



24.443

## **Initiative parlementaire Prolongation du moratoire en vigueur sur le génie génétique**

### **Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national**

du 14 novembre 2024

---

Madame la Présidente,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur le génie génétique dans le domaine non humain (LGG)<sup>1</sup> que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

14 novembre 2024

Pour la commission:

La présidente, Simone de Montmollin

<sup>1</sup> FF 2024 3135

## Condensé

### Contexte

Lors de la dernière prolongation du moratoire sur le génie génétique, le 23 septembre 2021, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui présenter, d'ici à la fin du premier semestre 2024, un projet d'acte visant à instaurer un régime d'homologation fondé sur les risques applicables à certaines plantes issues des nouvelles techniques de génie génétique. Le 28 juin 2023, le Conseil fédéral a écrit aux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des États pour les informer que les travaux relatifs à ce projet prendraient plus de temps et qu'il prévoyait de présenter le message au Parlement à la fin du premier semestre 2025. Le 4 septembre 2024, il a informé les deux commissions que le projet d'acte prendrait la forme d'une loi spéciale et non d'une révision de la loi sur le génie génétique comme prévu initialement. À présent, le Conseil fédéral prévoit de présenter le message au Parlement au premier trimestre 2026.

Il ne restera manifestement pas assez de temps pour traiter le projet au Parlement avant la fin 2025 et l'échéance du moratoire en vigueur. Il est donc approprié de prolonger le moratoire de deux années supplémentaires. C'est la raison pour laquelle la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a décidé, le 5 septembre 2024, d'élaborer une initiative parlementaire pour une prolongation du moratoire jusqu'à fin 2027 (initiative parlementaire 24.443: Prolongation du moratoire actuel sur le génie génétique). La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États a approuvé l'initiative le 14 octobre 2024.

### Contenu du projet

La modification proposée de la loi sur le génie génétique prolonge de deux ans, jusqu'à la fin 2027, le moratoire en vigueur sur le génie génétique resté inchangé depuis 2005. Par conséquent, jusqu'à la fin 2027, aucune autorisation ne peut être délivrée 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.

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Suite à la votation populaire du 27 novembre 2005, un moratoire sur le génie génétique a été introduit, entraînant la suspension de la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés. Depuis, le Parlement a prolongé quatre fois le moratoire. La dernière prolongation a reporté l'échéance du moratoire à la fin 2025. Dans le cadre de cette prolongation, l'Assemblée fédérale a mandaté le Conseil fédéral d'élaborer «un projet d'acte visant à instaurer un régime d'homologation fondé sur les risques applicables aux plantes, parties de plantes, semences et autre matériel végétal de multiplication» (art. 37a al.2, LGG). Le 28 juin 2023, le Conseil fédéral a informé les Commissions de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et du Conseil des États que les travaux relatifs à ce projet prendraient plus de temps et qu'il prévoyait de présenter le message au Parlement à la fin du premier semestre 2025. Le 4 septembre 2024, le Conseil fédéral a annoncé au Parlement que la loi sur les nouvelles technologies génétiques devait prendre la forme d'une nouvelle loi spéciale qui sera présentée au premier trimestre 2026. Afin de laisser au Conseil fédéral le temps nécessaire de mener une consultation, la Commission a décidé de prolonger le délai du moratoire de deux ans en déposant l'initiative parlementaire 24.443 «Prolongation du moratoire actuel sur le génie génétique». La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États a approuvé par 11 contre 1 voix, le 14 octobre 2024, l'initiative déposée par la CSEC-N le 5 septembre 2024 par 17 voix contre 6 (et une abstention). À sa séance du 14 novembre 2024, la CSEC-N a approuvé par 24 voix et 1 abstention, un projet de loi (y.c. le rapport explicatif) visant à mettre en œuvre l'objectif de son initiative.

## 2 Contexte

### 2.1 Les nouvelles techniques de génie génétique

Ces dernières années, de nouvelles techniques de génie génétique ont été élaborées afin de permettre une modification ciblée du matériel génétique. Ces procédés présentent un potentiel élevé, en particulier dans le domaine de la sélection végétale, où ils sont considérés comme de nouvelles technologies de sélection. Leur application pourrait améliorer la durabilité de l'agriculture et la résilience des plantes utiles face aux changements climatiques. Ainsi, les plantes pourraient, par exemple, être modifiées génétiquement dans le but de limiter le recours aux produits phytosanitaires ou d'augmenter la tolérance à la sécheresse. Contrairement aux plantes transgéniques classiques, les plantes issues de nouvelles techniques de génie génétique ne contiennent généralement pas de matériel génétique n'appartenant pas à leur espèce. Il est parfois quasiment impossible de faire la différence entre les plantes obtenues à partir des nouvelles techniques de génie génétique et les organismes d'origine naturelle ou produits de manière conventionnelle. La question s'est donc posée de savoir si une égalité de traitement juridique avec les organismes génétiquement modifiés (OGM) classiques

(transgéniques) était justifiée dans tous les cas. Il n'est toutefois pas encore possible d'évaluer de manière définitive quelles modifications seront possibles à l'avenir grâce aux nouvelles techniques de génie génétique. L'utilisation de ces techniques présente par ailleurs le risque d'effets involontaires sur l'organisme, même si les plantes issues de ces techniques contiennent uniquement du matériel génétique provenant de leur espèce.

Les nouvelles techniques de génie génétique ont pour la première fois fait l'objet de discussions politiques au moment où il s'agissait de prolonger le moratoire jusqu'à la fin 2021. Dans ce cadre-là, en 2018, le Conseil fédéral a déclaré qu'elles étaient considérées comme des procédés de modification génétique d'un point de vue technique et juridique. Il restait toutefois à éclaircir si les produits issus de ces technologies devaient dans tous les cas être considérés comme des OGM<sup>2</sup>.

En 2020, le Conseil fédéral a refusé d'exclure les plantes issues des nouvelles techniques de génie génétique du champ d'application du droit sur le génie génétique<sup>3</sup>. Par la suite, le Parlement l'a chargé de préciser la définition juridique des OGM et les conditions auxquelles il était possible d'exclure un OGM du champ d'application du droit sur le génie génétique (po. 20.4211)<sup>4</sup>. Pendant les débats parlementaires portant sur la prolongation du moratoire jusqu'à la fin 2025, il a été donné suite à deux postulats, l'un exigeant des réponses sur l'utilisation des OGM (po. 21.3980)<sup>5</sup> et l'autre, un rapport sur les possibilités d'exclure du moratoire les plantes modifiées par édition génomique (po. 21.4345)<sup>6</sup>.

Dans le rapport en réponse à ces trois postulats<sup>7</sup>, le Conseil fédéral a affirmé – en tenant compte de deux avis de droit indépendants<sup>8,9</sup> – que, techniquement et juridiquement parlant, toutes les nouvelles techniques de génie génétique devaient être considérées comme des techniques de modification génétique, et que les organismes qui en résultaient étaient des OGM. Par conséquent, la loi sur le génie génétique s'applique également aux OGM issus de nouvelles techniques de génie génétique.

Outre la réglementation, la question du brevetage des techniques de génie génétique dans la sélection végétale et des variétés qui en résultent a également été abordée. Les propriétés des plantes et les nouvelles techniques utilisées dans la sélection végétale sont en effet brevetables. Si cela rend les investissements dans les innovations végétales plus attrayants, le manque de transparence et les restrictions d'accès aux ressources génétiques dans la sélection végétale peuvent avoir un effet négatif sur le dé-

<sup>2</sup> [Communiqué de presse du Conseil fédéral du 30 novembre 2018.](#)

<sup>3</sup> Avis du Conseil fédéral relatif à la motion 19.4050 «Autoriser l'édition génomique, technologie qui profite à la protection de l'environnement».

<sup>4</sup> Postulat 20.4211 Chevalley «Critères d'application du droit sur le génie génétique».

<sup>5</sup> Postulat 21.3980 CSEC-N «Moratoire sur les OGM. Des bonnes informations pour prendre des bonnes décisions».

<sup>6</sup> Postulat 21.4345 CSEC-E «Procédés de sélection par édition génomique».

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral (1<sup>er</sup> février 2023): Réglementation du génie génétique dans le domaine non humain.

<sup>8</sup> Boillet V., Largey T. 2022: Interprétation de la législation suisse sur le génie génétique, dans le contexte des nouvelles techniques.

<sup>9</sup> Mahlmann M. 2022: Parameter der rechtlichen Regulierung der Genom-Editierung in der Schweiz und in Europa (en allemand uniquement).

veloppement et la disponibilité de nouvelles variétés<sup>10</sup>. La CSEC-N a chargé le Conseil fédéral d'améliorer la transparence en matière de droits conférés par les brevets dans le domaine de la sélection variétale<sup>11</sup>.

## 2.2 Mise en œuvre de l'art. 37a, al. 2, LGG

Dans le cadre de la décision du 18 mars 2022 de prolonger le moratoire jusqu'à la fin 2025, le Parlement a confié au Conseil fédéral le mandat d'élaborer un projet de loi visant à instaurer un régime d'homologation fondé sur les risques applicables à un matériel végétal de multiplication spécifique issu des nouvelles techniques de génie génétique (art. 37a, al. 2, LGG). Conformément à l'art. 37a, al. 2, LGG, le délai de mise en œuvre du mandat est fixé de manière à ce que le Parlement bénéficie de suffisamment de temps pour traiter le projet du Conseil fédéral avant l'échéance du moratoire en vigueur (fin 2025).

Le 13 septembre 2023, le Conseil fédéral a informé le Parlement qu'il n'était pas en mesure de respecter le délai fixé à mi-2024 et qu'il prévoyait de présenter le message à la mi-2025. Ce retard est essentiellement justifié par la volonté du Conseil fédéral d'examiner la proposition de règlement de la Commission européenne sur les nouvelles techniques de génie génétique (cf. 2.3). Eu égard aux liens étroits avec l'UE, le Conseil fédéral entend dans la mesure du possible, dans le respect des dispositions constitutionnelles, éviter des entraves au commerce lors de la mise en œuvre de l'art. 37a, al. 2, LGG. Le 25 octobre 2023, le Conseil fédéral a fixé la forme du projet<sup>12</sup>.

Le 4 septembre 2024, le Conseil fédéral s'est à nouveau penché sur la mise en œuvre du mandat et a décidé qu'il devait prendre la forme d'une nouvelle loi spéciale. Cette décision entraîne un nouveau retard; le Conseil fédéral a informé le Parlement qu'il présenterait son message au premier trimestre 2026<sup>13</sup>.

La prolongation du moratoire jusqu'à la fin 2027 doit permettre de maintenir le *statu quo* jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur les plantes issues des nouvelles techniques de génie génétique (cf. chap. 1). En outre, la manière dont l'UE souhaite réglementer ces plantes à l'avenir pourrait bientôt être clarifiée. La prolongation du moratoire ne doit pas entraîner de retard dans la procédure d'élaboration de la loi spéciale.

<sup>10</sup> Incidence des droits de propriété intellectuelle en lien avec les nouvelles techniques de génie génétique et les variétés ainsi obtenues sur la sélection végétale et sur l'agriculture – rapport de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle du 28 février 2024.

<sup>11</sup> Postulat 22.3014 CSEC-N «Droits conférés par les brevets dans le domaine de la sélection variétale. Davantage de transparence».

<sup>12</sup> [Communiqué de presse du Conseil fédéral du 25 octobre 2023.](#)

<sup>13</sup> [Communiqué de presse du Conseil fédéral du 4 septembre 2024.](#)

### 2.3 Comparaison avec l'Union européenne

La comparabilité entre les législations suisse et européenne en matière de génie génétique dans le domaine non humain s'explique par le fait que le droit suisse s'inspire fortement du droit européen<sup>14</sup>. Cette similarité a l'avantage de faciliter le commerce avec l'UE dans les secteurs concernés.

Comme la Suisse, l'UE considère les plantes issues des nouvelles techniques de génie génétique comme des OGM<sup>15</sup>. Pour mettre en œuvre ses conclusions, la Commission européenne a présenté le 5 juillet 2023 un projet de réglementation spéciale des plantes produites par mutagenèse ciblée ou cisgenèse (nouvelles techniques génomiques, NTG) et qui ne contiennent aucun matériel génétique n'appartenant pas à l'espèce<sup>16</sup>.

Le 7 février 2024, le Parlement européen a adopté sa position en vue des négociations avec le Conseil de l'UE dans le cadre de la procédure législative ordinaire<sup>17</sup>. S'il a approuvé dans ses grandes lignes le projet de la Commission européenne, il a adopté plusieurs dispositions qui s'en écartent, dont l'une qui prévoit l'exclusion des végétaux NTG de la brevetabilité. Cet objet n'a pas encore été traité au Conseil de l'UE. La CSEC-N comme la CSEC-E suivent avec intérêt le développement des discussions au sein de l'UE.

### 2.4 Consultation

La commission renonce à mener une procédure de consultation pour deux raisons: d'une part, il s'agit de prolonger la durée limitée du moratoire déjà existant sans autre modification d'ordre matériel et d'autre part, conformément à l'art. 3a de la loi fédérale sur la procédure de consultation<sup>18</sup>, aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues.

## 3 Commentaire des articles

Il s'agit de prolonger le moratoire inscrit à l'art. 37a LGG jusqu'au 31 décembre 2027. La disposition reste 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

<sup>14</sup> Le Conseil fédéral (1<sup>er</sup> février 2023): Réglementation du génie génétique dans le domaine non humain.

<sup>15</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8285-2021-INIT/en/pdf>  
(en anglais uniquement)

<sup>16</sup> [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement \(UE\) 2017/625.](#)

<sup>17</sup> [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement \(UE\) 2017/625 et la directive 98/44/CE.](#)

<sup>18</sup> RS 172.061

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.

Comme jusqu'à présent, 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.

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur. Si le Parlement termine son examen à la session d'été 2025 et que le référendum n'est pas demandé, la date du 1<sup>er</sup> janvier 2026 est tout à fait envisageable.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences financières pour la Confédération**

Ce projet n'entraîne pas de conséquences financières pour la Confédération.

### **4.2 Conséquences sur les ressources en personnel de la Confédération et des cantons**

Ce projet n'entraîne pas de conséquences en matière de personnel pour la Confédération.

### **4.3 Conséquences économiques**

Prolonger le moratoire suspendrait les prescriptions en matière de mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement jusqu'au 31 décembre 2027. Aucune autorisation ne pourrait être accordée avant ce délai 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 message du 30 juin 2021 concernant la prolongation du moratoire jusqu'à la fin 2025 exposait en détail les conséquences du moratoire<sup>19</sup>. Le moratoire n'a pas eu jusqu'ici de conséquences notables pour l'économie suisse. Il est donc probable qu'une prolongation de deux ans n'ait pas non plus de conséquences notables pour l'économie.

<sup>19</sup> FF 2021 1655, 2021–2311

## 4.4 Conséquences sociales

Les consommateurs suisses de produits provenant de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'horticulture ne doivent pas s'attendre à des conséquences économiques en cas de prolongation du moratoire. La charte sur la stratégie qualité de l'agriculture et de la filière alimentaire suisses, qu'ils plébiscitent régulièrement dans les sondages, sera maintenue. En parallèle, l'importation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux contenant des OGM reste admise durant le moratoire.

## 4.5 Conséquences environnementales

L'art. 6, al. 1 et 3, LGG précise les atteintes et les mises en danger qu'il faut éviter pour l'être humain et l'environnement. Ces exigences sont *de facto* satisfaites par l'interdiction de délivrer des autorisations pour des produits OGM destinés à des fins agricoles, horticoles ou forestières jusqu'à la fin 2027.

## 5 Aspects juridiques

### 5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet se fonde sur l'art. 120 Cst. pour proposer une prolongation de deux ans du moratoire déjà en vigueur sous cette forme depuis 2005. Les autorités resteront soumises à l'interdiction de délivrer, jusqu'au 31 décembre 2027, des autorisations 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 étant limité à deux ans et ne portant que sur les plantes et les animaux utilisés à des fins agricoles, horticoles ou forestières, il n'outrepasse pas le cadre de la Constitution.

### 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le Conseil fédéral a déjà exposé dans ses messages du 18 août 2004<sup>20</sup>, du 1<sup>er</sup> juillet 2009<sup>21</sup>, du 29 juin 2016<sup>22</sup> et du 30 juin 2021<sup>23</sup> les rapports qui existent entre le moratoire et les normes de l'OMC. Il considère qu'on ne peut pas dire de manière définitive si le moratoire frappant le matériel végétal de multiplication génétiquement modifié dans le cadre de l'agriculture est ou non compatible avec les accords pertinents de l'OMC (en particulier le GATT et l'accord OTC, éventuellement l'accord SPS).

<sup>20</sup> Voir le message concernant l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques», FF 2004 4629–4643.

<sup>21</sup> FF 2004 4629, 4640 s.

<sup>22</sup> FF 2009 4887, 4910 s.

<sup>23</sup> FF 2021 1655, 2021–2311

La jurisprudence actuelle de l'OMC à propos des mesures concernant les OGM<sup>24</sup> 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 UE, au sujet duquel le groupe spécial désigné par l'OMC a constaté, en 2006, deux violations du droit de l'OMC.

Comme pour les précédentes, la Suisse a notifié à l'OMC la prolongation du moratoire proposée ici et l'a motivée. Les États-Unis et le Canada ont réagi à la non-conformité, à leur sens, au droit de l'OMC et au caractère protectionniste de la nouvelle prolongation du moratoire.

### **5.3 Forme de l'acte**

Le projet contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst.

### **5.4 Frein aux dépenses**

Le projet ne contient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **5.5 Conformité aux principes de la loi sur les subventions**

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Les principes de la loi sur les subventions ne sont pas affectés.

### **5.6 Délégation de la compétence de légiférer**

Le projet ne prévoit aucune nouvelle norme de délégation qui habiliterait à l'édition de réglementations au niveau des ordonnances du Conseil fédéral.

### **5.7 Protection des données**

Le projet n'a aucune pertinence du point de vue de la protection des données.

<sup>24</sup> FF 2009 4887, 4910





Projet

# Loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique, LGG)

## Modification du ...

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture  
du Conseil national du 14 novembre 2024<sup>1</sup>,  
vu l'avis du Conseil fédéral du ...<sup>2</sup>,

*arrête:*

### I

La loi du 21 mars 2003 sur le génie génétique<sup>3</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 37a, al. 1*

<sup>1</sup> Aucune autorisation ne peut être délivrée pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2027 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.

### II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>1</sup> FF 2024 3134

<sup>2</sup> FF 2025 ...

<sup>3</sup> RS 814.91

