



00.008 e Modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) [loi sur le génie génétique, LGG]

Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture, du 30 avril 2001

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Entre avril 2000 et avril 2001, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) a consacré 18 jours de séance [\[1\]](#) à examiner un projet [\[2\]](#) présenté par le Conseil fédéral, visant à modifier la loi sur la protection de l'environnement (LPE) afin de combler le vide juridique constaté en matière de génie génétique dans le domaine non humain. S'appuyant sur le projet du Conseil fédéral, mais aussi, notamment, sur la LPE (état: 1995), sur l'ordonnance sur l'utilisation confinée et sur l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (toutes deux du 1^{er} novembre 1999), la commission a préféré mettre sur pied un dispositif nouveau: d'une part, elle a procédé à une refonte du droit suisse actuel en matière de génie génétique dans le domaine non humain, d'autre part, elle a complété et remanié certaines dispositions existantes.

La commission a ainsi décidé de s'écarter de la voie proposée par le Conseil fédéral, consistant à combler au moyen uniquement d'une modification de la LPE les lacunes du droit actuel en matière de génie génétique dans le domaine non humain, pour privilégier la solution d'une loi spécifique sur l'application du génie génétique au domaine non humain (LGG) [\[3\]](#).

Proposition de la Commission

La commission vous propose à l'unanimité, soit par 13 voix contre 0, de n'entrer en matière que sur le principe du projet présenté par le Conseil fédéral, et par 12 voix contre 0 (et 1 abstention), d'approuver le projet d'une nouvelle loi sur le génie génétique (LGG).

Pour la Commission

Le président: Pierre-Alain Gentil

1 La genèse du projet dit "Gen-Lex"

Entre avril 2000 et avril 2001, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) a consacré 18 jours de séance à examiner un projet présenté par le Conseil fédéral, visant à modifier la loi sur la protection de l'environnement (LPE) afin de combler le vide juridique constaté en matière de génie génétique dans le domaine non humain (cf. FF 2000, p. 2283 à 2326). S'appuyant sur le projet du Conseil fédéral, mais aussi, notamment, sur la LPE (état: 1995), sur l'ordonnance sur l'utilisation confinée et sur l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (toutes deux du 1^{er} novembre 1999), ainsi que sur

les directives pertinentes de l'Union européenne (UE) les plus récentes et sur le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques relatif à la convention sur la diversité biologique (ONU, janvier 2000), la commission a préféré mettre sur pied un dispositif nouveau: d'une part, elle a procédé à une refonte du droit suisse actuel en matière de génie génétique dans le domaine non humain, d'autre part, elle a complété et remanié certaines dispositions existantes.

2 Pourquoi un nouveau projet?

Si la commission a décidé de remanier le projet du Conseil fédéral, c'est qu'elle souhaitait:

- a) rendre plus lisible le droit suisse en matière de génie génétique appliqué au domaine non humain, en regroupant notamment les différentes dispositions pertinentes en un texte spécifique;
- b) réduire encore davantage les risques pour l'homme et l'environnement qui sont liés aux disséminations d'organismes génétiquement modifiés (OGM) effectuées à titre expérimental et à leur mise en circulation;
- c) définir précisément la notion de "dignité de la créature" s'agissant de l'animal et du végétal, et ce que cela signifie en termes de "respect" de cette dignité;
- d) harmoniser les dispositions relatives à l'obligation d'informer et à l'obligation de déclarer;
- e) régler la question de la responsabilité civile, compte tenu des intérêts des secteurs agricole et sylvicole d'une part, de la recherche et de l'industrie d'autre part;
- f) définir plus précisément les sanctions applicables.

3 Les modifications proposées par la commission

Les principales modifications proposées par la commission sont les suivantes:

1. Plutôt que d'engager une révision de la LPE et d'un grand nombre d'autres lois fédérales, la commission a décidé de mettre sur pied une **loi spécifique et exhaustive sur le génie génétique** (LGG). De fait, le droit en matière de génie génétique appliqué au domaine non humain est aujourd'hui relativement éclaté et donc peu lisible, à quoi s'ajoutent un certain nombre de redites inutiles et même certains problèmes de cohérence (par ex. dans la LPE entre les dispositions régissant la responsabilité civile et les dispositions pénales en matière de santé publique).

Le projet d'une loi fédérale sur l'application du génie génétique au domaine non humain adopté par la commission sur la base d'une proposition d'un expert mandaté par elle regroupe les principales dispositions régissant les divers domaines d'application du génie génétique (des médicaments à l'agriculture, en passant par les expérimentations animales). Il ne s'agissait pas pour la commission, qui n'en avait d'ailleurs pas reçu le mandat, de modifier sur le fond le droit en vigueur ou le projet proposé par le Conseil fédéral, mais de rassembler les dispositions pertinentes en un acte unique et d'améliorer la lisibilité du dispositif. Elle a ainsi retranché de la LPE les dispositions relatives au génie génétique, qui, si elles acquerraient d'autant plus de force qu'elles entraient dans le champ d'application des principes généraux applicables en matière de protection de l'environnement, ne s'y trouvaient pas vraiment à leur place (la LPE ne protégeant pas l'homme directement alors qu'il est précisément indispensable de garantir une protection immédiate, mais uniquement à raison des atteintes portées à l'environnement). Relevons à cet égard que le projet établi par la commission n'est pas d'une portée moindre que ne le sont la LPE de 1995 et le projet du Conseil fédéral en date du 1^{er} mars 2000 (par ex., le projet reprend telles quelles les dispositions de la LPE relatives au principe de précaution et au principe du pollueur-payeur, ainsi qu'un certain nombre de dispositions de la LPE régissant son exécution) même si la commission a renoncé à reprendre certaines dispositions de la LPE de portée mineure (concernant par ex. le droit de recours des communes visé à l'art. 57 LPE). L'essentiel en l'occurrence était d'unifier dans un même acte un certain nombre de dispositions fondamentales analogues mais réparties dans des textes différents, applicables chacune à un domaine différent (par ex., le projet rend inutiles les dispositions de la loi sur la protection des animaux, de la loi sur les denrées alimentaires, de la loi sur les épidémies et de la loi sur les épizooties relatives à la déclaration dans la mesure où elles concernent les OGM). En outre, ce regroupement des dispositions relatives aux OGM en un acte unique garantit l'applicabilité générale des dispositions de la LGG en matière de responsabilité civile et de sanctions pénales, ce qui évite que ne puissent s'appliquer des dispositions moins sévères, ainsi dans le domaine de la responsabilité du fait des

produits: d'ailleurs, les dispositions d'autres lois concernant les OGM ne s'appliquent qu'à la condition qu'elles soient plus sévères que celles de la LGG (cf. art. 4 LGG).

Rappelons enfin que l'*annexe 1* de la LGG contient l'ensemble des modifications d'autres lois relatives au génie génétique, et que l'*annexe 2* contient l'ensemble des modifications d'autres lois proposées par le Conseil fédéral et retenues par la commission. Enfin, sur le tableau synoptique, et outre les dispositions de la LGG et les modifications de la LPE proposées par la commission (annexe 1, ch. 3a, et plus particulièrement annexe 2, ch. 3a), on ne trouvera qu'à titre d'information le droit en vigueur et les propositions faites par le Conseil fédéral au moyen du message dit "Gen-Lex"; les modifications qui concernent d'autres lois fédérales aux annexes 1 et 2 s'appuient en revanche sur les propositions du Conseil fédéral.

2. La commission avait notamment à trancher le point épineux de savoir si le droit était vraiment à même d'appréhender dans leur diversité les risques environnementaux parfois inconnus liés aux OGM. Certains milieux, ainsi certains représentants du secteur agricole ou des associations de défense de l'environnement, ont d'ailleurs demandé publiquement à la commission à soumettre à un **moratoire** la mise en oeuvre directe d'OGM dans l'environnement, du moins lorsque se présente un risque de croisement entre animaux, végétaux ou micro-organismes ne contenant pas d'OGM avec des organismes génétiquement modifiés, ou s'agissant du recours à des animaux de rente génétiquement modifiés. La commission a conclu pour sa part que la Constitution ne permettait pas d'arrêter un moratoire pour la mise en oeuvre en général des OGM hors confinement, et qu'elle autorisait tout au plus certaines restrictions pour raisons de sécurité particulières: aussi a-t-elle renoncé dans sa majorité à l'idée de proposer un moratoire. Elle propose cependant de **préciser expressément les conditions dans lesquelles, selon l'état des connaissances scientifiques, sont autorisées la dissémination expérimentale ou la mise en circulation d'OGM en vue d'une utilisation dans l'environnement** (cf. art. 6, al. 2 LGG): par là, elle a inscrit dans la loi les conditions prévues à l'art. 8 de l'ordonnance de 1999 sur la dissémination pour l'autorisation de disséminations expérimentales, à cette différence près que cette disposition n'est pas applicable s'agissant de disséminations expérimentales effectuées à des **fins de recherche scientifique** pour étudier les propriétés en question des OGM (art. 6, al. 3 LGG). Compte tenu de la réglementation ainsi proposée, la majorité de la commission propose de ne pas inscrire dans la loi une disposition du type de celle que le Conseil fédéral proposait par mesure de sécurité à l'art. 29a, al. 3 LPE, permettant de refuser une autorisation si des intérêts publics prépondérants s'y opposent. Rappelons cependant que la commission propose d'accorder aux organisations de protection de l'environnement (mais non aux associations de défense des animaux ou de défense des consommateurs) un droit de recours leur permettant de recourir contre une décision prise par les autorités de délivrer une autorisation pour la mise en circulation d'OGM destinés à être utilisés dans l'environnement (art. 25 LGG, en rel. avec l'art. 55 LPE). Par ailleurs, la commission a repris les dispositions en vigueur sur la notification et l'autorisation obligatoires (cf. art. 8 à 10 LGG), et élargit la compétence du Conseil fédéral d'édicter des prescriptions particulières pour certains organismes ou pour certaines utilisations (art. 16 LGG).

3. S'agissant des principes généraux auxquels doit obéir la mise en oeuvre des OGM, il y a évidemment la nécessité de protéger l'homme, l'environnement et la diversité biologique, mais aussi, aux termes de la Constitution, la **"dignité de la créature"**. Après avoir entendu différents experts, la CSEC du Conseil des Etats a décidé de consacrer une disposition à part au respect de la "dignité de la créature" (cf. art. 7 LGG), qui, si elle reconnaît le droit de l'animal et du végétal à être protégés contre les atteintes contraires à la "dignité de la créature", affirme également que des intérêts humains dignes de protection peuvent, pour autant qu'ils soient prépondérants, justifier de telles atteintes portées sous la forme d'une manipulation du patrimoine génétique. S'agissant toujours de cette disposition, la commission propose cependant à cet égard de tenir compte dans l'appréciation d'une telle atteinte de la différence entre l'animal et le végétal, de leur place dans la hiérarchie des espèces, enfin de leur sensibilité à la douleur.

4. La commission souhaitait également améliorer l'**information du public** s'agissant de la mise en oeuvre des OGM et de ses effets. A l'instar de ce que proposait le Conseil fédéral à l'art. 29d, al. 3 de son projet de modification de la LPE, la commission propose d'introduire une **obligation générale de désigner** comme tels les OGM, y compris les mélanges, objets et produits qui en contiennent (art. 14 LGG). Compte tenu de ce qu'il peut toujours subsister des traces d'OGM dans certains produits, et qu'il est donc nécessaire de prévoir une "limite plancher" pour la présence d'OGM, la commission propose de laisser au Conseil fédéral la compétence de fixer les seuils en-dessous desquels il n'est pas obligatoire de désigner les mélanges, objets et produits comme contenant des OGM (art. 14, al. 2 LGG). En outre, et

toujours comme le proposait le Conseil fédéral, la commission propose d'autoriser la "déclaration négative", pour autant que le Conseil fédéral arrête à cet égard une solution cohérente qui prévienne toute confusion chez le consommateur.

Pour ce qui est toujours de l'information du public, relevons aussi l'existence des dispositions proposées en matière d'accès aux dossiers et des dispositions particulières qui concernent l'information du public s'agissant des disséminations effectuées à titre expérimental, des autorisations délivrées pour la mise en circulation de produits contenant des OGM ou des contrôles effectués par les autorités (cf. l'art. 9, al. 2, let. c, l'art. 10, al. 2 ou encore l'art. 15 LGG).

5. La question la plus complexe, et la plus débattue au sein de la question, concernait la **responsabilité civile pour les dommages causés en relation avec des OGM**. D'une façon générale, et après avoir examiné plusieurs pistes, la commission s'est ralliée à cet égard à ce que proposait le Conseil fédéral, soit un renforcement de la responsabilité des entreprises et installations utilisant des OGM pour les atteintes causées à l'environnement (cf. art. 59a et suiv. du projet de modif. LPE du CF). La commission propose cependant quelques **innovations**, dont les principales sont les suivantes. D'une part, le Conseil fédéral proposait qu'en cas de dommage causé par des OGM mis dans le commerce, la responsabilité en revenait d'abord au producteur (art. 59a, al. 2^{bis} et 2^{ter} du projet de modif. LPE du CF); la commission n'a pas été convaincue par cette approche, qu'elle a cru bon de réserver uniquement aux OGM utilisés dans les secteurs agricole ou sylvicole (art. 27, al. 3 LGG). D'autre part, la commission propose d'introduire une disposition consacrée aux dommages causés uniquement à l'environnement, c'est-à-dire aux "biens environnementaux" qui n'appartiennent à personne en particulier (art. 28 LGG), considérant que cela était justifié compte tenu des risques particuliers que les OGM font courir à l'environnement et à la diversité biologique, mais non pour toute utilisation d'organismes ou de substances. Enfin, la commission propose d'exclure la non-responsabilité pour risques de développement lorsque s'applique en plus la responsabilité du fait des produits pour des organismes autorisés, ces risques existant toujours s'agissant des OGM (cf. annexe 1, ch. 1: art. 5a [nouveau] LRFP).

6. La commission a souhaité par ailleurs **explicitement les dispositions pénales** en matière d'OGM. Elle a ainsi, et par opposition aux art. 60 et 61 LPE, réduit à l'art. 31 LGG les dispositions pénales au strict minimum (renonçant par ex. à des dispositions qui sanctionneraient de simples contraventions). D'autre part, elle propose de compléter le code pénal par une disposition environnementale sanctionnant les atteintes graves portées volontairement aux personnes (à leur intégrité corporelle ou à leur vie) ou à la diversité biologique au moyen d'OGM ou d'organismes pathogènes (art. 230^{bis} [nouveau] CP).

7. Enfin, la commission a remanié ou précisé un certain nombre de dispositions et de la LPE et d'autres lois fédérales. Ainsi, elle a réorganisé et simplifié les dispositions des art. 29a et suiv. et LPE (Organismes dangereux pour l'environnement). De même, elle a réexaminé et parfois simplifié un certain nombre d'autres dispositions relatives aux organismes pathogènes, même si la responsabilité pour les dommages causés par ces organismes reste régie de manière analogue à la responsabilité pour les dommages causés par les OGM. Enfin, elle a procédé à diverses modifications ou simplifications ponctuelles dans d'autres lois, ainsi dans la loi sur la protection des animaux.

[1] Séances des 10.4.; 16.5.; 14./15.8.; 5./6.9.; 16./17.10.; 6./7. 11.; 14.12.2000 und 22./23.1.; 19./20.2.; 2./3.4. et 30.4.2001

[2] Message, FF 2000, 2283-2326 (message du 1^{er} mars 2000, concernant l'objet 00.008)

[3] Tableau synoptique du 30. 4. 2001