

Le génie génétique entre science et politique

Le Parlement a adopté la loi sur le génie génétique (LGG) au cours de la session de printemps 2003. Il s'agit d'un contre-projet indirect à l'initiative dite « pour la protection génétique » que le peuple avait clairement rejetée en juin 1998. A l'issue d'une longue navette, le Parlement a finalement réussi à mettre sous toit un compromis typiquement helvétique. La loi doit à la fois promouvoir le génie génétique et protéger l'être humain et son environnement. Les milieux économiques soutiennent cette loi qui crée un cadre juridique clair et permet une application responsable du génie génétique en Suisse.

Le Parlement vote la loi sur le génie génétique

Considérations sur la loi fédérale sur le génie génétique dans le domaine non humain

Arthur Einsele, Syngenta International SA, Bâle

Genèse

En Suisse comme nulle part ailleurs, la population a déjà eu plusieurs fois l'occasion de se prononcer sur la nouvelle technologie qu'est le génie génétique. Le 17 mai 1992, le peuple suisse s'est déjà exprimé sur l'article constitutionnel 24^{novies} (aujourd'hui art. 119/120) qui régleme la médecine de la reproduction et le génie génétique dans le domaine non humain. L'article a été voté à une écrasante majorité (74% de oui) et a été intégré à la Constitution :

« L'être humain et son environnement doivent être protégés contre les abus en matière de génie génétique. 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. » (Art. 120 Cst.)

Cet article faisait suite aux débats lancés autour de l'initiative dite du Beobachter. Ce texte avait été retiré en faveur d'un contre-projet du Conseil fédéral (Cst. art. 119/120). C'était alors la première fois que le peuple suisse se prononçait sur le génie génétique et lui imposait des limites strictes. Depuis lors, le Conseil fédéral et le Parlement ont suivi le principe ancré dans la Constitution « Non aux interdictions, oui aux réglementations ». Suite à cette première votation, ces articles de la Constitution fédérale ont été mis en œuvre dans diverses lois et ordonnances dans le cadre du programme IDAGEN (Groupe de travail interdépartemental en matière de « génie génétique »).

Pour certains de ses détracteurs, cet article constitutionnel n'allait pas assez loin. C'est ainsi qu'une année déjà après son acceptation (1993) fut déposée l'initiative dite « pour la protection génétique ». Ses principaux promoteurs étaient le Groupe suisse de travail sur le « génie génétique » (SAG)

constitué en forum critique s'occupant de questions touchant au génie génétique, plate-forme de discussion, d'information et d'action de ses organisations affiliées et de ses membres individuels adoptant une attitude critique à l'égard du génie génétique.

L'initiative dite « pour la protection génétique » avait clairement pour but d'imposer trois interdictions générales concrètes destinées à protéger l'homme et l'environnement des risques inhérents à cette technologie dans le domaine non humain.

Les trois principales exigences de l'initiative dite « pour la protection génétique » étaient les suivantes :

- > pas de modifications génétiques de l'animal
- > pas de dissémination d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement
- > pas de brevets d'animaux et de plantes.

A l'issue d'une campagne extrêmement intense, le peuple suisse a rejeté catégoriquement cette initiative le 7 juin 1998 par 66,7% de non.

Parallèlement à cette campagne de votation, le Parlement prenait au sérieux les critiques formulées par les opposants au génie génétique et lançait, en mars 1997, la motion Gen-Lex qui se voulait un contre-projet indirect à l'initiative dite « pour la protection génétique ». Elle demandait au Conseil fédéral de déceler les lacunes législatives, de prévenir les abus et enfin de créer une commission d'éthique chargée de suivre les questions de génie génétique dans le domaine non humain. Cette motion Gen-Lex était placée sous le signe des « contrôles plutôt que des interdictions ». La devise s'inspirait du résultat d'enquêtes antérieures au cours desquelles le peuple suisse s'était toujours opposé à des interdictions, mais était favorable à un contrôle strict garanti par des réglementations adéquates.

La motion Gen-Lex, émanant des milieux bourgeois, mais soutenue par tous les groupes politiques, contenait une triple idée :

- > premièrement, combler les lacunes législatives,
- > deuxièmement, créer la transparence par une claire évaluation des risques, ce volet englobant la création d'une commission d'éthique,
- > et enfin assurer le dialogue par la présentation, de la part du Conseil fédéral, d'un rapport annuel.

La motion Gen-Lex visant une réglementation judicieuse du génie génétique a été traitée ces deux dernières années par les commissions parlementaires de l'éducation, de la science et de la culture (CSEC) des deux Chambres. Les débats qui ont eu lieu tant en commission qu'en plénum ont amené les députés à exhumer quelques cadavres. C'est ainsi qu'on a assisté à des querelles rappelant les débats qui avaient eu lieu autour de l'initiative dite « sur la protection génétique ». La situation politique se présentait lors des débats parlementaires de telle manière qu'à l'issue des délibérations de la CSEC du Conseil national, le paquet Gen-Lex ressemblait à une pure loi de barrage au génie génétique.

Le paysage politique

Il est clairement ressorti des débats politiques que le génie génétique, et en particulier son application dans l'agriculture, divisait fortement les partis. Seuls les représentants du PRD et du Parti libéral se sont battus, pour la majorité d'entre eux, en faveur d'une loi favorable à la recherche et à l'économie et ont cherché à diffuser leur point de vue.

L'UDC était divisée en deux camps : celui des industriels et artisans et celui des paysans. La moitié environ des représentants des agriculteurs, emmenés par l'Union suisse des paysans, ont suivi le tracteur des adversaires du génie génétique (dont l'éventail s'étend des organisations de consommateurs à Greenpeace) et n'ont plus guère osé se prononcer en faveur du génie génétique. En revanche, le camp des industriels de l'UDC a su percevoir les chances que le génie génétique peut offrir à la Suisse. Le PDC était divisé en un groupe progressiste, assez petit, et un groupe plus large, fondamentalement sceptique à l'égard du génie génétique et manifestant à son encontre une retenue motivée par des raisons religieuses. Le PS n'a cessé de combattre cette nouvelle technologie et s'est montré très hostile à la recherche. Il était dans le même bateau que les Verts ainsi que les représentants du PEV et de l'Alliance des Indépendants, qui voulaient une Suisse sans génie génétique

et combattaient donc cette nouvelle technologie dans le domaine de l'agriculture.

Les débats parlementaires ont amené un changement de direction politique et ont modifié la conception législative du projet : de l'adaptation de la loi sur l'environnement aux innovations du génie génétique – c'était le sens initial de la motion Gen-Lex - on est passé à une pure loi sur le génie génétique dans le domaine non humain. Ce « tournant » s'est opéré au sein de la commission du Conseil des Etats qui a consacré 18 séances au traitement de la loi. Le projet législatif a donc été modifié : d'un acte vertical, on est passé à une démarche horizontale. Cette conception ne présente aucun avantage. Il s'agit plutôt d'un compromis politique.

Les points litigieux

Le but de la loi

La loi sur le génie génétique découlant de celle sur la protection de l'environnement (LPE), son but ne pouvait pas être repris directement de la loi source. Si une loi sur la protection de l'environnement doit avoir pour but déclaré de protéger l'environnement, cela ne peut être l'unique but d'une loi portant exclusivement sur le génie génétique. La LGG doit préciser qu'il s'agit aussi de mettre le génie génétique au service de l'homme et à son profit. Cette disposition a donné lieu à une rude bataille avec les adversaires du génie génétique qui, eux, veulent lui barrer la route le plus longtemps possible. La raison a fini par l'emporter et les deux parties se sont mises d'accord sur le fait que la loi doit à la fois promouvoir le génie génétique et protéger l'homme et son environnement.

Coexistence :

Une question importante n'a cessé de resurgir : les plantes obtenues à partir d'OGM (organismes génétiquement modifiés) peuvent-elles coexister à côté des plantes issues de cultures conventionnelle ou biologique dans les plantations en plein air destinées au commerce ? Les partisans de l'agriculture biologique en particulier refusaient cette coexistence et cherchaient à faire en sorte que la Suisse soit un pays exempt de génie génétique ! La LGG prévoit désormais à son article 7 que la production de plantes non modifiées génétiquement doit être protégée des plantes génétiquement modifiées afin de garantir la liberté de choix du consommateur. Cet article 7 a fait l'objet d'une procédure d'élimination des divergences complète et a fini par prévaloir, du fait que la procédure de conciliation entre les deux conseils a pu être évitée. En fait, cet article 7 est superflu. Le conseiller fédéral Leuenberger s'est contenté de répondre à

ceux qui jugeaient cette disposition superflue que nos lois regorgent de formulations superflues. Mais à cet article 7 vient s'ajouter un article qui protège les produits biologiques et la production classique. Il s'agit donc là d'un article qui ne concerne ni la protection de l'environnement, ni celle de l'homme, mais une variété de produit agricole spécifique. Du point de vue de la systématique du droit, un tel article de protection de certains produits agricoles, s'il a sa place quelque part, devrait relever de la loi sur l'agriculture. Il fait obstacle à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés.

Responsabilité civile

Les commissions préparatoires ont consacré beaucoup de temps à formuler une réponse à la question de la responsabilité civile en cas de dommages liés à l'utilisation d'OGM. Là aussi, il est indéniable que les adversaires du génie génétique qui voudraient voir cette technologie interdite en Suisse ont tout fait pour aménager cette responsabilité civile en cas d'usage industriel de cette technologie de manière aussi peu attrayante que personne ne recoure à ces produits en Suisse. Il est rapidement apparu qu'il fallait traiter différemment les questions de la responsabilité civile, selon qu'il s'agit d'une application en système confiné (concernant essentiellement des produits de la branche pharmaceutique) ou en plein champ (application agricole).

Cette différence de traitement sur les questions de responsabilité civile a débouché sur la discrimination d'une technologie dans une branche. C'est ainsi qu'on a vu apparaître un privilège des agriculteurs, dans la mesure où ce n'est pas l'agriculteur, mais le fabricant de plantes génétiquement modifiées (le producteur de semences), qui devrait répondre de la mauvaise application d'une semence sans défaut. Cette disposition constitue une innovation dans la législation sur la responsabilité civile. Elle résulte de la volonté de satisfaire les agriculteurs qui, manifestement marqués par les conséquences de la crise de l'ESB, ne veulent pas avoir à payer pour tous les prétendus dommages imprévisibles que pourraient provoquer les OGM. Dans l'ensemble, l'article 27 de la LGG sur la responsabilité civile n'est pas un chef-d'œuvre ; c'est le fruit d'un compromis politique entre agriculteurs et adversaires du génie génétique d'une part et fabricants de semences d'autre part.

Droit de recours

Malgré l'opposition qui s'est manifestée, le droit de recours des associations de protection de l'environnement a fini par s'imposer et par être intégré dans la LGG. Les organisations privées de protection de l'environnement autorisées à faire

recours se présentent comme des représentantes d'intérêts publics. Cette disposition est non seulement contestable politiquement, mais aussi foncièrement problématique sous l'angle de la systématique du droit suisse. Cet instrument juridique qui existe depuis des années dans les domaines qui concernent la nature, la protection du patrimoine culturel et celle de l'environnement ne cesse d'être critiqué. On constate une certaine tendance à instituer un droit de recours des associations comme instrument de blocage. Etant donné que dans le domaine du génie génétique, les organisations qui seraient autorisées à exercer le droit de recours comptent parmi les adversaires déclarés de toute forme de génie génétique, ce droit pourrait bien nuire à l'emploi et à la recherche en Suisse.

Moratoire

Déjà au moment des débats sur l'initiative dite « pour la protection génétique », la controverse s'est concentrée sur des interdictions générales ou partielles dans certains domaines ou sur des restrictions dans le temps (un moratoire est une interdiction portant sur une certaine durée) destinées à exclure ou à prévenir certaines applications du génie génétique. L'aménagement de la loi sur le génie génétique (LGG) a été une nouvelle occasion de revenir sur des interdictions. A l'issue de débats extrêmement vifs dans les commissions et au plénum, les deux Chambres ont refusé tout moratoire. Un moratoire n'est pas du tout nécessaire en Suisse car la LGG est l'une des lois les plus rigoureuses au monde sur le génie génétique ; elle régleme l'admission d'organismes génétiquement modifiés.

Un moratoire n'apporterait donc rien, ni à l'agriculture, ni aux consommateurs. De plus, un moratoire équivaldrait à faire fi de la décision populaire de juin 1998 sur l'initiative dite « pour la protection génétique » ; à cette occasion, le peuple avait rejeté l'interdiction de dissémination. La décision prise par le Conseil fédéral, le Parlement et le peuple, préconisant des contrôles rigoureux, mais s'opposant aux interdictions radicales est un important signal pour la recherche et la politique économique en Suisse. Un moratoire nuirait à la recherche et donc à la place économique suisse. Il priverait l'agriculture suisse de sa liberté d'action. Dans l'ignorance des développements qui pourraient avoir lieu à moyen terme, de l'évolution des importations ou de ce qui est susceptible de se passer au-delà de nos frontières, cette position est prise pour un certain temps.

Nous ne nous débarrasserons pas de sitôt de la question du moratoire, même s'il est rejeté dans la LGG, car déjà lors de la

session spéciale de mai 2003, le Conseil national a décidé, dans un vote serré (83 voix contre 78), d'introduire un moratoire concernant la dissémination à des fins commerciales de plantes contenant des OGM dans la loi sur l'agriculture (LAg). Il faut espérer que le Conseil des Etats, conscient du non-sens que représente une telle institution dans la LAg, corrigera cette erreur. C'est quasi un coup de force politique que de refuser un moratoire dans une loi en l'espace de quelques mois (LGG) pour décider de l'introduire tout de même dans une deuxième loi (LAg). La nouvelle initiative populaire « Stop OGM » vise aussi à interdire pendant cinq ans toute utilisation commerciale de plantes génétiquement modifiées.

Résumé

Tout le monde se réjouit que la loi sur le génie génétique soit sous toit et ait été acceptée en vote final. C'est un compromis typiquement helvétique. Il est probable que personne ne saisira le référendum dont le délai court jusqu'en juillet 2003. Pour l'industrie, les plus gros écueils qui auraient fait de la loi sur le génie génétique une loi de barrage, tels le moratoire ou des conditions d'admission inacceptables ont pu être éliminés ; par ailleurs, les adversaires du génie génétique ont réussi à intégrer leurs vœux particuliers à la loi afin de protéger les productions biologiques. Les nouvelles règles de responsabilité concernant des produits sans défaut représentent aussi un inconvénient non négligeable.

En outre, la LGG constitue un compromis entre l'application des découvertes scientifiques et ce qui est politiquement réalisable. Il a cependant été possible de stopper les principaux mécanismes d'entraves que les adversaires du génie génétique voulaient incorporer au projet. Les craintes qui se sont manifestées autour de la dissémination incontrôlée du pollen ou de certains effets à long terme des OGM ont suscité des émotions et laissé peu de place aux nombreuses informations et bases scientifiques sur les expériences d'envergure, bonnes jusqu'ici, faites avec l'application commerciale des OGM. On a eu très largement l'impression que la politique suisse réinventait le génie génétique. Les expériences positives faites avec des OGM aux Etats-Unis ou en Espagne ont été ignorées. Chez notre voisin du nord également, dans le territoire de Saxe-Anhalt, le génie génétique vert a fait d'énormes progrès, ce qui a débouché sur la création de nombreux emplois ; malheureusement, ce n'est pas un argument percutant pour la Suisse.

La stratégie suivie par les adversaires qui veulent une Suisse sans génie génétique n'est pas très propice à l'introduction de cette nouvelle technologie. Pour un pays qui a jusqu'ici essentiellement misé sur la création de valeur liée à l'application de nouvelles idées et technologies, ce refus ne laisse rien présager de bon pour l'emploi et la recherche en Suisse.

La valeur de cette nouvelle loi sur le génie génétique dépendra de la manière dont elle est mise en œuvre. Les milieux de l'industrie sont convaincus que la Suisse dispose maintenant de conditions claires dans ce domaine et s'en réjouissent. Ils soutiennent donc clairement cette loi. Mais

celle-ci pourrait donner lieu à des abus et la Suisse resterait alors un pays en développement en matière de génie génétique vert. C'est ainsi que nous avons fait récemment des expériences malheureuses avec la procédure d'admission concernant des essais de dissémination de blé à des fins de recherche en Suisse, dans le cadre de l'EPFZ ; il s'agit là d'un cas dans lequel des obstacles excessifs ont été dressés.

Il faut souhaiter que cette loi permette une application responsable du génie génétique en Suisse, à la fois pour le bien de la place économique suisse et pour protéger l'homme et son environnement.