

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

visant à exercer le droit d'initiative du Canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier la loi fédérale sur le génie génétique pour prolonger d'au moins trois ans le moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture

et

RAPPORT DE LA COMMISSION EXTRAORDINAIRE

sur l'initiative Nicole Jufer Tissot et consorts demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de l'Assemblée fédérale afin d'obtenir une prolongation d'au moins trois ans du moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés

1 RAPPEL DE L'INITIATIVE

Le canton de Vaud a voté, le 27 novembre 2005, à 62.6% en faveur de l'initiative fédérale pour des aliments produits sans manipulation génétique demandant un moratoire de cinq ans sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur le territoire suisse. Vu l'acceptation de l'initiative, le parlement vaudois a décidé, en été 2006, de classer un postulat qui demandait que le canton soit déclaré sans OGM, estimant que la question reviendrait au terme du moratoire.

Entre-temps, c'est à Zurich et à Pully qu'auront vraisemblablement lieu, durant trois ans, trois essais de dissémination expérimentale de blé transgénique. Ces essais scientifiques s'inscrivent dans le cadre du programme national de recherche sur l'utilité et les risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées (PNR 59). Leurs résultats ne seront de toute évidence pas publiés avant la fin du moratoire, puisque la clôture du PNR 59 est prévue à l'heure actuelle en juin 2011.

Les signataires de la présente initiative souhaitent que les disséminations à des fins de recherche, qui suscitent beaucoup d'inquiétude dans la population pulliérane et dans le canton, soient vraiment utiles aux délibérations du Parlement fédéral quant à l'opportunité de cultiver des OGM en Suisse. Dans ce but, ils demandent de prolonger le moratoire. En effet, vu que le PNR 59 constitue la réponse de l'exécutif fédéral à la votation du 27 novembre 2005, il serait absurde que des cultures de plantes transgéniques puissent avoir lieu avant que le Conseil fédéral et le Parlement aient pu prendre connaissance des résultats du PNR 59 et des disséminations expérimentales réalisées à Pully notamment. L'expérience montre en outre qu'il faut au moins deux ans pour qu'un objet de cette importance soit correctement traité au niveau fédéral.

Nous demandons dès lors que le Conseil d'Etat intervienne auprès de l'Assemblée fédérale afin qu'elle prolonge d'au moins trois ans le moratoire sur l'utilisation d'OGM dans l'environnement au sens de l'art. 197, al. 7, de la Constitution fédérale pour donner le temps nécessaire à l'achèvement des projets de recherche du PNR 59 et à la valorisation de leurs résultats. Ainsi, le Conseil fédéral et le Parlement pourront en tirer sereinement les conséquences politiques.

Préverenges, le 29 avril 2008. (signé) Nicole Jufer

2 RAPPORT DE LA COMMISSION

2.1 Procédure

2.1.1 Le droit d'initiative au Parlement fédéral

L'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale dispose que les cantons peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale. Une telle initiative a deux particularités:

- elle n'est pas limitée à la Constitution mais peut porter sur tout objet de la compétence de l'Assemblée fédérale. Elle est donc plus large que l'initiative populaire quant aux objets ;
- le canton peut soumettre à l'Assemblée fédérale soit un projet d'acte législatif, soit proposer l'élaboration d'un projet (loi fédérale sur l'Assemblée fédérale ou loi sur le parlement, articles 115 à 117) ;
- le Parlement fédéral est tenu de l'examiner et de prendre à son sujet une résolution formelle. Mais il n'a pas l'obligation d'y donner suite ni de consulter le peuple. Elle est donc moins contraignante que l'initiative populaire pour le Parlement fédéral.

2.1.2 Aspects historiques et législatifs

L'initiative a été déposée le 29 avril 2008 par la députée Nicole Jufer Tissot. Elle a été développée le 6 mai 2008 et renvoyée à l'examen d'une commission extraordinaire avec l'appui de 72 voix (contre 55 et une abstention pour un renvoi direct au Conseil d'Etat). Cette dernière l'a examinée le 8 juillet 2008.

La majorité de la commission constate que l'objet est clairement de la compétence de la Confédération et qu'une initiative similaire a été déposée par les cantons de Berne et de Genève. Un communiqué du Conseil fédéral daté de mai 2008 annonce son intention de prolonger le moratoire sur les OGM de trois ans et donne mandat au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'étudier une modification de la Constitution fédérale ou de la loi sur le génie génétique. La commission est divisée sur la pertinence de transmettre cette initiative à l'Assemblée fédérale, alors que la machine parlementaire fédérale est lancée. C'est en tout cas l'avis du Conseil d'Etat, qui juge cette initiative inutile. Au vote, une majorité de la commission soutient l'initiative, alors que la minorité souhaite son classement.

Les rapports de majorité et de minorité de la commission ont été soumis au Grand Conseil le 28 octobre de la même année. Le Grand Conseil a pris en considération l'initiative par 61 voix contre 55 et 3 abstentions. Cependant, vu le point de vue du Conseil d'Etat, il a décidé de transmettre l'élaboration d'un rapport et d'un projet de décret directement à une commission du Grand Conseil par 82 voix contre 28 voix favorables au renvoi du texte au Conseil d'Etat et 9 abstentions, conformément à l'article 133 de la Loi sur le Grand Conseil vaudois (LGC) du 8 mai 2007, qui trouve ici sa première application.

Le 8 décembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de lancer une procédure de consultation sur un avant-projet de modification de la loi fédérale sur le génie génétique afin d'y introduire notamment une prolongation de trois ans du moratoire sur les OGM. Le délai d'échéance de la consultation est fixé au 13 février 2009.

Dans sa première séance, le 9 décembre 2008, la commission décide d'agir rapidement afin de raccrocher à temps le wagon vaudois au train en marche à Berne. Cependant, la procédure législative prévue par la LGC à l'article 133 n'est pas des plus rapides. Dans le cas présent, elle impose les étapes suivantes:

- La commission doit rédiger un rapport et projet de décret relatif à l'initiative.
- Elle doit ensuite les soumettre au Conseil d'Etat pour consultation, lequel a au minimum deux mois pour donner sa position.
- Une fois la position du Conseil d'Etat connue (figurant en annexe), la commission adopte un rapport et projet de décret définitifs qu'elle transmet au Grand Conseil.
- La commission thématique des affaires extérieures sera ensuite nantie de l'objet par le Bureau du Grand Conseil en vue d'examiner les rapport et projet de décret (art. 134 al. 2 LGC).
- La commission thématique des affaires extérieures sera chargée ensuite de rapporter devant le Grand Conseil, lequel se prononcera définitivement sur le rapport et le projet de décret de la commission mise en œuvre par le Bureau du Grand Conseil conformément à l'article 133 LGC. Le Grand Conseil sera appelé à voter en un seul débat, par une décision non soumise à référendum (art. 134 al. 3 LGC).

Au vu du temps nécessaire pour aboutir, la commission a constaté qu'il serait opportun, dans le cadre d'une prochaine révision de la LGC, de mettre en place un cheminement plus direct pour les cas où le Parlement souhaiterait pouvoir faire connaître rapidement, par le biais d'une initiative à l'Assemblée fédérale, sa position sur un objet qui doit y être traité.

Enfin, sachant que le Conseil d'Etat est consulté sur l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur le génie génétique, la commission a décidé d'écrire au Conseil d'Etat pour lui demander de joindre à sa prise de position le texte de l'EMPD (ou son projet, selon l'état d'avancement des travaux de la commission) qu'aura alors préparé la commission. Cette manière de procéder doit permettre au Parlement de faire connaître sa position (c'est-à-dire le résultat de son vote du 28 octobre 2008) sans pour autant obliger le Conseil d'Etat à suivre cette même décision.

3 EXPOSE DES MOTIFS

3.1 Justification de la prolongation du moratoire sur les OGM

Le 27 novembre 2005, le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire "pour des aliments produits sans manipulations génétiques", qui prévoit un moratoire sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture (RO 2006 89). Selon l'article 197, ch. 7 Cst, l'agriculture suisse n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés dans les cinq ans qui suivent l'adoption de la présente disposition constitutionnelle. Dès lors que cette disposition a été adoptée le 27 novembre 2005, le délai de cinq ans prévu par la Constitution échoit le 27 novembre 2010. Se pose dès lors la question de prolonger ce moratoire.

3.2 Initiative

En préambule, il paraît nécessaire aux yeux de la commission de venir en appui à la démarche fédérale actuellement en cours afin de lui apporter une justification supplémentaire. La commission considère également primordial de tenir compte du principe de précaution dans ce domaine.

Par ailleurs, le canton de Vaud est particulièrement concerné par cette problématique, étant donné qu'il accueille notamment sur son territoire deux sites d'essais d'Agroscope Changins-Wädenswil, à Changins et à Pully. Par conséquent, il est souligné que cette initiative n'est pas dictée par un souci de défense régionaliste, mais par la présence de ces deux stations agricoles dans le canton, forcément sensibilisé à la question des OGM.

Les arguments suivants militent en faveur d'une prolongation de trois ans au moins du moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture:

1. L'incertitude quant aux effets indésirables des OGM dans l'alimentation et les doutes du public quant aux avantages qu'ils apportent, exprimés par 62,6 % des Vaudoises et Vaudois lors de la votation de 2005 sur le sujet, justifient un effort de recherche supplémentaire.
2. Les résultats du PNR 59, portant notamment sur le bilan avantages/inconvénients des OGM et sur les possibilités de coexistence entre cultures de plantes génétiquement modifiées (PGM) et cultures de plantes non modifiées, ne sont pas attendus avant 2011/2012. L'interprétation de ces résultats et leur utilisation pour définir le cadre légal réglant le recours aux OGM dans l'agriculture n'auront lieu qu'après 2012 et prendront du temps. Actuellement, on manque de recul pour définir un tel cadre légal.
3. La petitesse du territoire suisse impose une prudence accrue dans l'examen de la coexistence des cultures avec ou sans OGM.
4. Les résultats du PNR 59 ne seront certainement pas suffisants, vu la courte période d'expérimentation, pour évaluer les risques à long terme liés aux OGM et pour prendre des décisions en conséquence. Rappelons pour mémoire que les effets indésirables de l'amiante ou des composés organo-volatils (COV) constituent des cas d'école et n'ont été reconnus que des décennies après leur introduction sur le marché. Il n'en reste pas moins que les résultats du PNR 59 représentent une base minimum nécessaire pour une décision, préalable ensuite à un suivi pendant une période prolongée en vue de garantir un contrôle régulier.
5. L'agriculture suisse se profile par un mode de production respectant l'environnement et exempt d'OGM (PER, Prestation Ecologique Requise, AOC, Appellation d'Origine Contrôlée, par exemple). La demande pour de tels modes de production s'accroît. Il faut du temps pour laisser ces tendances se consolider.
6. Le moratoire n'occasionnera pas de carence ou de pénurie dans le choix et l'offre de produits faite aux consommateurs suisses.
7. Le moratoire pourra être mis à profit en vue d'approfondir les questions liées à la responsabilité civile, à l'exemple d'un producteur de OGM contaminant les cultures d'un autre producteur "non OGM".
8. En vertu du principe de précaution, la protection et la conservation des espèces ne doit pas entrer en conflit avec le développement des OGM, qui présentent un risque d'appauvrissement de la biodiversité au final. L'utilisation scientifique des recherches effectuées doit être soutenue, par contre leur usage commercial prématuré doit être évité. Le nouveau moratoire peut représenter l'opportunité d'une réflexion sur la conservation des anciennes variétés et de la biodiversité.

4 CONSEQUENCES

4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant.

4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Néant.

4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant.

4.4 Personnel

Néant.

4.5 Communes

Néant.

4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

La prolongation du moratoire permettra d'exploiter les résultats des recherches et études effectuées dans une optique de préserver la biodiversité et d'éviter des risques de contamination incontrôlés.

4.7 Programme de législation (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant.

4.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le Plan directeur cantonal prévoit de favoriser l'agriculture de proximité. Il y a donc un risque de dévaloriser les cultures locales en exploitant sans délai des OGM, surtout dans une perspective de défense et de mise en avant des appellations d'origine contrôlée (AOC).

4.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.12 Simplifications administratives

Néant.

4.13 Autres

Néant.

5 CONCLUSION

Vu ce qui précède, la commission extraordinaire a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après:

PROJET DE DÉCRET

visant à exercer le droit d'initiative du canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier la loi fédérale sur le génie génétique pour prolonger d'au moins trois ans le moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture

du 28 janvier 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale

vu l'article 109, alinéa 2 de la Constitution vaudoise

vu le projet de décret présenté par la commission extraordinaire du Grand Conseil

vu l'avis du Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹Conformément à l'article 160, alinéa 1 de la Constitution fédérale, le Canton de Vaud exerce le droit d'initiative du Canton au niveau fédéral en invitant l'Assemblée fédérale à modifier la loi fédérale sur le génie génétique pour prolonger d'au moins trois ans le moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture.

Art. 2

¹Le Canton dépose l'initiative auprès de l'Assemblée fédérale dans un délai de trente jours dès l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3

¹Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2 lettre f) de la Constitution cantonale.

²Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.

Donné, etc. .

Ainsi adopté, en séance de commission, à Lausanne, le 3 mars 2009.

Le président de la commission: Alexis Bally

Le secrétaire général : Olivier Rapin

Annexes : ment.



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Député Alexis Bally
Président de la Commission en charge de la
rédaction de l'EMPD faisant suite à l'initiative
Nicole Jufer Tissot (moratoire sur les OGM) et
par lui au Grand Conseil
Place du Château 6
1014 Lausanne

Réf. : MFP/15003718

Lausanne, le 25 mars 2009

Rapport et projet de décret adoptés par la Commission extraordinaire du Grand Conseil chargée de traiter l'initiative Nicole Jufer Tissot et consorts demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de l'Assemblée fédérale afin d'obtenir une prolongation d'au moins trois ans du moratoire sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés - Prise de position du Conseil d'Etat

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil d'Etat s'est déterminé le 11 février 2009 sur le projet de modification de la législation fédérale relative à l'usage des OGM dans l'agriculture suisse. En réponse à la requête de la Commission du Grand Conseil chargée de rédiger l'exposé des motifs et projet de décret en discussion, il a adressé en annexe à ses déterminations le projet d'EMPD à l'intention de M. le Conseiller fédéral M. Leuenberger.

Le rapport de la Commission est de sa stricte compétence; le Conseil d'Etat est appelé à prendre position sur le projet d'exposé des motifs et sur le décret. Le projet d'EMPD a été soumis aux services compétents qui l'approuvent sans restriction sur le fond, les propositions émises par le service juridique et législatif ayant été prises en compte.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que le projet de modification de la loi fédérale sur le génie génétique qui prévoit une prolongation de fait de trois ans du moratoire constitutionnel est largement soutenu, y compris par les milieux professionnels les plus directement concernés.

En conclusion, le Conseil d'Etat a l'avantage de vous communiquer sa prise de position favorable à l'exposé des motifs et au projet de décret tels que présentés.

Vous trouverez en annexe pour votre information une copie des déterminations du Conseil d'Etat du 11 février 2009.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT

LE CHANCELIER

Pascal Broulis

Vincent Grandjean

Annexe

- Lettre du Conseil d'Etat du 11 février 2009 adressée à M. le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger

Monsieur Moritz Leuenberger
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
Palais fédéral nord
3003 Berne

Réf. : PM15003440

Lausanne, le 11 février 2009

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

Monsieur le Conseiller fédéral,

En préambule, le Conseil d'Etat constate que le génie génétique appliqué au domaine non humain est sujet à controverse, en particulier en Europe et en Suisse. Dans notre pays, les dispositions restrictives y relatives inscrites dans la Constitution fédérale résultent d'une votation populaire. Le moratoire de cinq ans décidé en novembre 2005 devait permettre d'acquérir des connaissances scientifiquement fondées, entre autres sur les risques de dissémination des gènes volontairement modifiés ou introduits dans des végétaux cultivés.

A ce jour les essais et études n'ont pu aboutir selon le calendrier initial, ce qui constitue le motif premier de prolongation de trois ans du moratoire.

Le Conseil d'Etat espère vivement que l'expérimentation conduite par la Confédération connaisse un terme et des conclusions dans le nouveau délai proposé afin que l'on ne s'installe pas définitivement dans un état de droit provisoire.

1) Prolongation du moratoire (art. 37 LGG)

Le Conseil d'Etat approuve les dispositions proposées qui sont en cohérence avec la sensibilité populaire en l'état des connaissances en la matière. Par ailleurs, le Grand Conseil a pris en considération une initiative cantonale auprès des Chambres fédérales. Il doit encore se prononcer sur le texte définitif de l'initiative. Sur le plan formel, le texte français de l'art. 37a devrait être modifié en remplaçant "ne doit" par "ne peut", conformément au texte allemand où il est fait usage de "dürfen".

2) Droit d'opposition et de recours en matière d'autorisation concernant la dissémination d'OGM (art. 12 LGG) et procédure (art. 29 LPE)

Le Conseil d'Etat n'a pas de remarque à formuler quant à l'adaptation de la LGG et de la LPE aux dispositions usuelles relatives au droit d'opposition et de recours dans le domaine de l'environnement et des autorisations spéciales fédérales y relatives.

3) Dispositions pénales (art. 60 et 61 LPE)

Le Conseil d'Etat n'a pas de remarque à formuler quant à l'adaptation de la LPE à la nouvelle systématique des peines du Code pénal suisse.

Vous trouverez en annexe les déterminations de la Commission du Grand Conseil relatives au dossier en consultation.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Déterminations de la Commission du Grand Conseil relatives au dossier en consultation.

Copies

- Office des affaires extérieures
- Députation vaudoise
- Service de l'agriculture