



20.xxx

**Rapport explicatif
sur la modification de la loi sur le génie génétique (prolon-
gation du moratoire sur la mise en circulation d'organismes
génétiquement modifiés)**

Avant-projet du ...

Condensé

La présente modification de la loi sur le génie génétique vise à prolonger de quatre ans, jusqu'en 2025, le moratoire sur la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés à des fins agricoles, horticoles ou forestières.

Contexte

Depuis 2005, le Parlement a prolongé trois fois le moratoire sur la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés (OGM). La dernière prolongation a reporté l'échéance de 2017 à 2021. Pour l'heure, il n'existe toujours pas de consensus politique sur la nécessité de lever le moratoire et d'édicter une réglementation équilibrée et durable permettant de cultiver des OGM. De plus, les développements récents en matière de génie génétique ont intensifié la complexité de la thématique. La distinction initialement assez claire entre produits conventionnels et produits issus de techniques de modification génétique s'estompe progressivement. Bien que toutes les nouvelles techniques en la matière doivent satisfaire à la législation actuelle sur le génie génétique, des questions toujours plus nombreuses se posent quant à l'application de la réglementation en vigueur et de nouveaux défis se présentent en ce qui concerne la séparation des flux des produits et le libre choix des consommateurs. Il s'avère nécessaire de disposer de plus temps afin de faire face de manière adéquate à ces défis et de créer simultanément la sécurité juridique nécessaire.

Contenu du projet

Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose de prolonger le moratoire actuel de quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2025, en adaptant l'art. 37a de la loi sur le génie génétique (RS 814.91). Ce temps supplémentaire permettra d'examiner comment répondre aux questions juridiques qui se posent actuellement dans le domaine des nouvelles techniques de modification génétique. Il s'agira en outre de prendre en considération les développements opérés dans l'Union européenne.

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En acceptant l'initiative populaire « pour des aliments produits sans manipulations génétiques » le 27 novembre 2005, le peuple et les cantons avaient approuvé une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 197, ch. 7, Constitution [Cst]), qui prévoyait que l'agriculture suisse n'utiliserait pas d'organismes génétiquement modifiés (OGM) durant cinq ans et qui suspendait l'application de certaines parties de la loi sur le génie génétique (LGG ; RS 814.91) durant ce délai. Ce moratoire interdisait jusqu'au 27 novembre 2010 l'octroi d'autorisations pour l'importation et la mise en circulation de plantes, de parties de plantes ou de semences génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire et sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou forestières de même que d'animaux génétiquement modifiés destinés à la production d'aliments et d'autres produits agricoles¹.

La recherche avait été explicitement exclue du moratoire. En d'autres termes, tant les essais recourant à des OGM en milieu confiné que la dissémination expérimentale d'OGM étaient admis si les conditions fixées par le droit sur le génie génétique étaient remplies. Cette exclusion devait permettre l'évaluation du potentiel et des risques liés aux OGM en vue de la phase post-moratoire. Conformément à l'initiative populaire, la disposition constitutionnelle ne disait 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 devaient également tomber sous le coup du moratoire. Le Conseil fédéral considérait que tel n'était pas le cas. Par le biais du moratoire, les auteurs de l'initiative avaient 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 conventionnelle².

Le 19 mars 2010, avant l'échéance du moratoire visé à l'art. 197, ch. 7, Cst., les Chambres avaient décidé de prolonger celui-ci de trois ans, jusqu'au 27 novembre 2013, en modifiant la LGG, sans toutefois en changer la portée matérielle (cf. art. 37a LGG). Néanmoins, la teneur de la disposition avait été clarifiée et alignée sur la terminologie et la logique systématique de la LGG. En particulier, l'interdiction directe de la mise en circulation d'OGM avait été remplacée par une

- 1 La mise en circulation de vertébrés génétiquement modifiés n'est autorisée qu'à des fins scientifiques, thérapeutiques ou de diagnostic (art. 9 LGG).
- 2 Cf. message du 18 août 2004 concernant l'initiative populaire « pour des aliments produits sans manipulations génétiques », FF 2004 4629 4633.

interdiction faite aux autorités compétentes de délivrer des autorisations pour la mise en circulation d'OGM à des fins agricoles, horticoles ou forestières.

Depuis, l'art. 37a LGG a été adapté à deux reprises. Bien que le programme national de recherche « Utilité et risques de la dissémination des plantes génétiquement modifiées » (PNR 59)³, mené de 2007 à 2011 par le Fonds national suisse de la recherche scientifique sur mandat du Conseil fédéral, n'eût pas relevé de risques spécifiques pour l'environnement émanant du génie génétique vert (génie génétique dans l'agriculture), le Parlement avait prolongé le moratoire en 2013 dans le cadre de la politique agricole 2014-2017, en ne reportant que l'échéance de quatre ans, au 27 novembre 2017⁴. La prolongation avait été justifiée par le rejet des OGM par la population ainsi que par la possibilité pour la Suisse de se profiler et de se positionner sur le marché des produits exempts d'OGM. Une adaptation de la LGG proposée par le Conseil fédéral visant à créer des « zones avec OGM » et à concrétiser les dispositions régissant la coexistence entre OGM et non-OGM au niveau de la loi⁵ avait été clairement rejetée par le Parlement en 2017. En revanche, les délibérations intensives dans le cadre de la politique agricole 2018-2021, fondées sur les arguments avancés précédemment, avaient abouti à une nouvelle prolongation du moratoire de quatre ans, reportant l'échéance au 31 décembre 2021 cette fois-ci⁶. Simultanément, le mandat donné au Conseil fédéral d'élaborer pendant le moratoire des dispositions d'exécution nécessaires mentionné à l'art. 37a LGG lors du moratoire 2014-2017, a été supprimé.

L'art. 7 LGG exige la garantie d'une production exempte d'OGM ainsi que du libre choix des consommateurs. De plus, il faut empêcher la dissémination d'OGM dans l'environnement ainsi que les atteintes à la diversité biologique qui en résulteraient (art. 6 LGG). Les dispositions d'exécution régissant la gestion des plantes génétiquement modifiées présentes dans l'environnement ne sont pas entièrement claires, notamment en ce qui concerne les produits issus des nouvelles techniques de modification génétique. C'est pour ces raisons principalement que la modification proposée ici vise à garantir également pour les quatre années à venir la protection de l'environnement et la protection des consommateurs. Pour y parvenir, il convient de prolonger le moratoire en conséquence (art. 37a LGG).

Le contexte (acceptation des produits OGM au sein de la population, notamment ceux issus des nouvelles techniques de modification génétique) n'a pas évolué depuis la dernière prolongation du moratoire en 2016⁷. La Suisse reste en effet très

³ <http://www.snf.ch/fr/pointrecherche/programmes-nationaux-de-recherche/pnr59-utilite-et-risques-de-la-dissemination-des-plantes-genetiquement-modifiees/Pages/default.aspx>

⁴ Nouvelle teneur selon l'annexe, ch. 7, de la modification du 22 mars 2013 de la L, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2013 (RO 2013 3463 ; FF 2012 1857)

⁵ FF 2016 6301

⁶ Nouvelle teneur selon le ch. I de la L du 16 juin 2017, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 (RO 2017 6667 ; FF 2016 6301)

⁷ Cf. également sondage Univox, en allemand : https://gfs-zh.ch/wp-content/uploads/2016/04/Univox_Umwelt-2015.pdf ; résultats Smartvote 2019 au sujet de la prolongation du moratoire sur les OGM : https://smartvote.ch/de/group/2/election/19_ch-nr/home.

attachée à une production agricole et à un environnement exempts d'OGM. La prolongation du moratoire permettrait par ailleurs d'observer l'évolution en matière de génie génétique et de se préparer aux éventuelles adaptations juridiques au plan international, notamment au sein de l'Union européenne (UE). Dans ce contexte, il n'est actuellement pas souhaitable de lever le moratoire en vigueur et il est trop tôt pour faire des propositions en matière de dispositions d'exécution. Depuis l'entrée en vigueur de la LGG, en 2004, la technologie génétique et, par conséquent, les possibilités de modifier le patrimoine génétique des organismes ont évolué rapidement. Ces avancées technologiques sont dues, d'une part, aux nouvelles connaissances scientifiques sur la structure et le fonctionnement des gènes pris individuellement mais aussi des gènes dans leur ensemble (génome) et, d'autre part, aux progrès réalisés dans la numérisation (p. ex. traitement des données, modélisation, automatisation, apprentissage automatique [*machine learning*]). Les méthodes telles que CRISPR/Cas (cf. point 1.2) ont également contribué à accélérer l'évolution technologique ces dernières années.

Pour l'heure, il n'est pas possible d'évaluer définitivement l'effet sur la santé de l'homme et de l'animal, sur l'environnement ainsi que sur le libre choix des consommateurs que pourraient avoir les OGM issus des nouvelles techniques de modification génétique et destinés à être utilisés dans l'environnement (p. ex. semences), les données actuelles étant insuffisantes. La prolongation du moratoire accorderait le temps nécessaire pour étudier les besoins en matière d'adaptation du droit en vigueur à la nouvelle donne en tenant compte du principe de précaution, et le cas échéant comment. De plus, ce temps supplémentaire permettrait de répondre aux questions de mise en oeuvre qui pourraient se poser eu égard à la nouvelle situation en matière de génie génétique. L'objectif sera de prendre en compte également les développements réalisés dans l'UE.

1.2 Nouvelles techniques de modification génétique

Les nouvelles techniques de modification génétique ont un dénominateur commun : la modification ciblée du génome. Elles permettent de modifier ce dernier de sorte que les méthodes de détection couramment utilisées ne suffisent plus à identifier, la technique utilisée dans le produit. Seules subsistent les modifications du patrimoine génétique, c'est-à-dire les mutations. Ce procédé est connu sous le terme d'édition génomique. La preuve publiée en 2012 qu'un ciseau génétique naturellement présent dans des bactéries (appelé « méthode CRISPR/Cas9 ») pouvait être reprogrammé de telle manière qu'il coupe le patrimoine génétique à un endroit précis et y insère la modification souhaitée a contribué à une ascension fulgurante de l'édition génomique dans tous les domaines de la technologie génétique. Très vite, les techniques d'édition génomique ont été améliorées pour diverses applications et différents organismes. Les États-Unis et l'Amérique du Sud cultivent et commercialisent depuis une dizaine d'années des plantes ainsi produites. S'il n'existe pour l'heure sur le marché aucun produit adapté à la culture en Suisse, il faut s'attendre à ce que des variétés de plantes plus résistantes aux maladies et présentant de nouvelles proprié-

tés, notamment en matière de qualité, soient disponibles dans un avenir proche, grâce à la méthode CRISPR/Cas par exemple.

Pour de nombreux domaines d'application, l'édition génomique offre des possibilités inédites concernant les propriétés, l'importance de l'intervention, la transmissibilité, les cibles de l'application et l'abus, ce qui soulève aussi des questions de biosécurité, d'éthique et de société.

Contrairement aux techniques de génie génétique dites « classiques », les nouvelles techniques de modification génétique permettent d'effectuer simultanément plusieurs modifications ciblées sur le génome. Ces procédés sont relativement simples et rapides. Le type d'intervention, les nouvelles propriétés et les risques qui en résultent peuvent varier en fonction du groupe d'organismes (p. ex. bactéries, plantes, insectes, vertébrés) et du domaine d'application. Actuellement, les connaissances scientifiques, les données empiriques et les valeurs de référence ne permettent pas une analyse exhaustive des risques liés à ces nouvelles modifications et aux propriétés qui en résultent.

Un défi majeur réside dans la traçabilité. La technique classique de modification génétique, c'est-à-dire la transgénèse, introduit des gènes étrangers au hasard à un ou à plusieurs endroits du génome. Le gène ainsi introduit et l'endroit de l'introduction sont par conséquent reconnaissable et identifiables. Il a donc été possible de développer des méthodes de détection fiables à 99,9 %. S'agissant des modifications ponctuelles apportées par l'édition génomique, les méthodes couramment utilisées peinent à identifier les traces des nouvelles techniques appliquées⁸. Un produit quasi identique à un autre du point de vue génétique, présentant des propriétés similaires, pourrait également être développé sans intervention génétique, par exemple par la simple sélection des plantes ou par des mutations spontanées. Actuellement, seules certaines applications des nouvelles techniques peuvent être identifiées moyennant des procédés très complexes et onéreux. Eu égard aux techniques de détection actuelles, la traçabilité, la désignation, le contrôle et la reconnaissance de la conformité des différentes réglementations internationales constituent un véritable défi pour les autorités d'exécution.

Les nouvelles techniques de modification génétique sont largement utilisées dans la recherche et le développement, en particulier dans la sélection végétale. La complexité en la matière a considérablement augmenté. En effet, en ce qui concerne les produits issus des nouvelles techniques de génie génétique, il devient de plus en plus difficile de tracer la limite entre génie génétique et procédés de sélection conventionnelle. Dans le domaine des semences, la Suisse dépend fortement des variétés développées dans d'autres pays (notamment dans l'UE, avec laquelle il existe une reconnaissance mutuelle des variétés non génétiquement modifiées dans le cadre de

⁸ Bundesinstitut für Risikobewertung : Fragen und Antworten zum Genome Editing und CRISPR/Cas9, <https://www.bfr.bund.de/de/fragen_und_antworten_zum_genome_editing_und_crispr_cas9-199684.html>

l'accord agricole bilatéral⁹). Pour ces raisons, il est important de pouvoir s'appuyer sur une définition uniforme des produits issus de techniques de modification génétique et soumis au champ d'application de la LGG et de disposer de méthodes de détection correspondantes.

Des plantes cultivées qui sont par exemple plus résistantes à la sécheresse ou aux maladies fongiques pourraient contribuer, sur le moyen à long terme, à une agriculture plus durable et préservant les ressources. Les éventuelles opportunités liées aux nouvelles techniques de modification génétique se trouvent du côté des plantes qui, dans l'ensemble, rendent la production des aliments plus efficiente et plus durable, s'adaptent plus rapidement aux changements climatiques¹⁰ et pourraient générer une plus-value pour les consommateurs. Cependant, les données scientifiques sont actuellement encore insuffisantes pour permettre une évaluation des risques.

1.3 Solutions étudiées et solution retenue

Le Conseil fédéral a pris connaissance d'une note de discussion qui déclare que les nouvelles techniques de modification génétique tombent sous le coup de la législation actuelle sur le génie génétique¹¹. Pour l'heure, il ne juge pas opportun de créer la base légale nécessaire pour soustraire certains produits issus de l'édition génomique au champ d'application de la LGG¹². En effet, conformément à la définition donnée à l'art. 5, al. 2, LGG, les nouvelles techniques de génie génétique génèrent une modification du génome qui ne se produit pas naturellement par multiplication ou par recombinaison naturelle. Le droit actuel¹³ prévoit une exception pour les organismes traités par des techniques de mutagenèse¹⁴. Cette disposition dérogatoire ne s'applique toutefois qu'aux techniques et produits dont la sécurité était avérée, au moment de l'adoption de la disposition, grâce aux expériences acquises en la matière (*history of safe use*). En revanche, à ce jour, les données ne suffisent pas pour justifier l'exclusion des organismes issus de l'édition génomique du champ d'application de la législation sur le génie génétique. Dans sa note de discussion du 18 novembre 2018, le Conseil fédéral a annoncé un examen des bases légales existantes en vue d'une adaptation de la législation basée sur les risques sur le génie génétique. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche ont depuis rempli ce mandat. Les résultats ont montré que les bases légales

⁹ RS 0.916.026.81

¹⁰ Cf. IPCC Special report on climate change and land, chapitre 5 ; <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

¹¹ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73173.html>

¹² Cf. réponse du Conseil fédéral à la motion 19.4050, déposée le 27 novembre 2019 par le groupe libéral-radical : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20194050>.

¹³ Cf. annexe 1 de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (RS 814.911) et de l'ordonnance sur l'utilisation confinée (RS 814.912).

¹⁴ La mutagenèse est une technique qui vise à augmenter le taux de mutation dans le génome d'un organisme par le traitement avec des produits chimiques ou des radiations.

offraient la flexibilité nécessaire pour évaluer les produits issus des nouvelles techniques de modification génétique tout en appliquant le principe de précaution. La LGG se fonde aujourd'hui déjà suffisamment sur les risques. En l'absence de données (plus complètes) sur les nouvelles techniques de modification génétique, un assouplissement n'est pas justifié.

Néanmoins, cet examen a fait apparaître un autre aspect : l'échéance du moratoire fixée à fin 2021. Les dispositions juridiques relatives à la culture d'OGM sont rudimentaires et lacunaires. Étant donné que le Parlement a refusé à plusieurs reprises d'adapter la LGG pour y traiter le sujet de la coexistence, il manque toujours une base légale en la matière de même que des prescriptions plus concrètes au niveau du droit des ordonnances. Actuellement, certaines techniques de modification génétique sont décrites ou nommées à ce niveau. Au vu du développement des nouvelles techniques, il est nécessaire de les y définir. En outre, il faut répondre à certaines questions actuelles concernant l'exécution dans le domaine des nouvelles techniques de modification génétique, notamment au sujet de la traçabilité ou du monitoring environnemental, qui feront l'objet d'un examen supplémentaire.

Les discussions menées avec les différents groupes d'acteurs concernés ont montré qu'un consensus en matière d'ampleur et de densité normatives ne semble pour l'instant guère probable du fait des avis très divergents. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les acteurs n'arrivent parfois pas, ou pas assez, à évaluer les opportunités et les risques actuels que recèlent les produits issus des nouvelles techniques de modification génétique, ni d'ailleurs leurs répercussions sur la pratique agricole. En outre, ils sont nombreux à vouloir connaître d'abord l'évolution des produits issus de techniques de modification génétique ainsi que de leur réglementation dans les autres pays, notamment au sein de l'UE. Bien que la législation sur le génie génétique ne soit soumise à aucune obligation imposée par le droit international, il semble être dans l'intérêt de la Suisse de tenir compte des évolutions à l'échelle internationale et des futures adaptations de la réglementation dans les autres pays.

Il est donc judicieux d'adopter une approche prudente, par étapes, qui tient compte des principes de la LGG. La prolongation du moratoire est ainsi un nouveau pas dans cette direction.

1.4 Relation avec le programme de la législation et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le présent projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁶.

¹⁵ FF 2016 981

¹⁶ FF 2016 4999

Il est indiqué de modifier la LGG afin de pouvoir faire face de manière adéquate aux défis qui se poseront à l'avenir dans le domaine du génie génétique.

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Aucune intervention parlementaire n'est à classer. Les interventions actuellement en cours de traitement dans le domaine du génie génétique sont les suivantes :

- motion 19.4050 « Autoriser l'édition génomique, technologie qui profite à la protection de l'environnement », déposée par le groupe libéral-radical le 18 septembre 2019 ; le Conseil fédéral a proposé le rejet de cette motion le 27 novembre 2019 ;
- motion 19.4225 « Moratoire sur les OGM. Prolongation », déposée par le conseiller national Andreas Aebi le 26 septembre 2019 ; le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé sur le sujet.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La réglementation européenne sur le génie génétique ressemble à celle de la Suisse. En effet, la directive européenne 2001/18/CE¹⁷ sur la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement contient des prescriptions semblables, voire quasi identiques. Cependant, contrairement à la législation suisse, le droit européen ne connaît pas de moratoire, mais admet des restrictions nationales spécifiques. Compte tenu de la divergence d'opinions au sein de la population européenne à l'égard de la question du génie génétique et sur la base du complément à la directive 2001/18/CE (article 26 ter)¹⁸, les États membres sont autorisés depuis 2015 à restreindre sur leur territoire l'utilisation de certains OGM admis au sein de l'UE (possibilité « *opt out* »). L'UE prévoit à ce titre un système en plusieurs étapes. Dans un premier temps, la procédure d'autorisation des OGM permet à chaque État membre de s'adresser au notifiant afin que celui-ci retire la demande d'autorisation (notification) qu'il lui a adressée ou en réduise l'envergure. Dans un second temps, soit après que l'UE a autorisé la culture d'un OGM, seuls les États membres ayant tenté en vain d'obtenir une modification ou un retrait de la notification lors de la première étape pourront interdire la culture de ces OGM. Une telle interdiction doit être

¹⁷ 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, JO L 106 du 17.4.2001, p. 5

¹⁸ Modifiée par la directive (UE) 2015/412 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, JO L 68 du 13.3.2015, p. 1 ss

dûment motivée. Sont admis au sens de l'article 26 ter, paragraphe 3, de la directive 2001/18/CE des motifs sérieux tels que ceux liés : a) à des objectifs de politique environnementale ; b) à l'aménagement du territoire ; c) à l'affectation des sols ; d) aux incidences socio-économiques ; e) à la volonté d'éviter la présence d'OGM dans d'autres produits ; f) à des objectifs de politique agricole ; g) à l'ordre public. Cette possibilité est donc étudiée au cas par cas, c'est-à-dire par produit OGM admis, et s'applique uniquement à la *culture* d'OGM. En Suisse, à l'inverse, le moratoire a une portée générale et concerne la *mise en circulation* de tous les produits OGM à des fins agricoles, horticoles ou forestières. De plus, il s'impose dès la procédure d'autorisation.

Dans son arrêt de principe du 25 juillet 2018¹⁹, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a précisé que, selon l'interprétation statique du droit, les organismes issus des nouvelles techniques de modification génétique relevaient du champ d'application de la directive 2001/18/CE et étaient, par conséquent, réglementés de la même manière que les OGM issus des techniques classiques. La question était de savoir si les organismes issus de l'édition génomique étaient des OGM au sens de la directive 2001/18/CE et si, du fait de leur nature de produits issus d'une mutagenèse ciblée et en raison de la disposition dérogatoire en la matière, ils étaient exclus du champ d'application de cette directive. La CJUE a précisé à cet égard que les organismes issus de procédés de mutagenèse sont eux aussi des OGM au sens de la directive. Elle a en outre précisé que le législateur de l'UE avait prévu la dérogation uniquement pour les « organismes obtenus au moyen de techniques/méthodes qui ont été traditionnellement utilisées pour diverses applications et dont la sécurité est avérée depuis longtemps²⁰ ». Or, toujours selon la CJUE, cette sécurité (*history of safe use*) n'existe pas (encore) pour les produits issus des nouvelles techniques de modification génétique, qui doivent donc être considérés comme des OGM au sens de la directive et ne sont pas couverts par la dérogation. Par conséquent, les variétés créées ou à créer par des procédés de mutagenèse ciblée ne devraient être admises également à l'avenir que « si toutes les mesures appropriées ont été prises pour éviter les risques pour la santé humaine et l'environnement »²¹. À une question parlementaire demandant de savoir si les techniques appelées Epibreed tombaient dans le champ d'application du droit européen sur le génie génétique²², la Commission européenne a répondu que les dispositions de la directive 2001/18/CE s'appliquaient aux organismes issus de cette technologie de mutagenèse puisque, au moment de l'adoption de cette directive, la technique n'était pas traditionnellement utilisée dans un certain nombre d'applications et, ce faisant, ne bénéficiait pas d'une expérience d'utilisation sûre²³.

¹⁹ CJUE, affaire C-528/16, Confédération paysanne e.a., JO C 328 du 17.9.2018, p. 4 ss

²⁰ CJUE, affaire C-528/16, ch. marg. 51, avec référence au considérant 17 de la directive 2001/18/CE

²¹ Article 4, paragraphe 4, de la directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JO L 193 du 20.7.2002, p. 1 ss

²² [Question parlementaire P-003885/2020 du 1.7.2020](#)

²³ Réponse donnée par Mme Kyriakides au nom de la Commission européenne le 9.9.2020 à la question parlementaire P-003885/2020

Le Conseil de l'UE a chargé la Commission européenne de soumettre, d'ici au 30 avril 2021, un rapport d'étude et de préciser les mesures qui s'imposent sur la base des résultats obtenus²⁴.

La Norvège, membre de l'Espace économique européen, étudie elle aussi la question du point de vue juridique²⁵.

Au plan international, il convient de faire la différence entre les États plutôt restrictifs et sceptiques quant au génie génétique (notamment les États européens, y c. l'UE), qui suivent une approche axée sur la technique de modification génétique appliquée, et ceux suivant une approche essentiellement orientée sur le produit (États-Unis, Argentine, Australie, Canada, entre autres). La seconde approche prévoit une procédure d'autorisation uniforme pour tous les produits, qu'ils soient cultivés de manière conventionnelle ou issus d'une technique de modification génétique. Les réglementations correspondantes se concentrent sur l'organisme et ses nouvelles propriétés et font abstraction de la façon selon laquelle il a été produit. Les réglementations suisse et européenne, en revanche, font la distinction entre OGM et non-OGM en ce qui concerne les procédures d'autorisation. Le commerce avec les pays appliquant avant tout une réglementation axée sur le produit s'en trouve affecté, car certains produits issus des nouvelles techniques de modification génétique ne doivent pas y être autorisés comme OGM et être désignés en tant que tels.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Il est proposé de prolonger le moratoire visé à l'art. 37a LGG de quatre années supplémentaires, soit aux années 2022-2025. Il n'y a pas lieu d'apporter d'autres modifications à la LGG, qui s'applique également aux produits issus des nouvelles techniques de modification génétique : la modification génétique qui s'opère selon celles-ci se produit dans tous les cas de manière non naturelle, ce qui répond à l'art. 5, al. 2, LGG.

Prolonger le moratoire de quatre années supplémentaires permettrait d'approfondir les discussions à propos de l'introduction du génie génétique dans l'agriculture suisse, plus particulièrement autour de produits innovants en matière de sélection fabriqués selon les nouvelles techniques de modification génétique. La durée du moratoire doit être mise à profit pour trouver une solution acceptable et durable qui obéisse au principe de précaution mais ne porte pas excessivement atteinte au pôle

²⁴ Décision (UE) 2019/1904 du Conseil du 8 novembre 2019 invitant la Commission à soumettre une étude à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-528/16 concernant le statut des nouvelles techniques génomiques dans le droit de l'Union, et une proposition, le cas échéant pour tenir compte des résultats de l'étude, JO L 293 du 14.11.2019, p. 103 s.

²⁵ The Norwegian Biotechnology Advisory Board – The Gene Technology Act – Final statement (4.12.2018). <https://www.bioteknologiradet.no/english/>

suisse de recherche et d'innovation ni à la stratégie qualité de l'agriculture et de la filière alimentaire suisses²⁶.

3.2 Adéquation des moyens requis

La prolongation du moratoire sur les OGM maintient le statu quo et ne nécessite aucune adéquation des moyens requis.

3.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre de la prolongation du moratoire pour quatre années supplémentaires n'appelle pas des mesures nouvelles ou particulières. L'adaptation, temporelle, de la loi sur le génie génétique répond matériellement au droit en vigueur et signifie que les autorités fédérales compétentes ne pourraient accorder aucune autorisation de cultiver des OGM jusqu'au 31 décembre 2025.

4 Commentaire des dispositions

Art. 37a

Il s'agit uniquement de prolonger le moratoire inscrit à l'art. 37a de quatre années supplémentaires, soit de reporter l'échéance au 31 décembre 2025. La disposition reste donc matériellement identique, c'est-à-dire qu'aucune autorisation ne peut être délivrée jusqu'à l'échéance du moratoire pour la mise en circulation, à des fins agricoles, horticoles ou forestières, de plantes et de parties de plantes génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire, de semences et d'autre matériel végétal de multiplication génétiquement modifiés, ou d'animaux génétiquement modifiés.

Le moratoire ne touche pas les activités en milieu confiné (laboratoire, serre, etc.), ni les essais de dissémination et les domaines d'application suivants : médicaments, aliments pour animaux, denrées alimentaires et engrais. La recherche et le développement sont donc admis durant le moratoire dans les domaines concernés par celui-ci.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'aura pas de conséquences directes pour la Confédération.

²⁶ <https://www.qualitaetsstrategie.ch/fr/>

5.2 **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Le projet n'aura pas de conséquences pour le personnel et les finances des cantons et des communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 **Conséquences économiques**

Prolonger le moratoire suspendrait pour quatre années supplémentaires les prescriptions en matière de mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement. Durant la période allant jusqu'au 31 décembre 2025, aucune autorisation ne pourrait être accordée pour la mise en circulation, à des fins agricoles, horticoles ou forestières, de plantes et de parties de plantes génétiquement modifiées, de semences et d'autre matériel végétal de multiplication génétiquement modifiés, ou d'animaux génétiquement modifiés. Le moratoire n'a jusqu'ici pas eu de conséquences notables pour l'économie suisse, ce qui pourrait notamment être dû aux réticences à l'égard de la culture d'OGM à des fins agricoles dans le contexte européen général.

Agriculture suisse

La prolongation du moratoire concerne directement l'agriculture suisse. D'une part, la majorité des agriculteurs, selon les organisations qui les représentent, souhaite de toute manière renoncer à utiliser des OGM au moins durant les années à venir ; les produits fabriqués à partir d'OGM disponibles à l'étranger ne soulèvent d'ailleurs pas d'intérêt en Suisse à l'heure actuelle. 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. Il est aussi possible de faire une demande d'autorisation durant le moratoire. Par ailleurs, qu'il y ait moratoire ou non, l'art. 9 LGG interdit d'élever et de mettre en circulation les vertébrés dont le patrimoine génétique a été modifié hormis à des fins scientifiques, thérapeutiques ou de diagnostic médical ou vétérinaire. Selon les associations et les entreprises du secteur, l'actuel moratoire s'est révélé avantageux tant sur le marché suisse qu'à l'exportation, car il a engendré la confiance dans les produits suisses et car une agriculture exempte d'OGM est gage de qualité aux yeux d'un grand nombre de clients. Ces affirmations ne sont toutefois pas étayées par des chiffres. Il faut noter que, pour l'heure, le secteur renonce de lui-même à importer des aliments pour animaux génétiquement modifiés autorisés²⁷. Or l'évolution des conditions climatiques et la pression qui s'exerce sur l'agriculture pour que celle-ci produise de manière plus durable pourraient avoir des répercussions à l'avenir sur l'intérêt pour

²⁷ https://www.qualitaetsstrategie.ch/images/charta/charta_f.pdf

les nouvelles techniques de modification génétique dans le domaine de la sélection végétale.

Autres branches concernées, y c. recherche et développement dans le secteur privé

Les producteurs de semences et les entreprises de sélection végétale proposant des produits OGM font également partie des milieux directement concernés par une prolongation du moratoire. Il s'agit d'un petit nombre de 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.

Les PME des autres branches du domaine de la biotechnologie ne sont guère touchées directement par la prolongation du moratoire, car elles ne sont pas actives dans le domaine du génie génétique vert. Dans le cadre des précédentes prolongations du moratoire, certaines associations et sociétés du domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (boulangeries, Union professionnelle suisse de la viande, Gastrosuisse) redoutaient, en cas de culture d'OGM en Suisse, une perte de qualité de leurs produits aux yeux des clients sceptiques à l'égard des OGM, accompagnée de la perte à long terme de ces clients.

Recherche publique

Dans le cadre de la première prolongation du moratoire en 2010, le Conseil fédéral supposait déjà que, même si ce moratoire n'allait pas affecter la recherche de manière directe, la Suisse pouvait perdre de son attrait comme pôle de recherche sur le plan international, l'économie risquait de réduire ses investissements dans la recherche et les perspectives incertaines pouvaient inciter les chercheurs à émigrer, privant ainsi la Suisse de leur savoir.²⁸

Dans son message du 1^{er} juillet 2009, le Conseil fédéral a montré dans le détail que le moratoire n'avait pas eu d'effets négatifs sur la recherche génétique en Suisse, au contraire²⁹ ; une affirmation qui n'a pas été infirmée par les résultats du PNR 59 (2007-2011). Des essais de dissémination sont régulièrement effectués avec des plantes génétiquement modifiées sur le site d'essai protégé Agroscope de Reckenholz (ZH), unique en Europe, en service depuis 2014 (six essais autorisés réalisés jusqu'ici avec du blé d'été et d'hiver, de l'orge, des pommes, des pommes de terre et du maïs)³⁰. Là non plus, aucun recul significatif des essais de dissémination n'est constaté. Ces essais ont jusqu'ici été menés principalement à des fins de recherche fondamentale. Ils doivent aussi contribuer à la recherche sur la biosécurité.

²⁸ FF 2004 4629 4639 s.

²⁹ FF 2009 4887 4907 ss

³⁰ Registre de l'OFEV sur les disséminations expérimentales d'OGM : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biotechnologie/info-specialistes/disseminations-experimentales/disseminations-experimentales-dorganismes-genetiquement-modifies.html>

Outre les essais de dissémination, l'essentiel de la recherche en génie génétique en Suisse se déroule en milieu confiné (laboratoires, serres, installations de production). En vertu des art. 8 et 9 de l'ordonnance du 9 mai 2012 sur l'utilisation confinée³¹, tous les projets de recherche comportant des OGM doivent être annoncés au Bureau de biotechnologie de la Confédération et examinés par les offices fédéraux de la santé publique et de l'environnement et d'autres services spécialisés. Chaque année, un grand nombre de projets déclarant des OGM font l'objet d'une notification ou d'une demande d'autorisation. Il n'est pas constaté d'effet négatif du moratoire actuel sur les activités en milieu confiné.

5.4 Conséquences sanitaires et sociales

Le moratoire concerne directement l'agriculture, l'économie forestière et l'horticulture productrice suisses. Toutefois, s'il était prolongé, les consommateurs de produits provenant de ces secteurs n'auraient pas à craindre de conséquences économiques. La stratégie qualité de l'agriculture, qu'ils plébiscitent régulièrement dans les sondages, serait poursuivie. En parallèle, l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux contenant des OGM resterait admise durant le moratoire, de sorte que le choix entre produits avec OGM et produits sans OGM existe.

5.5 Conséquences environnementales

La LGG précise, à son art. 6, al. 1 et 3, les atteintes et les mises en danger qu'il faut éviter pour l'être humain et l'environnement. Ces exigences seraient de facto satisfaites s'il était renoncé durant quatre années supplémentaires à cultiver des OGM à des fins agricoles, horticoles ou forestières. Il serait en outre possible de continuer de développer le monitoring en matière d'OGM, notamment en relation avec la traçabilité des produits contenant des OGM issus des nouvelles techniques de modification génétique et donc difficiles à détecter³².

Il faut mettre la priorité sur l'élaboration de nouvelles méthodes de détection de ces produits afin de garantir l'exécution du monitoring en matière d'OGM à des coûts modérés. L'administration fédérale soutient activement ces efforts, d'une part, en contribuant financièrement à des projets de recherche menés au sein d'établissements publics et, d'autre part, en collaborant avec ces derniers sur les questions de fond.

³¹ RS 814.912

³² Information de l'OFEV sur le monitoring en matière d'OGM :
<<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biotechnologie/info-specialistes/monitoring-en-matiere-dorganismes-genetiquement-modifies.html>>

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Matériellement, le projet se fonde sur l'art. 120, al. 1, Cst., qui dispose que l'être humain et son environnement doivent être protégés contre les abus en matière de génie génétique. 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 presque uniquement l'agriculture et qui se justifie. 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, notamment sous l'angle de la protection de la propriété et des nouvelles techniques de modification génétique. Contrairement à une interdiction générale, une nouvelle prolongation limitée à une période de quatre ans n'outrepasse pas le cadre de la Constitution.

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. Le moratoire restreint la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst.³³, car il interdit durant quatre ans de délivrer, à des fins agricoles, horticoles ou forestières, des autorisations de mise en circulation de plantes et de parties de plantes génétiquement modifiées, de semences génétiquement modifiées et d'autre matériel végétal de multiplication et d'animaux génétiquement modifiés. Une telle restriction est admissible aux conditions de l'art. 36 Cst. L'art. 37a LGG constitue la base légale nécessaire à la restriction de droits fondamentaux (art. 36, al. 1, Cst.). Cette interdiction étant édictée afin de protéger en particulier 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.).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

6.2.1 Organisation mondiale du commerce (OMC)

Le Conseil fédéral a déjà exposé dans ses messages du 18 août 2004³⁴, du 1^{er} juillet 2009³⁵ et du 29 juin 2016 les rapports qui existent entre le moratoire et les

³³ Voir le Message, FF 2004 4629 4643

³⁴ FF 2004 4629 4640 s.

³⁵ FF 2009 4887 4910 s.

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 les accords pertinents de l'OMC (en particulier le GATT et l'Accord OTC, éventuellement l'Accord SPS).

La jurisprudence actuelle de l'OMC à propos des mesures concernant les OGM³⁶ n'est pas forcément ni directement transposable au moratoire suisse. Celui-ci se rapporte uniquement à la mise en circulation, et plus particulièrement à la culture, de matériel végétal de multiplication génétiquement modifié. Il ne porte pas sur les OGM pris globalement comme le moratoire qui s'appliquait à l'origine sur le territoire de l'actuelle Union européenne, au sujet duquel le groupe spécial désigné par l'OMC a constaté, en 2006, deux violations du droit de l'OMC.

La prolongation du moratoire proposée ici doit, comme les précédentes, être notifiée à l'OMC et motivée. On ne peut exclure qu'une nouvelle prolongation du moratoire suscite des critiques de la part d'autres membres de l'OMC.

6.2.2 Union européenne (UE)

Comme cela a déjà été mentionné dans les messages du 18 août 2004³⁷ et du 1^{er} juillet 2009³⁸, le moratoire suisse ne correspond pas, sur le fond, au droit européen actuel. La directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement prévoit que la mise en circulation de matériel végétal de multiplication génétiquement modifié sera décidée de cas en cas, après examen. Bien que certains États membres de l'UE interdisent de mettre des OGM en circulation sur leur territoire, l'UE ne connaît plus, depuis 2004, de moratoire de fait interdisant la mise en circulation d'OGM. Néanmoins, depuis 2015, les États membres de l'UE peuvent interdire (« *opt out* ») au cas par cas la culture d'OGM admis dans l'UE pour d'autres motifs que des risques sanitaires et environnementaux, par exemple des raisons socio-économiques).

L'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles³⁹ (accord agricole) ne s'oppose pas à une prolongation du moratoire : d'après son annexe 6, le commerce bilatéral de

³⁶ FF 2009 4887 4910

³⁷ FF 2004 4629 4642 s.

³⁸ FF 2009 4887 4911

³⁹ RS 0.916.026.81

semences est certes libéralisé, mais les variétés génétiquement modifiées sont explicitement exclues des dispositions pertinentes (annexe 6, art. 5, al. 4).⁴⁰

6.2.3 Protocole de Cartagena

Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques⁴¹ règle au premier chef des aspects des mouvements transfrontières d'OGM⁴². La Suisse, en sa qualité d'État partie, peut statuer sur les demandes d'autorisation relatives à l'importation ou au transit 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). Il convient de statuer sur la base d'une évaluation scientifique des risques. La Suisse conserve ainsi toute latitude pour prendre en compte le principe de précaution (cf. art. 1 et 10, ch. 6, et Annexe III du Protocole). Elle peut l'invoquer pour justifier une interdiction temporaire d'importer ou d'autoriser des plantes et parties de plantes vivantes et des semences génétiquement modifiées. La prolongation du moratoire n'a donc aucune incidence sur le Protocole de Cartagena.

6.3 Forme de l'acte à adopter

La mise en œuvre du projet s'effectuera par l'adaptation d'une disposition de la loi sur le génie génétique. Comme elle constitue une disposition importante fixant des règles de droit, la prolongation du moratoire doit être édictée sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). À l'origine, le moratoire a été inscrit dans la Constitution à la suite d'une initiative populaire (art. 197, ch. 7, Cst.). Toutefois, dans la mesure du possible, la Constitution ne doit pas être encombrée de réglementations temporaires. C'est pourquoi il a été décidé, en 2004 déjà, d'inscrire la prolongation du moratoire dans la loi sur le génie génétique, considérée comme le cadre formel adapté. La nouvelle prolongation suit le même principe.

⁴⁰ Dans le projet d'accord institutionnel entre la Suisse et l'UE, l'exception concernant les semences ne fait pas explicitement partie des exceptions au développement dynamique du droit. Cependant, une note de bas de page sur les exceptions au développement dynamique du droit (protocole 2 de l'accord institutionnel) précise que dans le domaine de la sécurité alimentaire, des négociations se poursuivent entre les parties et concernent entre autres les règles applicables aux variétés génétiquement modifiées. Il est ainsi clairement indiqué qu'une nouvelle règle convenue entre la Suisse et l'UE serait nécessaire pour modifier la réserve y relative dans l'accord agricole. L'accord institutionnel ne s'oppose donc pas à une prolongation du moratoire. La question des conséquences qu'aurait cette prolongation pour les négociations en matière de sécurité alimentaire reste ouverte.

⁴¹ RS **0.451.431**

⁴² Voir Message, FF **2004** 4629 4643

6.4 Frein aux dépenses

L'adaptation prévue de l'art. 37a LGG ne prévoit ni nouvelles dispositions relatives aux subventions (entraînant des dépenses supérieures à l'un des seuils) ni crédits d'engagement.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

La prolongation du moratoire ne touche ni la répartition ni l'exécution des tâches par la Confédération et les cantons.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

La prolongation du moratoire n'affecte pas la législation en matière de subventions.

6.7 Délégation des compétences législatives

Le projet ne comporte aucune disposition concernant la délégation des compétences législatives.

6.8 Protection des données

La prolongation du moratoire de quatre années supplémentaires n'a pas d'incidence sur la protection des données.