nouvelle disposition légale est introduite sous forme d'un art. 37a dans les dispositions transitoires.

Selon l'interprétation incontestée du Conseil fédéral (voir ci-dessus ch. 1.2.2 et message, FF 2004 4629 4633) et selon la jurisprudence, le moratoire se limite aux interdictions expressément citées à l'art. 197, ch. 7, lettres *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, lettre *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 (LAg; RS 910.1). La notion technique de «matériel végétal de multiplication» est définie à l'art. 2, lettre *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 («utilisés») figurant à la lettre *a* de la disposition constitutionnelle a été remplacée par celle de finalité («à des fins»), afin de prévenir d'éventuelles difficultés de délimitation par rapport au terme «utilisation» défini à l'art. 5, al. 4, de la loi sur le génie génétique. Par ailleurs, dans le texte allemand, la notion de «sylvicole» a été remplacée par «forestière», terme plus moderne.

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, lettre *b*, Cst. est, dans une large mesure, dénuée d'objet; dès lors, en Suisse, seuls les 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) sont encore visés par cette disposition constitutionnelle sans tomber sous le coup de l'art. 9 LGG. 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'importer, 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'importer 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*). Cette terminologie vise à assurer une réglementation claire de la sanction de la violation du moratoire par le biais des dispositions pénales applicables. Elle permet également de préciser que tant une procédure d'autorisation menée, le cas échéant, durant le moratoire, que la

délivrance d'une autorisation pour une date postérieure à l'échéance du moratoire sont admises avant le 27 novembre 2013. L'introduction d'un moratoire de fait ou de durée flexible doit être rejetée en raison de l'insécurité juridique qu'elle génère pour les intéressés.

## **2.6 Art. 29a<sup>bis</sup> LPE (nouveau)**

La procédure d'autorisation de la dissémination expérimentale et 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 à 41 et 42 à 48 ODE), la loi sur la protection de l'environnement doit être complétée par une disposition sur de tels organismes qui correspond 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. 29a<sup>bis</sup>, al. 1, renvoie directement à cette disposition. Dans ces domaines également, le droit d'opposition et le droit de recours, y compris l'effet d'exclusion, dans le cadre de la procédure d'autorisation seront désormais réglés au niveau de la loi.

## **2.7 Art. 60 et 61 LPE**

Dans la loi sur la protection de l'environnement également, l'introduction de la nouvelle disposition de l'art. 29a<sup>bis</sup> doit s'accompagner d'une harmonisation des dispositions pénales des art. 60 et 61 avec la nouvelle systématique des peines du Code pénal (cf. art. 333, al. 2, let. b et c, et al. 3 et 4, CP). Au lieu d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende, l'auteur d'un délit commis intentionnellement est désormais passible 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 s'aligne sur la sanction de principe prévue à 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 à 51 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 encourt désormais une amende de 20 000 francs au plus (et non plus les arrêts ou 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 les produits chimiques (LChim; RS 813.1). La contravention commise par négligence demeure punie d'une simple amende, dont le montant maximal est désormais de 10 000 francs et non plus de 5000 francs depuis la révision partielle du CP entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (art. 106, al. 1, CP). La tentative et la complicité restent punissables (art. 61, al. 3, LPE). L'amende pouvant aller jusqu'au quintuple du



montant ou de l'avantage édulé ou mis en péril prévue à l'art. 61a, al. 1, LPE demeure elle aussi inchangée.

Contrairement à la réglementation actuelle, mais conformément à l'usage dans le cadre des dispositions pénales des lois spéciales, la sanction (conséquence juridique) doit désormais être déplacée, dans les art. 60 et 61 LPE, de la fin de la disposition à la phrase introductive de l'al. 1. Il s'agit là d'une modification purement rédactionnelle. Les infractions actuelles (art. 60, al. 1, let. *a* à *q*, et art. 61, al. 1, let. *a* à *p*) demeurent inchangées.

## **2.8 Art. 70 et 71 LEaux**

La révision partielle de la LGG et de la LPE permet de modifier toutes les dispositions pénales de la législation sur l'environnement qui ne sont pas encore harmonisées avec le nouveau système des peines du CP. En effet, n'ont pas encore été modifiées les lois fédérales dans lesquelles le passage de l'ancien au nouveau système des peines va au-delà d'une simple conversion sur la base de l'art. 333 CP et concerne des questions matérielles secondaires. Dans la loi sur la protection des eaux, ce sont les art. 70 et 71 qui doivent être harmonisés avec la nouvelle systématique des peines du Code pénal (cf. art. 333, al. 2, let. *b* et *c*, et al. 3 et 4, CP). Celui qui a agi intentionnellement est désormais passible d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire en lieu et place de l'emprisonnement et de l'amende (art. 70, al. 1, LEaux). S'il a agi par négligence, l'auteur encourt désormais une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus et non plus six mois d'emprisonnement au plus ou une amende (art. 70, al. 2, LEaux). En ce qui concerne les contraventions commises intentionnellement, elles ne sont désormais passibles que d'une amende pouvant atteindre 20 000 francs, et non plus des arrêts (art. 71, al. 1, LEaux). Celui qui a agi par négligence s'expose à une amende allant jusqu'à 10 000 francs (art. 71, al. 2, LEaux en relation avec l'art. 106, al. 1, CP); la complicité demeure punissable (art. 71, al. 3, LEaux). Enfin, les dispositions relatives à la prescription sont harmonisées avec l'art. 109 CP, comme ce fut déjà le cas de la date d'entrée en vigueur de la LEaux au 30 septembre 2002. L'art. 109 CP étant directement applicable, l'art. 71, al. 4, LEaux peut être abrogé.

## **2.9 Art. 27a LAgr**

En droit agricole, la notion surannée de «matières auxiliaires» a été remplacée par celle de «moyens de production» (cf. art. 158 LAgr et ch. 2.3 ci-dessus); cette modification est reprise également à l'art. 27a LAgr relatif au génie génétique, dans lequel elle n'a jusqu'alors pas été prise en compte en raison de recoupements dans le cadre de la procédure législative.

## **2.10 Art. 16 et 17 LFSP**

Dans la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP; RS 923.0), la nouvelle systématique des peines du Code pénal (art. 333, al. 2, let. *c*, et al. 3 et 4, CP) implique que le délit commis intentionnellement soit passible d'une peine pécuniaire

de 180 jours-amende au plus plutôt que de l'emprisonnement pour six mois au plus ou de l'amende (art. 16, al. 1, LFSP); les délits commis par négligence ne sont plus passibles des arrêts, mais l'amende peut désormais atteindre jusqu'à 20 000 francs (art. 16, al. 2, LFSP), afin que la sanction soit appropriée par rapport aux contraventions de l'art. 17 LFSP et aux autres dispositions pénales en matière d'environnement (cf. ch. 2.8 ci-dessus). Les contraventions commises intentionnellement sont désormais passibles d'une amende pouvant atteindre 20 000 francs et non plus des arrêts ou de l'amende (art. 17, al. 1, LFSP); l'intention est désormais expressément mentionnée afin d'être distinguée de la négligence (art. 17, al. 3, LFSP). En ce qui concerne les montants maximaux expressément échelonnés de 20 000 francs pour les actes intentionnels et de 10 000 francs pour les actes commis par négligence, nous renvoyons à nouveau aux normes pénales usuelles de la législation sur l'environnement et aux motifs évoqués concernant la sanction prévue à l'art. 61 LPE (voir ch. 2.7 ci-dessus).

## **2.11 Modification du préambule de la LGG, de la LPE, de la LEaux et de la LFSP**

Conformément à la décision de la Commission de rédaction du Parlement, le préambule des lois fédérales édictées avant l'entrée en vigueur de la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.) doit être modifié, sur le plan formel, à l'occasion de révisions partielles. En l'espèce, sont concernés les préambules de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), de la loi sur la protection des eaux (LEaux) et de la loi fédérale sur la pêche (LFSP). Selon la pratique actuelle, seules les dispositions constitutionnelles attributives de compétence autorisant à légiférer figurent dans le préambule d'une loi fédérale; s'il ne s'agit pas d'un art. complet, mais uniquement de certains alinéas ou de certaines lettres, seuls ces alinéas ou lettres sont mentionnés. Les dispositions constitutionnelles matérielles qui doivent être concrétisées ou sont applicables au domaine juridique en question ne font pas partie des bases juridiques. Cette pratique doit également être appliquée à la loi sur le génie génétique (LGG), qui a été adoptée après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Sont des dispositions attributives de compétence, au regard de l'objet des lois fédérales concernées, les art. 74, al. 1, 118, al. 2, let. a, et 120, al. 2, Cst. pour la LGG, l'art. 74, al. 1, Cst. pour la LPE, l'art. 76, al. 2 et 3, Cst. pour la LEaux, et les art. 78, al. 4, et 79 Cst. pour la LFSP.

## **3 Conséquences de la prolongation du moratoire**

### **3.1 Conséquences économiques**

La prolongation du moratoire a pour effet de rendre inapplicables de facto, durant trois années supplémentaires, les dispositions relatives à la mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement. 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 forestières.

### **3.1.1 Nécessité de prolonger le moratoire**

La prolongation du moratoire crée une sécurité juridique durant une période pendant laquelle tous les aspects juridiques ne sont pas encore réglés au niveau des ordonnances et les divers instruments d'exécution ne sont pas encore disponibles. Dans le domaine de la protection de l'environnement, par exemple, le monitoring environnemental ne sera qu'en phase de développement en 2010 et n'aura pas encore été testé dans la pratique. Les objectifs, méthodes, indicateurs et critères d'évaluation précis d'un tel monitoring doivent encore être élaborés. Dans le domaine agricole, la protection d'une agriculture exempte de génie génétique par le biais de dispositions relatives à la coexistence ne sera pas encore suffisamment assurée d'ici à 2010. La définition de critères et de distances minimales par rapport aux autres cultures ou aux zones exemptes d'OGM et dignes d'être protégées suppose une connaissance des faits scientifiques et économiques. Des études ont démontré qu'une culture d'OGM à grande échelle, couplée à un mode d'exploitation modifié, peut entraîner des conséquences indirectes négatives sur la flore messicole et la faune qui en dépend (p. ex. coléoptères, oiseaux). Il est probable que des connaissances supplémentaires seront disponibles à l'échéance du Programme national de recherche «Utilité et risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées» (PNR 59) et qu'il existera ainsi de meilleures bases décisionnelles pour élaborer une réglementation dans ces domaines.

### **3.1.2 Conséquences pour certains groupes de la société**

La prolongation du moratoire concerne directement et principalement l'agriculture suisse. Pour les agriculteurs, le fait de renoncer durant trois années supplémentaires au génie génétique ne présente aucun inconvénient dans l'état actuel des connaissances. D'une part, la majorité d'entre eux, selon les organisations qui les représentent, souhaite de toute manière renoncer à utiliser des OGM au moins durant les années à venir; d'autre part, aucune demande d'autorisation d'importer des semences génétiquement modifiées n'ayant été déposée à ce jour, il est vraisemblable qu'aucune variété d'OGM ne sera autorisée avant l'échéance de la prolongation du moratoire. Selon les associations et entreprises du secteur, l'actuel moratoire s'est avéré avantageux tant sur le marché suisse qu'à l'exportation, car il a engendré la confiance dans les produits suisses. Ces affirmations ne sont toutefois pas étayées par des chiffres.

Les producteurs de semences proposant des OGM font également partie des milieux directement concernés par une prolongation du moratoire. Il s'agit d'environ dix grandes entreprises actives sur le plan international, dont l'une, Syngenta, a son siège en Suisse. Ces entreprises ne doivent toutefois pas s'attendre à des pertes financières significatives en cas de prolongation du moratoire, car, considéré d'un point de vue global, le marché suisse est petit. Pour Syngenta, le fait que le marché suisse demeure fermé durant trois années supplémentaires est défavorable sous l'angle de l'image. Cette situation oblige les entreprises suisses à fournir des explications aux autorités étrangères et entraîne, selon ses dires, des inconvénients sur les marchés étrangers.

Les PME des autres branches biotechnologiques ne sont guère touchées directement par la prolongation du moratoire, car elles ne sont pas actives dans le domaine du

génie génétique vert. Certaines associations et sociétés du domaine de la nutrition (boulangeries, Union professionnelle de la viande, Gastrosuisse) redoutent au contraire, en cas de culture d'OGM en Suisse, une perte de qualité de leurs produits, accompagnée de la perte à long terme des clients sceptiques à l'égard des OGM.

Les consommateurs n'ont pas à craindre de conséquences économiques en cas de prolongation du moratoire. L'agriculture suisse poursuivra la stratégie qualitative qu'ils plébiscitent toujours et encore dans les sondages. Parallèlement, l'importation de denrées alimentaires contenant des OGM autorisés demeure admise par la loi durant le moratoire, de sorte qu'ils disposent en principe d'une offre alternative contenant des OGM s'ils venaient à changer d'avis.

### **3.1.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble**

Globalement, les conséquences économiques positives et négatives de la prolongation du moratoire sont, nous l'avons vu, très limitées; elles devraient par ailleurs plus ou moins s'équilibrer. Des demandes d'autorisation relatives à des espèces génétiquement modifiées pourront être déposées et examinées par les services compétents en dépit du moratoire. Seules les autorisations de mettre en circulation ne pourront pas être délivrées durant le moratoire.

A plus long terme, une prolongation de trois ans n'aura pas d'incidence sur l'économie dans son ensemble. Il n'y a pas lieu d'anticiper de conséquences sur le marché du travail ou sur l'attrait de la place économique suisse dans son ensemble.

### **3.1.4 Autres réglementations possibles**

Fondamentalement, deux autres réglementations entrent en ligne de compte: la renonciation à prolonger le moratoire ou une prolongation de cinq ans de l'actuel moratoire.

En cas de renonciation à une prolongation, la législation sur le génie génétique en vigueur s'appliquerait à nouveau à la mise en circulation après l'échéance de l'actuel moratoire. Concrètement, une solution nécessaire et praticable en matière de coexistence, un système de suivi environnemental et une réglementation sur les distances par rapport aux zones protégées feraient alors défaut de l'avis des partisans d'une prolongation; les enseignements attendus du PNR 59 ne seraient pas non plus pleinement disponibles à la fin de 2010. L'art. 9 ODE pose certes déjà le principe de protection des productions exemptes d'OGM. Bien que la législation suisse sur le génie génétique compte – également sans moratoire – parmi les plus strictes du monde et que des sources étrangères livrent déjà de nombreuses informations générales relatives à l'utilisation d'OGM dans l'agriculture, il manque des données propres à la situation spécifique en Suisse (p. ex. en ce qui concerne l'agriculture à petite échelle).

De nombreux partisans de la prolongation souhaitent expressément qu'elle dure cinq ans. Une telle prolongation permettrait, une fois connus les résultats du PNR 59, de disposer de plus de temps que ne le permet le présent projet pour mener les débats publics et parlementaires et pour élaborer la réglementation complexe et de longue haleine qui fait encore défaut.

Par rapport aux deux autres solutions envisageables, un moratoire de trois ans présente l'avantage de prévoir un délai supplémentaire le plus court possible, durant lequel les lacunes législatives dont il est fait grief devront être comblées. En outre, il est plus facile d'évaluer les conséquences sur l'économie nationale si la prolongation dure trois ans qu'en cas de délais plus longs.

### **3.1.5 Aspects pratiques de l'exécution**

La mise en œuvre de la disposition transitoire prévue dans la loi sur le génie génétique est très simple. Jusqu'à l'échéance du moratoire, la Confédération ne délivrera aucune autorisation de cultiver des OGM dans l'environnement. Des demandes d'autorisation relatives à des espèces génétiquement modifiées pourront être déposées et examinées par les services compétents en dépit du moratoire et il pourra être délivré des autorisations qui, le cas échéant, prendront effet à l'échéance du moratoire.

## **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 directement concernée par le moratoire. Il considère néanmoins que:

- la Suisse pourrait perdre de son attrait comme pôle de recherche sur le plan international;
- l'économie risque de réduire ses investissements dans la recherche;
- 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 relatif à l'utilité et aux risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées (PNR 59). 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, plus précisément de 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 se sont heurtées à des résistances (recours, 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 comportant des organismes génétiquement modifiés sont annoncés au Bureau de biotechnologie de la Confédération et examinés par les offices fédéraux de la santé publique et de l'environnement. Les données du Bureau de biotechnologie de la Confédération (tableau 1) montrent que le nombre annuel de notifications relatives à des microorganismes et à des animaux génétiquement modifiés déposées depuis le début du moratoire (années 2006 à 2008) est supérieur à celui des trois années précédentes. Le nombre des notifications et des demandes relatives aux plantes génétiquement modifiées est, lui aussi, légèrement plus élevé depuis le début du moratoire, soit depuis fin 2005, que durant les années qui l'ont précédé. L'éventuel effet négatif du moratoire sur la recherche en milieu confiné a donc été plus que compensé par les ressources financières en augmentation de ces dernières années.

*Tableau 1*

Projets de recherche comportant des OGM menés en milieu confiné en Suisse (nombre de notifications adressées au Bureau de biotechnologie de la Confédération) (la ligne en gras indique le début approximatif du moratoire)

Année	Notifications relatives à des microorganismes et à des animaux génétiquement modifiés	Notifications relatives à des plantes génétiquement modifiées
2008	173	15
2007	218	21
2006	217	9
2005	126	9
2004	103	10
2003	120	13
2002	123	5

Les milieux de la recherche craignent qu'une prolongation du moratoire n'envoie à la relève scientifique un signal biaisé selon lequel la biotechnologie végétale ne serait pas une branche scientifique attractive. Ils considèrent également que le lancement du PNR 59 était, certes, une bonne initiative, mais qu'il a généré des attentes excessives à l'égard des chercheurs.

En ce qui concerne la réduction des investissements de l'économie en matière de recherche, réduction que le Conseil fédéral avait dit redouter en 2005, il n'existe pas de données publiées disponibles en matière de biotechnologie verte. Selon les indications contenues dans les Biotech Reports 2007 à 2009<sup>1</sup>, l'investissement total de l'économie pour l'ensemble des domaines de recherche en matière de biotechnologie est passé de 1533 millions (2005) à 2070 millions de francs (2008). Il faut toutefois partir de l'idée que la part des investissements dévolus à la biotechnologie verte est faible.

<sup>1</sup> Cf. <http://www2.eycom.ch/mediareleases/releases/20090331/fr.aspx>

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

Comme prévu, le moratoire n'a eu de répercussions notables ni 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 annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639), ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). Ce n'est qu'après l'approbation de son message sur le programme de la législature que le Conseil fédéral a décidé de demander aux Chambres fédérales, sur la base des motifs évoqués au ch. 1.4 ci-dessus, une prolongation de trois ans du moratoire.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois, forme de l'acte à adopter**

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. 1.4). La protection contre les abus signifie non seulement que les OGM ne doivent être dangereux ni pour la santé, ni pour l'environnement, mais également que la coexistence entre productions agricoles avec et sans OGM doit être en tout temps exempte de risques, plus précisément sous l'angle de la protection de la propriété. Contrairement à un moratoire général, le projet n'outrepasse pas le cadre de la Constitution, qui admet le génie génétique sur le principe.

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.). La loi sur le génie génétique réglant essentiellement la procédure technique du génie génétique, elle est le cadre adapté à une prolongation du moratoire qui, à l'origine, a été inscrit dans la Constitution suite à une initiative populaire. Toutefois, dans la mesure du possible, la Constitution ne doit pas être encombrée de réglementations temporaires.

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 forestières, 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. Le nouvel art. 37a LGG aménage 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 n'étant que 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 ici les explications, qui restent d'actualité, fournies dans le message.

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, qui a opposé les Etats-Unis, le Canada et l'Argentine à la Communauté européenne (CE), elle n'est pas forcément ni 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, lettre *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 évaluer les risques ni fournir de preuves scientifiques suffisantes (violation des art. 2, ch. 2, 5, ch. 1 et 7, de l'Accord SPS). Le groupe spécial désigné par l'OMC a expressément laissé ouverte la question de savoir si les produits génétiquement modifiés étaient de la même nature que les produits traditionnels au sens de l'art. III, ch. 4 GATT.

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, et notamment sur 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 organismes génétiquement modifiés 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.



En ce qui concerne la procédure de notification à l'OMC, les Etats-Unis et le Canada ont d'ores et déjà émis des réserves à l'encontre d'une prolongation du moratoire. Ils font valoir que les procédures d'autorisation relatives aux OGM doivent être menées ponctuellement et uniquement sur la base d'une analyse des risques scientifiques, ce qui devrait également valoir pour l'implication du public. Le Canada a en outre soulevé certaines questions relatives à la probabilité d'une nouvelle prolongation du moratoire, à d'éventuelles études complémentaires une fois le PNR 59 terminé et aux conséquences pénales de la mise en circulation d'OGM sans autorisation préalable. La Suisse a répondu aux questions des notifiants en soulignant qu'une procédure d'autorisation pouvait être menée même durant le moratoire, mais qu'une prolongation de ce dernier s'imposait, notamment pour des motifs de sécurité juridique.

## **5.2.2 Communauté européenne**

Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus (ch. 1.6) et dans le message du 18 août 2004 (FF 2004 4629 4642 s.), le moratoire suisse ne correspond en principe pas au droit actuel de la CE. 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; JO 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 aient instauré, sur leur territoire, une interdiction de mettre des OGM en circulation (voir ch. 1.6), la CE 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 la CE 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). Un tel obstacle au commerce pourrait néanmoins être justifié par le fait que, divers Etats membres de la CE ayant eux aussi interdit la culture de semences génétiquement modifiées autorisées en se fondant sur la clause de sauvegarde de l'art. 23 de la Directive UE sur la dissémination (cf. ch. 1.6), la Suisse, de son côté, fait usage de la clause d'exception de l'art. 20 de l'Accord de libre-échange de 1972 afin de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou de préserver des végétaux.

Enfin, l'Accord bilatéral du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (RS 0.916.026.81) ne fait pas non plus obstacle à une prolongation du moratoire; conformément à son Annexe 6, les variétés génétiquement modifiées sont expressément exclues des dispositions concernées (Annexe 6, art. 5, al. 3), même si le commerce bilatéral de semences est en principe libéralisé.

### 5.2.3

### Protocole de Cartagena

Par ailleurs, 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 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, art. 10 et art. 14, ch. 4). A tout le moins dans le second cas, il convient de statuer sur la base d'une évaluation scientifique des risques, la Suisse conservant toute latitude pour prendre en compte le principe de précaution (cf. art. 1 et 10, ch. 6, et Annexe III du Protocole). Elle pourrait l'invoquer pour justifier une interdiction temporaire d'importer, notamment, des semences.