

**Message
relatif à une révision de la loi fédérale
sur la protection de l'environnement
(LPE)**

du 7 juin 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent message en vous proposant d'approuver le projet de révision de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

1973	P	11677	Protection de l'environnement et économie de marché (E 12. 12. 73, Muheim)
1986	P ad	85.230	Taxes sur les nuisances (N 20. 6. 86, Commission du Conseil national)
1986	P	86.333	Elimination des déchets spéciaux. Compétence fédérale (N 9. 10. 86, Künzi)
1986	P	86.508	Piles contenant des substances dangereuses. Consigne (N 9. 10. 86, Grendelmeier)
1987	P	85.971	Elimination des déchets spéciaux. Compétence fédérale (N 19. 6. 87, Spoerry)
1987	P ad	86.047	Solvants (N 16. 3. 87, Commission du Conseil national)
1987	P	87.323	Agriculture et environnement. Harmonisation (N 19. 6. 87, Longet)
1987	P	87.394	Matières auxiliaires de l'agriculture. Taxe d'orientation (N 19. 6. 87, Jaeger)
1988	P	87.550	Elimination des déchets (N 18. 3. 88, Widmer)
1988	P	87.914	Manipulations génétiques. Déclaration obligatoire (N 18. 3. 88, Zwygart)
1988	M	88.321	Incinération des déchets spéciaux (N 23. 6. 88, Büttiker; S 29. 11. 88)
1989	P	88.821	Elimination des réfrigérateurs et congélateurs (N 23. 6. 89, Oehler)
1989	M	88.836	Elimination des déchets spéciaux (N 17. 3. 89, groupe démocrate-chrétien; E 5. 10. 89)

1989	P	89.442	Commission pour la recherche en matière de génie génétique (N 6. 10. 89, Commission du Conseil national)
1989	P	89.552	Produits «propres». Information des consommateurs (N 6. 10. 89, Schüle)
1990	P	90.309	Matériel de bureau de la Confédération. Gestion et recyclage (N 22. 6. 90, groupe écologiste)
1990	P	90.486	Légitimation de l'agriculture biologique (N 5. 10. 90, Dormann)
1990	P	90.488	Exportation et trafic des déchets. Restriction (N 22. 6. 90, Bär)
1992	M ad	92.057-4	Organismes génétiquement modifiés et organismes pathogènes. Réglementation (N 5. 10. 92/E 29. 9. 92, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du CN et du CE)

7 juin 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N36057

Condensé

Modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement

La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Depuis, de nombreux textes d'application ont vu le jour à tous les niveaux, et la Confédération, les cantons et les communes ont consenti, et continuent de consentir, des efforts considérables pour assurer son exécution.

La LPE a incontestablement fait la preuve de son efficacité. Toutefois, eu égard aux progrès spectaculaires enregistrés en matière de techniques d'environnement, et face au constat d'un niveau de pollution qui demeurerait élevé malgré l'action entreprise, il s'est rapidement révélé indispensable, non seulement d'étroffer la réglementation existante dans certains domaines déjà codifiés, mais aussi d'étendre son champ d'application à des domaines qui n'avaient pas encore été pris en compte. Cette nécessité a d'ailleurs été confirmée par de nombreuses interventions parlementaires.

Par ailleurs, les recommandations adoptées à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED; Rio de Janeiro, juin 1992) et l'apparition de la notion de «développement durable» ont donné à la politique environnementale des impulsions nouvelles. La nécessité de concilier écologie et économie est ainsi devenue une préoccupation essentielle. L'une des tâches principales qu'elle appelle consiste à compléter l'arsenal réglementaire classique par des instruments économiques.

Enfin, dans le cadre de l'adaptation de la LPE au droit communautaire qui avait été entreprise en vue de la conclusion d'un accord sur un Espace économique européen, le Parlement avait adopté un certain nombre de dispositions concernant notamment l'information en matière d'environnement et les substances dangereuses pour l'environnement (comme p. ex. les Bonnes pratiques de laboratoire). Même si l'accord précité a finalement été rejeté par le peuple et par les cantons, ces dispositions n'en continuent pas moins de revêtir une grande importance tant sur le plan de la protection de l'environnement que sous l'angle de l'intégration européenne: aussi a-t-il semblé légitime de les réinclure en partie dans le présent message.

Information en matière d'environnement (ch. 1)

Les pouvoirs publics assument déjà des tâches d'information et de conseil en matière de protection de l'environnement, mais pas dans tous les domaines. Si cette mission est ainsi inscrite dans la loi sur la protection de l'environnement, dans la loi sur la protection des eaux et dans la loi sur les forêts, elle ne l'est pas encore dans la loi sur la protection de la nature et du paysage, ni dans la loi sur la pêche. La modification proposée vise à combler cette lacune.

Ce renforcement de la mission d'information et de conseil des pouvoirs publics en matière d'environnement est conforme au droit de la Communauté européenne. Il est cependant à noter que n'ont pas été reprises les dispositions communautaires concernant la liberté d'accès des particuliers aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques.

Substances dangereuses pour l'environnement (ch. 2)

Une entrée de la Suisse dans l'EEE aurait grandement simplifié la situation en matière d'importations et d'exportations de produits chimiques, sans pour autant entraîner une baisse du niveau de protection. Même si le «non» l'a emporté, l'harmonisation dans ce domaine doit demeurer un objectif prioritaire. Pour l'atteindre, il convient de réaliser l'égalité de traitement entre producteurs nationaux et producteurs étrangers. Aussi est-il proposé des modifications visant:

- à adapter à celles de la CE les exigences relatives à l'information du preneur;
- à introduire une obligation de conformité aux «Bonnes pratiques de laboratoire»;
- à autoriser dans des conditions déterminées l'échange de données confidentielles avec des autorités étrangères.

Organismes dangereux pour l'environnement (ch. 3)

Il est aujourd'hui indispensable d'arrêter en matière d'organismes une réglementation propre à prévenir les risques que leur utilisation peut entraîner pour l'environnement. La sécurité dans ce domaine passe notamment par une évaluation préalable de l'impact sur l'environnement et par un contrôle a posteriori de la part de l'autorité compétente, du moins en ce qui concerne les principales activités liées aux organismes.

Une réglementation sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés avait déjà été adoptée dans le cadre du projet Eurolex. Ces dispositions prévoyaient essentiellement:

- pour les utilisations en laboratoire ou en entreprise de production («Mesures de confinement»): l'obligation, soit de notifier, soit d'être titulaire d'une autorisation, selon la gravité du danger potentiel;
- pour les utilisations impliquant une dissémination dans l'environnement («Dissémination à titre expérimental» et «Mise dans le commerce»): l'obligation d'être titulaire d'une autorisation.

Le dispositif proposé, qui reprend les dispositions précitées sur les organismes génétiquement modifiés, contient aussi des prescriptions applicables aux autres types d'organismes dangereux pour l'environnement. Fondamentalement, les exigences nouvelles sont: l'obligation de procéder à un contrôle autonome, l'obligation d'informer le preneur quant aux impacts sur l'environnement des produits contenant des organismes, et l'obligation d'utiliser les organismes d'une manière respectueuse de l'environnement.

Déchets (ch. 4)

La prise en compte de l'environnement dans la gestion des déchets et l'élimination des déchets sur le sol national constituent aujourd'hui des objectifs prioritaires. Ceux-ci s'orientent autour de quatre axes principaux:

1. *La prévention des déchets à la source,*
 2. *La diminution des polluants au niveau de la production et des biens de consommation,*
 3. *La diminution des déchets par une meilleure valorisation,*
 4. *La diminution de la pollution par un traitement écologique des déchets effectué dans le pays même.*
-

La réglementation proposée vise à donner aux autorités les moyens juridiques propres à leur permettre de faire face aux exigences d'une gestion moderne. Les principales dispositions prévues peuvent se résumer comme il suit:

- priorité donnée à la limitation à la source et aux autres mesures de réduction;
- définition de zones d'apport et acheminement des déchets vers une installation donnée;
- nouvelle répartition des tâches entre secteur public et secteur privé, dans le respect du principe de subsidiarité;
- contrôle des mouvements de déchets spéciaux étrangers dans la mesure où des entreprises suisses y sont impliquées à titre d'intermédiaires;
- instauration d'une taxe d'élimination anticipée en vue de financer une élimination respectueuse de l'environnement;
- réglementation des mouvements de déchets non spéciaux, en complément des dispositions sur les mouvements de déchets spéciaux;
- obligation d'assainir les sites contaminés et instauration d'une taxe spéciale destinée à assurer au moins en partie le financement de cet assainissement.

Protection des sols (ch. 5)

La LPE contient déjà un certain nombre de dispositions visant à protéger les sols contre les pollutions atmosphériques, les pollutions dues à l'emploi de substances dangereuses pour l'environnement ou encore les pollutions liées aux déchets. Les articles concernés reposent sur un principe selon lequel la protection des sols doit moins prendre la forme d'interventions palliatives sur les sols eux-mêmes que d'une action préventive et globale de limitation des émissions polluantes.

Des études menées ces dernières années ont cependant démontré, d'une part, que certains sols sont si pollués qu'ils nécessitent une intervention directe, et d'autre part, que certains sols subissent des atteintes physiques susceptibles de nuire à leur qualité.

Aussi les dispositions proposées visent-elles:

- à protéger les sols contre les atteintes physiques et mécaniques, et notamment contre l'érosion et le compactage;
- à permettre l'assainissement de sols ayant subi des atteintes telles que leur fertilité en est altérée, ou que leur utilisation constitue une menace pour l'homme, la faune ou la flore.

Taxes d'incitation (ch. 6)

Aujourd'hui essentiellement réglementaire, la politique environnementale doit faire davantage appel aux mécanismes du marché: tel est le constat qui s'impose quasiment partout, en Suisse comme à l'étranger.

Les instruments économiques, et notamment les taxes d'incitation, sont en effet particulièrement intéressants pour la politique environnementale car ils agissent sur les comportements: un pollueur contraint de payer pour la pollution qu'il occasionne cherchera forcément à réduire celle-ci. Cette incitation se traduira notamment par la recherche de procédés et de produits plus respectueux de l'environnement, pour des raisons évidentes d'intérêt économique.

Les dispositions proposées visent d'une part à contraindre le Conseil fédéral à introduire des taxes d'incitation sur:

- les composés organiques volatils (COV);
- l'huile de chauffage «extra-légère» (HEL) d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent (% masse).

Elles visent d'autre part à lui donner la compétence d'introduire le cas échéant des taxes d'incitation sur:

- les engrais minéraux;
- les excédents d'engrais de ferme;
- les produits pour le traitement des plantes.

Promotion des technologies environnementales (ch. 7)

Les problèmes d'environnement auxquels se trouve confronté le monde moderne ne peuvent être résolus sans l'aide de technologies appropriées. Or, il apparaît à l'évidence que l'état de la technique est à l'heure actuelle insuffisant pour qu'il soit possible de protéger efficacement l'homme et l'environnement des atteintes nuisibles ou incommodes. Aussi est-il essentiel pour l'avenir que la Suisse se donne au plus vite les moyens d'une mise en application accélérée des résultats de recherche sous la forme de procédés et d'installations «verts» dans l'optique d'une généralisation rapide. Parmi les priorités, il convient de citer les besoins en technologies de recyclage améliorées ou nouvelles, et en technologies propres permettant, au stade de la production, de réduire, sinon de prévenir complètement, émissions polluantes et déchets.

Il n'existe pas à ce jour de base légale autorisant la Confédération à promouvoir le développement des technologies environnementales. Aussi les dispositions proposées visent-elles à lui donner les moyens d'agir enfin en ce sens. Elles ne lui permettront toutefois en aucun cas de soutenir le développement de ces technologies au-delà du stade de l'installation pilote ou de démonstration, ce qui exclut tout subventionnement de l'industrie par ce biais.

Responsabilité civile (ch. 8)

La responsabilité civile pour les dommages résultant d'atteintes à l'environnement est régie essentiellement par les dispositions sur la responsabilité civile du droit privé. Pour être indemnisé, le lésé doit à ce jour prouver préalablement qu'il y a eu, selon le cas, violation objective du devoir de diligence ou faute. Aussi les dispositions proposées visent-elles à introduire en la matière une responsabilité pour risque créé, ce qui améliorerait considérablement la situation juridique du lésé, qui alors n'aurait plus qu'à prouver l'existence du dommage et l'identité de l'auteur du dommage.

Toutefois, un tel renforcement de la réglementation sur la responsabilité civile pour dommages consécutifs à des atteintes à l'environnement ne serait au lésé d'aucune utilité si l'auteur du dommage restait insolvable. C'est la raison pour laquelle il est également proposé d'introduire des dispositions visant à garantir la responsabilité civile.

Droit de recours des autorités (ch. 9)

L'article 56 de la loi actuelle autorise le Département fédéral de l'intérieur à user des moyens de recours prévus par le droit fédéral et le droit cantonal contre les décisions des autorités cantonales fondées sur ladite loi et ses dispositions d'exécution. Dans d'autres textes fédéraux, cette compétence a été déléguée à l'office concerné. Pour des raisons d'harmonisation du droit, il convient d'introduire une norme de délégation similaire dans la LPE.

Effets sur l'état du personnel

La mise en œuvre des modifications légales proposées exige l'engagement de personnel supplémentaire. Les postes se répartiraient comme il suit:

<i>Substances (BPL)</i>	<i>2 postes</i>	<i>(OFEFP 1, OFSP 1)</i>
<i>Organismes</i>	<i>8 – 13 postes</i>	<i>(OFEFP 3-5, OFSP 3-5, OFAG 2-3)</i>
<i>Déchets</i>	<i>7 postes</i>	<i>(OFEFP)</i>
<i>Protection des sols</i>	<i>4 postes</i>	<i>(OFEFP 2, OFAG 2)</i>
<i>Taxes d'incitation</i>	<i>8 – 9 postes</i>	<i>(OFEFP 1, DGD 7-8)</i>
<i>Technologies</i>	<i>au moins 1 poste</i>	<i>(OFEFP)</i>

Total *au moins 30 à 36 postes*

La création de ces postes sera proposée dans le cadre du budget.

Message

1 Information en matière d'environnement

Il ne saurait être question véritablement de protection de l'environnement qu'à la condition que chacun prenne conscience de ses responsabilités dans ce domaine et les assume comme il convient. Pour cela, il faut notamment que les autorités compétentes mènent une action régulière et globale d'information et de conseil en matière d'écologie; elles doivent aussi, le cas échéant, formuler et diffuser des recommandations afin d'inciter le particulier à mieux intégrer l'environnement dans ses préoccupations quotidiennes.

Si cette mission des pouvoirs publics est déjà inscrite aujourd'hui dans l'article 6 de la loi sur la protection de l'environnement, dans l'article 50 de la loi sur la protection des eaux et dans l'article 34 de la loi sur les forêts, elle ne l'est pas encore dans tous les textes ressortissant au droit de l'environnement. En conséquence, il apparaît opportun de compléter en ce sens la loi fédérale sur la nature et le paysage (art. 25a [nouveau]) ainsi que la loi fédérale sur la pêche (art. 22a [nouveau]). Ces tâches d'information et de conseil incomberont pour l'essentiel aux autorités fédérales et cantonales responsables de l'exécution du droit de l'environnement en général.

Le renforcement de la mission d'information et de conseil des pouvoirs publics en matière d'environnement est conforme aux dispositions de la directive de la Communauté européenne en date du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE; JOCE 1990 n° L 158, p. 56). Il est à noter que n'ont pas été reprises les dispositions concernant la liberté d'accès des particuliers aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques.

2 Substances dangereuses pour l'environnement

21 Partie générale

211 Point de la situation

Une entrée de la Suisse dans l'EEE aurait grandement simplifié la situation en matière d'importations et d'exportations de produits chimiques. Cependant, même si le «non» l'a emporté, des améliorations demeurent possibles, sinon indispensables. Les modifications proposées visent ainsi:

- à supprimer des disparités inutiles entre systèmes suisse et européen de classification et d'étiquetage des produits chimiques,
- à créer les conditions qui permettront la reconnaissance mutuelle des résultats de tests, et par là,
- à poser les premiers jalons sur la voie menant à la reconnaissance mutuelle de notifications et d'autorisations de produits chimiques par la Suisse et ses partenaires commerciaux de la CE.

Les travaux effectués dans le cadre du projet Eurolex ont démontré que ces objectifs ne sauraient être atteints sans la modification de certaines dispositions

de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Plus particulièrement, il conviendrait:

- de renforcer les exigences applicables à l'information du preneur;
- d'introduire une base légale en vue de rendre conformes aux Bonnes pratiques de laboratoire (BPL) l'organisation, la mise en œuvre, la vérification et l'enregistrement des études de laboratoire;
- de créer une base légale qui permettrait sous certaines conditions d'échanger avec des autorités étrangères des documents contenant des données confidentielles.

Dans l'ensemble, ces modifications, qui se traduiraient pour la Suisse par une élévation du niveau atteint à ce jour en matière de protection de l'environnement, entraîneront certes des contraintes supplémentaires pour les fabricants de notre pays. Toutefois, comme il s'agit en l'occurrence d'une adaptation du droit suisse à des normes en vigueur au niveau international, elles sont indispensables, sous peine précisément de compromettre à long terme les chances de ces mêmes fabricants, puisqu'elles facilitent la reconnaissance à l'étranger de leurs produits. Il est cependant à noter par ailleurs que les produits fabriqués en Suisse devront être conformes aux BPL même s'ils ne sont pas destinés à l'exportation, pour des raisons d'égalité de traitement entre fabricants suisses et fabricants étrangers.

Même en cas d'accord commercial ultérieur avec la CE, la Suisse aurait tout avantage à procéder dès aujourd'hui aux adaptations précitées, d'autant que cela ne coûterait rien aux entreprises exportatrices qui, capacité concurrentielle oblige, ont déjà d'elles mêmes fait l'effort de se mettre en conformité avec le droit communautaire.

En résumé, les avantages pour la Suisse de la réglementation proposée peuvent se résumer comme il suit:

- a. à brève échéance (après modification de la LPE, mais avant révision de la loi sur les toxiques):
 - reconnaissance à l'échelle internationale des études de laboratoire effectuées en Suisse;
 - reconnaissance des fiches techniques de sécurité suisses par la CE;
 - identité en Suisse et dans la CE des critères de classification et des prescriptions d'étiquetage des substances dangereuses pour l'environnement (d'où procédures simplifiées et transparence accrue).
- b. à longue échéance (après révision de la loi sur les toxiques, et sous réserve d'un accord avec la CE):
 - accès direct au marché communautaire pour les produits fabriqués et notifiés en Suisse;
 - identité en Suisse et dans la CE des critères de classification et des prescriptions d'étiquetage pour l'ensemble des produits chimiques (d'où procédures simplifiées et transparence accrue).

212 **Objet des dispositions proposées**

212.1 **Information du preneur**

La modification proposée vise d'abord à permettre l'adaptation par voie d'ordonnance des prescriptions suisses en matière de classification, d'emballage et d'étiquetage des produits chimiques à celles de la CE (directives 67/548/CEE et 88/379/CEE, auxquelles s'ajoutent les adaptations aux progrès techniques réalisés depuis). Elles visent ensuite à supprimer les disparités touchant d'une part les exigences applicables à la remise, et d'autre part le contenu des fiches techniques de sécurité (directive 91/155/CEE).

Trois outils permettent de garantir qu'un produit chimique fera l'objet d'une utilisation appropriée par l'utilisateur: l'étiquette, le mode d'emploi et la fiche technique de sécurité (appelée «fiche de données de sécurité» dans la CE). Or, des réglementations différentes en Suisse et dans la CE font que ces produits doivent être réemballés ou réétiquetés lorsqu'ils franchissent la frontière. Voici les différences les plus marquantes entre les deux réglementations:

- les critères d'écotoxicité et d'étiquetage des produits en vigueur dans la CE sont extrêmement stricts et précis. En Suisse, ces critères varient selon l'utilisation prévue;
- les pictogrammes destinés à signaler sur l'étiquette un produit dangereux pour l'environnement ne sont pas les mêmes;
- la CE exige la remise d'une fiche de données de sécurité pour tous les produits industriels et artisanaux (c'est-à-dire: destinés à un utilisateur professionnel). En Suisse, cette fiche n'est exigée que pour les produits industriels et artisanaux destinés à faire l'objet d'une transformation par un autre fabricant.

Il s'agit aujourd'hui de supprimer ces disparités. Mais cette harmonisation est impossible à réaliser simplement par voie d'ordonnance. Les prescriptions actuelles en matière d'information du preneur (appelé «destinataire» dans la CE) reposent en effet sur l'article 27 LPE («Mode d'emploi»), dont les dispositions prévoient un système d'information qui, dans son principe même, s'écarte sur deux points essentiels du dispositif prévu par la CE:

- en Suisse, le contenu de l'information du preneur et l'étiquetage varient selon l'utilisation prévue, tandis que dans la CE, ils sont strictement déterminés par les propriétés du produit (ce qui implique d'ailleurs automatiquement la non-confidentialité des données physico-chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques, ce qui n'est le cas en Suisse que dans une bien moindre mesure);
- en Suisse, les fabricants et les importateurs jouissent d'une marge d'appréciation considérable en ce qui concerne l'obligation d'informer et les modalités de communication de l'information. Dans la CE, par contre, ils sont tenus à des règles aussi strictes que précises.

Pour que la Suisse puisse adapter ses prescriptions au droit communautaire, il faut que l'article 27 LPE soit modifié de façon à permettre de contraindre le fabricant et l'importateur à informer en tout état de cause le preneur des propriétés du produit qui peuvent avoir un effet sur l'environnement, donc indépendamment de l'utilisation prévue.

Cette adaptation en matière d'information n'est pas seulement nécessaire pour des motifs d'ordre économique: elle est aussi souhaitable en soi. Le système d'information tel qu'il est actuellement donné par l'article 27 LPE, et qui repose tout entier sur le mode d'emploi, suffit certes pour assurer une information correcte de l'utilisateur final, et notamment du consommateur. Mais les professionnels aimeraient souvent disposer de données plus précises (résultats de tests, classification et étiquetage précis effectués en fonction des seules propriétés des produits) que celles qui leur sont aujourd'hui fournies par l'intermédiaire du mode d'emploi.

Par ailleurs, il faut relever que la fiche de données de sécurité exigée par la CE contient des informations concernant non seulement l'environnement, mais aussi la santé publique. Pour que l'harmonisation souhaitée puisse devenir réalité, il est donc indispensable de modifier aussi la loi fédérale du 21 mars 1969 sur le commerce des toxiques (loi sur les toxiques; RS 814.80) de manière à inclure là aussi une base légale permettant d'obliger les fabricants à remettre une telle fiche. Cette modification n'avait pas été envisagée dans le cadre du projet Eurolex car celui-ci prévoyait de toute façon une révision totale de la loi – et donc l'introduction de la base légale précitée – pour le 1^{er} janvier 1995 au plus tard (cf. Message I du 27 mai 1992 sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE, p. 98). Mais, le «non» l'ayant emporté, ladite révision a été reportée sine die: aussi a-t-il été décidé de proposer cette modification dès à présent, eu égard à l'importance du domaine concerné s'agissant de l'intégration européenne.

212.2 Bonnes pratiques de laboratoire (BPL)

La modification proposée donne au Conseil fédéral la compétence d'introduire en Suisse les Bonnes pratiques de laboratoire (BPL), et par là d'adapter aux normes internationales les prescriptions suisses régissant l'organisation, la mise en œuvre, la vérification et l'enregistrement des études de laboratoire.

Dès 1981, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a recommandé à ses membres d'exiger de leurs laboratoires qu'ils se conforment aux principes des Bonnes pratiques de laboratoire. Il s'agissait d'harmoniser la qualité des résultats d'essai et de promouvoir la transparence des études de laboratoire, en vue de faciliter la reconnaissance mutuelle des données.

Les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, et notamment les Etats-Unis, le Japon et la Communauté européenne (directives 87/18/CEE, 88/320/CEE et 90/18/CEE) appliquent aujourd'hui les décisions et les recommandations de l'OCDE en la matière et exigent que l'organisation, le déroulement et l'enregistrement des tests d'évaluation des produits chimiques soient conformes aux principes des Bonnes pratiques de laboratoire. De même, il y a déjà plusieurs années qu'ils ont mis sur pied les instances de contrôle nécessaires.

En ce qui concerne les laboratoires d'essai suisses, ils ont depuis le 9 juin 1986, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les substances (Osubst; RS 814.031; cf. art. 32 Osubst), la possibilité de faire inspecter leurs installations par les autorités publiques et de se faire attester leur conformité aux BPL. A l'inverse, le caractère pour l'instant facultatif des BPL fait que les autorités suisses,

contrairement à leurs homologues des autres pays membres de l'OCDE, ne peuvent ni exiger que les dossiers accompagnant les demandes d'enregistrement des substances soient conformes aux BPL, ni inspecter une installation d'essai sans requête expresse de l'entreprise.

La Suisse a pu jusqu'à présent pallier cette différence de réglementation en concluant avec ses principaux partenaires commerciaux des accords bilatéraux. Il n'en demeure pas moins qu'en se privant d'une base légale lui permettant à elle aussi d'imposer les BPL, la Suisse se verra à terme confrontée à certaines difficultés:

- les autorités étrangères exigeront de plus en plus souvent d'inspecter les installations suisses afin de s'assurer par elles-mêmes de leur conformité aux BPL;
- la Suisse ne sera pas en mesure de respecter les exigences plus sévères que prévoira sans doute le nouvel accord multilatéral que les pays membres de l'OCDE ont l'intention de conclure relativement aux BPL;
- la Suisse continuera de se voir contrainte d'accepter des données de fiabilité incertaine, cependant que les autres pays de l'OCDE exigeront en revanche que les données suisses qui leur sont communiquées soient conformes aux BPL.

En donnant au Conseil fédéral la compétence d'introduire en Suisse une obligation de conformité aux BPL pour les laboratoires d'essai et de créer les instances de contrôle nécessaires, donc d'harmoniser le droit suisse en la matière avec celui des autres pays de l'OCDE, il est aujourd'hui possible d'éviter ces problèmes.

Il convient enfin de préciser qu'à elle seule, la disposition proposée ne sera pas suffisante pour que le droit suisse soit comparable à celui de la CE et que la Suisse puisse désormais appliquer les décisions de l'OCDE: il faut encore pour cela intervenir dans le domaine de la santé publique, en modifiant dans le même sens la loi sur les toxiques.

212.3 Echange d'informations avec des autorités étrangères

La modification proposée vise à permettre l'échange d'informations confidentielles avec des autorités étrangères dans certaines conditions, en vue d'harmoniser sur ce point le droit suisse avec celui de la CE.

Les membres de l'Espace économique européen reconnaîtront entre eux les notifications de nouvelles substances et les certificats de conformité aux BPL, ainsi que, ultérieurement, les autorisations de mise sur le marché, du moins pour certains groupes de produits. Ce système entraîne pour l'Etat qui a reçu la notification ou délivré l'autorisation ou le certificat de conformité un devoir d'information à l'égard des autres, et notamment le devoir de communiquer des données confidentielles à des autorités étrangères si elles le demandent.

A l'heure actuelle, il existe certes des accords bilatéraux ou multilatéraux concernant l'échange d'informations confidentielles en matière de BPL, mais ils sont insuffisants: d'où la nécessité de la modification proposée. D'autre part, il serait souhaitable de faire en sorte qu'à terme, la CE reconnaisse aussi les notifications et autorisations suisses: c'est ce qui explique la formulation très

générale de l'article en question. Enfin, il est possible qu'à l'avenir, l'échange d'informations confidentielles ne concerne pas seulement les produits chimiques, mais également, par exemple, les organismes, ou encore les engins ou machines: aussi a-t-il été décidé de le faire figurer non pas dans le chapitre «Substances dangereuses pour l'environnement», mais parmi les dispositions particulières d'exécution.

213 Résultats de la procédure préliminaire

Toutes les modifications proposées ici figuraient dans l'Arrêté fédéral du 9 octobre 1992 portant modification de la loi sur la protection de l'environnement, que les Chambres avaient pris dans la perspective de l'Accord EEE. Leur libellé est identique à celui du texte qui avait été arrêté après la consultation des offices et l'examen par les Chambres. Quant au fond, il n'avait alors pas été contesté.

214 Interventions parlementaires

L'adoption des modifications proposées permettra de classer l'intervention parlementaire suivante:

1989 P 89.552 Produits «propres». Information des consommateurs
(N 6.10.89, Schüle).

22 Partie spéciale

Article 26, 3^e alinéa

L'extension du 3^e alinéa qui est proposée vise à conférer au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter en matière de contrôle autonome des prescriptions non plus seulement quantitatives (étendue), mais aussi qualitatives (modalités). Cette compétence nouvelle lui permet d'instaurer en Suisse l'obligation pour les laboratoires d'essai de se conformer aux principes des Bonnes pratiques de laboratoire (BPL).

Le Conseil fédéral pourra ainsi réglementer par voie d'ordonnance ou de directive l'organisation de l'installation, la formation du personnel, le plan de l'étude, sa réalisation, le contrôle de son déroulement, l'enregistrement des données et enfin le stockage et la conservation des archives et des matériaux, de façon qu'ils soient conformes aux BPL. En outre, il édictera des prescriptions sur la vérification du contrôle autonome par les autorités publiques. Cette vérification s'appuiera sur les lignes directrices intitulées: «Procédures et principes relatifs aux Bonnes pratiques de laboratoire (BPL)», publiées en mars 1986 par le Département fédéral de l'intérieur et l'Office intercantonal de contrôle des médicaments.

Article 27 et changements rédactionnels subséquents touchant les articles 26, 1^{er} alinéa, 28, 1^{er} et 2^e alinéas, 41, 1^{er} alinéa, 60, 1^{er} alinéa, lettres c et d, et 61, 1^{er} alinéa, lettres c et d

La formulation selon laquelle «Quiconque met dans le commerce des substances doit informer le preneur de celles de leurs propriétés qui peuvent avoir un effet

sur l'environnement» (art. 27, 1^{er} al., let. l) donne clairement à comprendre qu'outre de simples indications sur la façon d'utiliser les substances (comme c'est le cas aujourd'hui), le Conseil fédéral peut demander la communication de données techniques ou scientifiques (résultats de tests toxicologiques, écotoxicologiques ou physico-chimiques), dans la mesure du moins où ces données jouent un rôle dans l'évaluation de la compatibilité d'un produit avec l'environnement. Cette disposition permet de garantir que seront fournies au preneur les informations dont il a effectivement besoin: les données précitées sont en effet souvent indispensables, notamment lorsqu'il s'agit d'un professionnel.

Cette information peut prendre plusieurs formes selon le destinataire, comme le laisse entendre la formulation volontairement imprécise: «... doit communiquer au preneur les instructions propres à garantir...» (art. 27, 1^{er} al., let. b), et le titre même de l'article 27, rebaptisé «Information du preneur» (précédemment: «Mode d'emploi»). Elle peut ainsi avoir comme support l'étiquette, la fiche technique de sécurité ou autres. Cette disposition est nécessaire pour pouvoir par voie d'ordonnance adapter à celles de la CE les prescriptions relatives à l'étiquetage (y compris les indications et symboles concernant les risques éventuels et les mesures de sécurité à prendre).

Il est à noter qu'il est établi une distinction claire entre protection de l'environnement et protection de l'utilisateur, comme il ressort de la formulation: «... l'environnement ou, *indirectement*, pour l'homme» (cf. aussi l'art. 29 LPE). Plus précisément, les mesures destinées à protéger spécifiquement l'environnement ou à protéger l'homme contre un danger qui le menace parce qu'il menace l'environnement (donc: qui le menace indirectement) devront s'appuyer sur le droit de l'environnement, tandis que les mesures destinées à protéger l'homme contre un danger qui le menace directement relèveront de la législation sur les toxiques.

Les informations de compatibilité avec l'environnement ne sont pas seulement importantes pour la phase d'application de la substance ou du produit, mais pour toute sa durée de vie: d'où l'emploi du concept très large d'«utilisation» («Umgang»), qui ici recouvre aussi bien la transformation, le stockage ou la manipulation que la mise en œuvre ou encore l'élimination.

Les modifications qui concernent les articles 26, 1^{er} alinéa, 28, 1^{er} et 2^e alinéas, 41, 1^{er} alinéa, ainsi que les dispositions pénales des articles 60 et 61 sont induites directement par la modification précitée de l'article 27. Elles sont d'ordre strictement formel.

Article 47, 4^e alinéa (nouveau)

La LPE ne contient pas à ce jour de dispositions sur la communication d'informations confidentielles à des Etats tiers. Le projet autorise cette communication pour les données confidentielles recueillies dans le cadre de l'exécution de la LPE, à la condition toutefois qu'elle soit nécessaire pour permettre l'application d'accords internationaux, ou qu'une autre loi fédérale l'exige (cf. la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale).

Modification du droit en vigueur (ch. 4, loi sur les toxiques)

L'article 6, 3^e alinéa, de la loi fédérale sur les toxiques (RS 814.80) donne au Conseil fédéral la compétence de prescrire que les études de laboratoire indiquées au 2^e alinéa du même article 6 doivent répondre aux principes des BPL. Cette extension des BPL aux analyses de toxicité prévues par la loi sur les toxiques permettra l'harmonisation de l'ensemble du dispositif avec les décisions pertinentes de l'OCDE et avec la réglementation de la CE. Le Conseil fédéral introduira les principes des BPL en droit national par voie d'ordonnance ou de directive, en veillant à le coordonner avec les prescriptions d'exécution qui concrétiseront l'article 26, 3^e alinéa, LPE. En outre, et toujours en vertu de l'article 6, 3^e alinéa, de la loi sur les toxiques, il réglera la procédure de contrôle de conformité aux principes des BPL, qui s'articulera avec les lignes directrices intitulées: «Procédures et principes relatifs aux bonnes pratiques de laboratoire (BPL)», publiées en mars 1986 par le Département fédéral de l'intérieur et l'Office intercantonal de contrôle des médicaments.

Le nouvel article 15a de la loi sur les toxiques permettra d'introduire en Suisse de manière harmonisée – c'est-à-dire en coordonnant droit de l'environnement et législation sur les toxiques – le dispositif développé par la CE relativement à l'information du destinataire en matière de substances dangereuses et de toxiques (s'agissant notamment de la fiche de données de sécurité). Cet article est d'abord nécessaire pour pouvoir contraindre le remettant d'un toxique à fournir aux utilisateurs professionnels une information garantissant une utilisation sans risque, conformément à ce qui est prévu dans la CE. Dans ce contexte, l'amendement apporté à l'article 6, 2^e alinéa, de la loi sur les toxiques permettra à l'autorité d'enregistrement d'exiger le cas échéant la fiche technique de sécurité dans le cadre de la procédure de notification.

La réserve figurant à l'article 21, 1^{er} alinéa, de la loi sur les toxiques relativement à l'exécution par la Confédération est étendue à l'article 6 de cette même loi. Aujourd'hui déjà, l'article 21, 1^{er} alinéa, est de facto en contradiction avec cet article 6 qui implique matériellement une exécution de la part de la Confédération. La correction se justifie maintenant d'autant plus qu'il est créé à l'article 6 une base légale concernant les BPL, qui sont depuis toujours du ressort de la Confédération. En réalité, elle ne change strictement rien à la répartition actuelle des compétences en matière d'exécution.

23 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

231 Confédération

En ce qui concerne l'information du preneur, les modifications proposées en la matière n'auront d'incidences ni sur le plan financier, ni sur le plan du personnel.

Pour ce qui est de l'échange d'informations confidentielles, il ne devrait pas, lui non plus, avoir d'incidences, du moins au début, puisqu'il n'interviendra que dans des cas particuliers (et sur demande). Mais il en serait autrement si cet échange devait devenir systématique, ce qui serait par exemple le cas si la CE reconnaissait les notifications ou autorisations suisses.

S'agissant enfin des Bonnes pratiques de laboratoire (BPL), la mise en vigueur des dispositions proposées entraînerait un surcroît de travail pour l'administration. La reprise de ces BPL se traduirait en effet par une augmentation du nombre de laboratoires à inspecter. Il est vrai que, conformément au principe du pollueur-payeur, la Confédération touche pour cette prestation des émoluments (cf. annexe 5 de l'ordonnance sur les substances). Mais le Trésor public serait seul à profiter d'une multiplication des inspections: les offices concernés, à savoir l'OFEFP et l'OFSP, se trouveraient au contraire confrontés à un alourdissement des dépenses et à un gonflement du volume de travail.

Pour que l'OFEFP et l'OFSP soient en mesure de procéder à la fois aux inspections BPL selon la fréquence prévue et aux audits BPL (vérifications particulières effectuées sur demande, auxquelles la Suisse s'est engagée dans plusieurs accords internationaux), il est indispensable qu'ils disposent chacun d'un poste supplémentaire.

232 Cantons et communes

Les modifications proposées n'auront d'incidence ni sur les cantons, ni sur les communes.

24 Programme de la législature

La modification de la LPE a été annoncée dans le Rapport du Conseil fédéral en date du 25 mars 1992 sur le programme de la législature 1991-1995, au titre d'objet à soumettre au Parlement au cours de la première moitié de la législature (FF 1992 III 1).

25 Relation avec le droit communautaire

Les modifications proposées permettent d'introduire dans la LPE la base légale grâce à laquelle le Conseil fédéral pourra adapter au droit communautaire les prescriptions relatives aux substances dangereuses pour l'environnement. Elles faisaient d'ailleurs déjà partie de celles qui avaient été retenues dans le cadre du projet Eurolex dans la perspective de l'Accord sur l'Espace économique européen. L'harmonisation complète du droit des produits chimiques avec celui de la CE passe cependant aussi par une modification de la loi sur les toxiques.

26 Bases juridiques

261 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération d'édicter des prescriptions relativement aux substances dangereuses découle de la compétence générale qui lui est donnée par l'article 24^{septies} cst. de légiférer «sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées». En

ce qui concerne les modifications qui seront nécessaires dans le domaine de la santé publique, et qui affectent la loi sur les toxiques, la compétence de la Confédération s'appuie sur l'article 69^{bis} cst., selon lequel elle a «le droit de légiférer sur le commerce d'[...] articles de ménage et [d']objets usuels en tant qu'ils peuvent mettre en danger la santé ou la vie».

262 Délégation de compétences législatives

Le projet contient plusieurs dispositions autorisant le Conseil fédéral à édicter du droit d'exécution dans le cadre strict de la LPE: ces normes de délégation de compétences lui permettront de préciser ultérieurement des points qu'il serait inapproprié de régler dans le détail au niveau de la loi.

Conformément à ce qui est prévu par la Constitution, ces délégations de compétence ne concernent chacune qu'un point particulier, et elles sont parfaitement définies quant à leur contenu, leur objet et leur portée. En conséquence, la compétence d'édicter des ordonnances attribuée au Conseil fédéral est conforme au principe constitutionnel selon lequel elle doit être clairement définie.

3 Organismes dangereux pour l'environnement

31 Partie générale

311 Point de la situation et domaines à réglementer

311.1 Résultats des débats parlementaires sur l'Accord du 2 mai 1992 instituant l'Espace économique européen (EEE)

«Le strict nécessaire»: c'est selon ce mot d'ordre que les Chambres fédérales ont adapté au droit européen, dans le cadre d'Eurolex, les prescriptions sur les organismes dangereux pour l'environnement. Elles ont ainsi introduit dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE) une réglementation qui se borne à transposer les dispositions des deux directives n^{os} 90/219 et 90/220, concernant exclusivement les organismes génétiquement modifiés.

Le Conseil national et le Conseil des Etats étaient cependant tous deux d'avis qu'un projet plus développé, tel qu'il a été proposé par le Conseil fédéral, eût été préférable. Dans la réglementation minimale, ils ont notamment regretté:

- l'absence de prescriptions sur l'utilisation d'organismes naturels pathogènes,
- l'insuffisance de la réglementation concernant le transport d'organismes, et
- l'absence de garantie financière pour la réparation d'atteintes causées par des organismes dangereux pour l'environnement.

En conséquence, le Conseil fédéral a été chargé, dans le cadre d'une motion, de proposer sans tarder par la voie législative ordinaire une réglementation plus complète contenant des dispositions sur l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés et d'organismes pathogènes.

Les possibilités de modifier les caractéristiques et le comportement d'organismes, par exemple par croisement ou par sélection, ont été mises à profit de tout temps dans le domaine de l'élevage et de la culture végétale, comme aussi pour la production de denrées alimentaires à l'aide de microorganismes. De même, les recherches scientifiques consacrées aux lois et aux mécanismes de l'hérédité reposent sur une longue tradition. Ce n'est en revanche que depuis vingt ans environ qu'il est possible, à l'aide des techniques de génie génétique, de recombinaison le patrimoine héréditaire d'un organisme ou celui de divers organismes appartenant à des espèces non apparentées. Par recombinaison génétique, on entend tout procédé qui modifie le matériel génétique autrement que par croisement ou par recombinaison naturelle.

Jusqu'au début des années 80 environ, ce sont surtout les laboratoires de recherche fondamentale qui utilisaient des organismes génétiquement modifiés. Depuis, la possibilité de mettre en œuvre ce genre d'organismes dans d'autres domaines a conduit à une augmentation frappante, en Suisse aussi, du nombre de travaux en génie génétique (fig. 1). Entre 1985 et 1990, le nombre de projets réalisés par des instituts de recherche et des établissements industriels (utilisation en système confiné) a presque quadruplé.

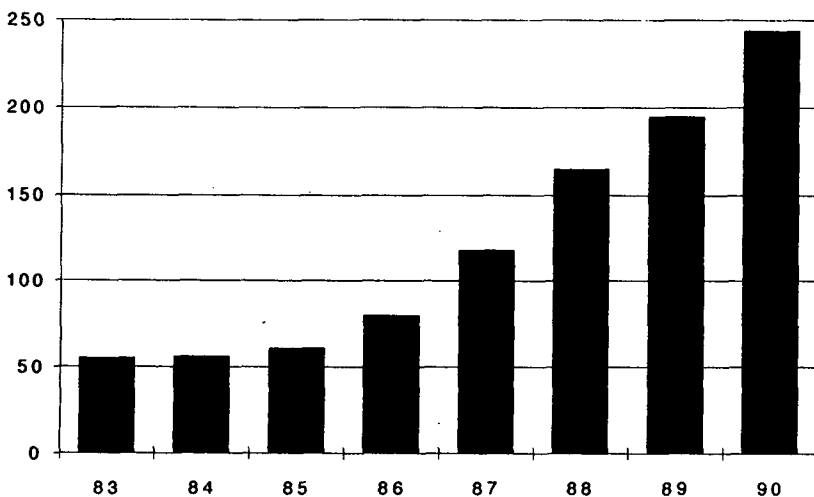


Figure 1: Projets de génie génétique réalisés en milieu confiné qui ont été déclarés à la Commission suisse pour la sécurité biologique (CSSB).

Sur le plan mondial, et dans le même laps de temps, le nombre d'expériences réalisées dans l'environnement (disséminations expérimentales) a fortement augmenté (fig. 2). A la fin de 1989, près de deux cents disséminations expérimentales avec des organismes génétiquement modifiés avaient été enregistrées, et à la fin de 1990, leur nombre avait passé à quatre cents. En Suisse, la première

dissémination expérimentale, avec des pommes de terre génétiquement modifiées, a eu lieu en 1991 à la Station fédérale de recherches agronomiques de Changins.

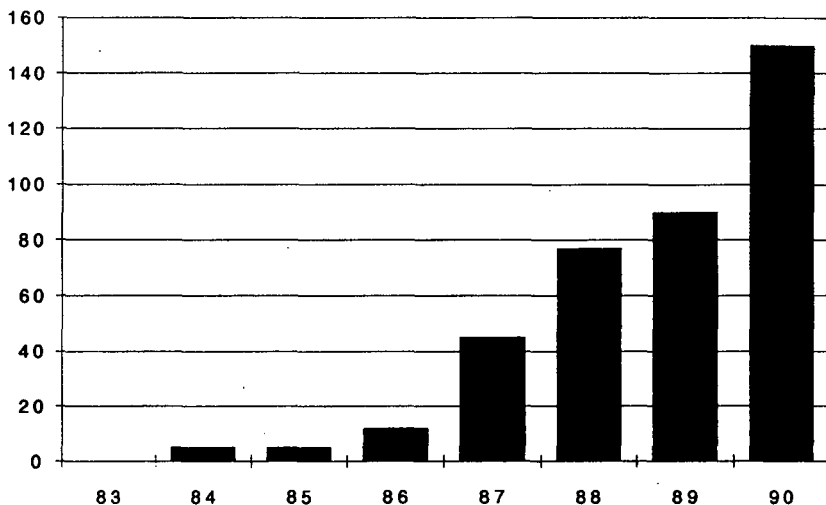


Figure 2: Disséminations expérimentales d'organismes génétiquement modifiés (à l'échelle mondiale), selon les indications de la «Gesellschaft für biotechnologische Forschung mbH, Braunschweig (1990)».

Des produits destinés à des applications diverses et contenant des organismes naturels sont commercialisés depuis longtemps. Bornons-nous à mentionner ici l'agriculture (p. ex. le recours aux bactéries et aux virus dans la lutte anti-parasitaire), la médecine (p. ex. les médicaments et les vaccins vivants), l'alimentation (les denrées alimentaires telles que yoghourts et fromages) et la technologie environnementale (p. ex. les produits destinés à la dégradation microbienne des toxiques, ou les produits pour la désulfuration microbienne du charbon).

Ces domaines et d'autres offrent en outre des parts possibles de marché pour les produits contenant des organismes génétiquement modifiés. A ce jour, ce type de produit n'a guère été commercialisé, à l'exception d'une levure de boulangerie génétiquement modifiée, autorisée en Grande-Bretagne en 1990.

311.3 Domaines à réglementer

La possibilité d'agir en profondeur et de manière ciblée sur le patrimoine génétique d'organismes est pour beaucoup source non seulement d'espoir, mais aussi d'inquiétude. Comme le génie génétique n'est pas une discipline aisément accessible – même les avis des spécialistes divergent parfois sur certains points

importants – d’aucuns en viennent à se demander si cette nouvelle technologie est exempte de dangers. De fait, il n’est pas simple, même pour les spécialistes, d’évaluer objectivement les chances et les risques liés à cette technologie, car aussi bien le génie génétique en tant que tel que la recherche concernant les risques pour l’environnement en sont toujours à un stade de développement relativement peu avancé.

Il convient d’admettre d’une façon générale que les organismes tant naturels que génétiquement modifiés, en fonction de leurs propriétés, du mode d’application et de la quantité utilisée peuvent présenter une menace pour l’environnement et indirectement pour l’homme (fig. 3).

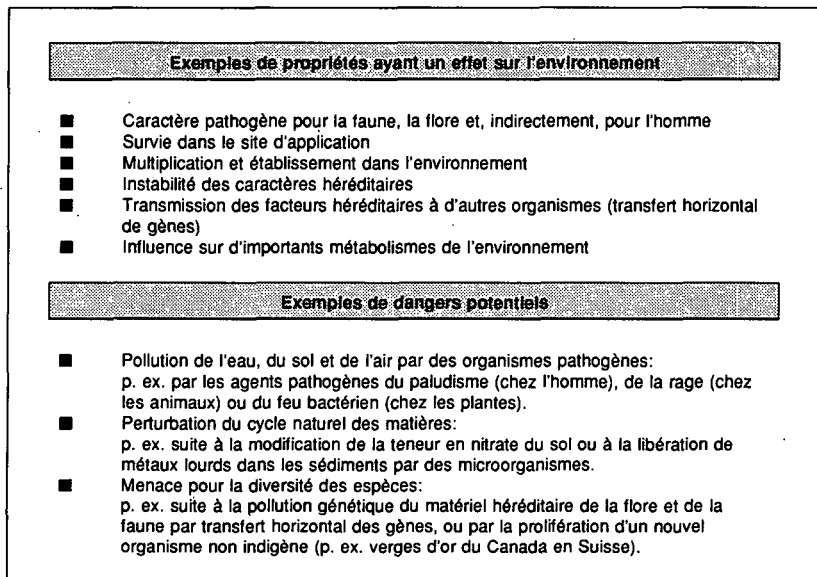


Figure 3: Exemples de propriétés ayant un effet sur l'environnement et de dangers potentiels.

En ce qui concerne les organismes génétiquement modifiés en revanche, il est considérablement plus difficile d’évaluer le risque effectif pour l’homme et l’environnement, puisqu’on ne dispose au départ que d’expériences très restreintes sur les effets de ces nouvelles combinaisons génétiques. C’est ainsi qu’on ne saurait résoudre de manière définitive la question du transfert horizontal de gènes, par exemple dans le cas de microorganismes génétiquement modifiés, sans procéder à des disséminations expérimentales conçues à cet effet.

A l’heure actuelle, il faut déplorer un certain vide juridique face à ces dangers potentiels. Les lois existantes ne couvrent en effet pas les aspects suivants:

- Déchets, eaux usées et émissions résultant de l’exploitation normale de laboratoires de recherche et d’installations industrielles (p. ex. production de médicaments, vaccins, denrées alimentaires ou produits phytosanitaires);

- Dissémination d'organismes à des fins expérimentales (p. ex. vérification et évaluation de leur compatibilité avec l'environnement);
- Utilisation d'organismes en milieu naturel (p. ex. décomposition de matières premières, élimination des déchets, lutte antiparasitaire);
- Importation et commerce de plantes ornementales (p. ex. mesures de quarantaine pour protéger les plantes et les cultures indigènes des parasites, des maladies et des mauvaises herbes).

Ce n'est pas seulement pour protéger l'homme et l'environnement que l'adoption de nouvelles prescriptions sur l'utilisation d'organismes portant atteinte à la santé et à l'environnement est nécessaire. Dans l'intérêt de la sécurité du droit, les personnes et les entreprises travaillant avec des organismes ont elles aussi besoin d'un cadre législatif clair, qui puisse servir de base à une planification à long terme et aux investissements dans des mesures de sécurité.

Une autre raison importante milite en faveur de l'adoption de prescriptions nouvelles: le contexte international. Depuis l'adoption des deux directives 90/219/CEE et 90/220/CEE (JO N° L 117/1, pp. 1 à 14 et 15 à 28 du 8. 5. 90), le 23 avril 1990, sur l'utilisation confinée de microorganismes génétiquement modifiés et sur la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, la Communauté européenne est en avance sur la Suisse dans ce domaine. Les présentes dispositions de la LPE tiennent compte de ces deux directives de la CE et constituent, avec les nouvelles prescriptions de la loi sur les épidémies, la base nécessaire à l'édiction des dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

312 **Objet des dispositions proposées**

Les prescriptions de la LPE se répartissent en trois groupes (fig. 4): exigences élémentaires posées en vue de l'utilisation de tous les organismes, exigences plus sévères pour certains groupes à risque, et dispositions concernant les compétences du Conseil fédéral et de la Commission fédérale pour la sécurité biologique.

Le projet prévoit en outre une adaptation de la loi sur les épidémies du 18 décembre 1970 (LEp; RS 818.101) (cf. ch. 37) afin de régler parallèlement à la loi sur la protection de l'environnement les questions de sécurité liées aux maladies transmissibles de l'homme. La modification des deux lois devrait couvrir l'ensemble des domaines à réglementer en matière d'environnement et de santé publique.

Le projet ne se prononce pas sur la question de savoir si les modifications génétiques d'organismes sont souhaitables ou non. C'est pourquoi il ne comporte pas de dispositions générales sur la recherche, le développement et l'application de la biotechnologie et du génie génétique autres que celles concernant la sécurité biologique. Si à un moment donné d'autres prescriptions légales devaient être envisagées, par exemple pour des raisons éthiques, la présente réglementation ne serait en rien compromise, mais devrait simplement être complétée.

Type de prescription	Organismes concernés	Contenu	Article
Exigences élémentaires	Tous	Interdiction de la remise à des fins d'utilisation pouvant présenter un danger pour l'environnement	art. 29c 1er al.
		Contrôle autonome	art. 29c 2e al.
		Information du preneur	art. 29d
		Utilisation respectueuse de l'environnement	art. 29e
Exigences supplémentaires spécifiques	Organismes génétiquement modifiés et organismes pathogènes	Mesures de confinement	art. 29a
		Essais de dissémination	art. 29b
		Mise dans le commerce	art. 29c 3e et 4e al.
Compétences	Tous	Autres prescriptions du Conseil fédéral	art. 29f
		Commission fédérale pour la sécurité biologique	art. 29g

Figure 4: Vue d'ensemble des prescriptions de la LPE.

313 Résultats de la procédure préliminaire

De toutes parts, la nécessité de réglementer le domaine des organismes dangereux a été reconnue, et de nombreuses prises de position demandent que l'on poursuive sans tarder, et si possible que l'on accélère la procédure de modification de la loi.

Du point de vue du contenu, le projet mis en consultation a trouvé une large approbation. Aucune objection n'a été formulée contre l'approche orientée sur le risque qui prend en compte les organismes naturels et les organismes génétiquement modifiés. Beaucoup de réponses ont émis le vœu que, sur le modèle des directives de la CE, la LPE comporte des dispositions concrètes et, plutôt qu'une simple délégation de compétence, qu'elle confère au Conseil fédéral l'obligation claire et précise d'édicter des dispositions d'application contraignantes. Dans les milieux de la recherche et de l'industrie, l'analogie entre les nouveaux articles de la LPE sur les organismes dangereux et ceux qui concernent les substances dangereuses pour l'environnement a été largement approuvée; par contre, les organisations de protection de l'environnement et la majorité des cantons souhaitent donner à ce chapitre une plus grande autonomie, et demandent des dispositions légales axées spécifiquement sur les problèmes et les incertitudes liés aux organismes. L'absence d'aspects éthiques a été plusieurs fois citée et considérée soit comme une lacune générale de la législation suisse, soit comme une faiblesse spécifique du projet de la LPE. Sous le terme générique d'«éthique», on

s'est référé non seulement à la question de la dignité de la créature, mais encore à celle de savoir si les biotechnologies, et aussi les différentes répercussions liées à l'usage de ces nouvelles technologies, sont nécessaires et souhaitables. Ont également été relevées les lacunes dans la réglementation en matière de protection de la santé, publique comme individuelle, que même la LPE modifiée ne saurait combler. On a donc estimé qu'il conviendrait, dans le sillage de la nouvelle LPE, d'envisager une modification de la législation sur les épidémies.

314 Interventions parlementaires

Au cours de ces dernières années, les problèmes de sécurité et de protection de l'environnement que posent la biotechnologie et le génie génétique ont suscité de nombreuses interventions parlementaires, à savoir entre autres:

- 1988 P 87.914 Manipulations génétiques. Déclaration obligatoire (N 18. 3. 88, Zwygart)
- 1989 P 89.442 Commission pour la recherche en matière de génie génétique (N 6.10.89, Commission du Conseil national 88.202/88.234)
- 1992 M 92.057-4 Organismes génétiquement modifiés et organismes pathogènes. Réglementation (N 5. 10. 92/E 29. 9. 92, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du CN et du CE)

Le présent projet tenant compte des suggestions et des souhaits formulés dans les interventions ci-dessus, ces motions et ces postulats peuvent être classés. L'intervention suivante doit cependant être maintenue.

- 1989 P 89.441 Génie génétique. Conséquences (N 6. 10. 89, Commission du Conseil national 88.202/88.234)

32 Partie spéciale

Modifications rédactionnelles nécessitées par l'inclusion du domaine des organismes dangereux pour l'environnement

L'intégration du nouveau domaine à réglementer dans l'actuelle loi sur la protection de l'environnement, ainsi que l'harmonisation de celle-ci avec les dispositions existantes a nécessité l'insertion dans plusieurs articles du terme d'«organisme» et quelques modifications rédactionnelles de moindre importance. Ceci concerne les articles 4, 1^{er} et 2^e alinéas, 10, 1^{er} et 3^e alinéas, 26, 1^{er} alinéa, 44, 3^e alinéa, 46, 2^e et 3^e alinéas, ainsi que l'article 65, 2^e alinéa, LPE.

A ce sujet, seule la modification de l'article 10, 1^{er} et 3^e alinéas, LPE, requiert une explication. Dans ces deux dispositions, la référence actuelle au stockage de substances est supprimée. D'une part, avec l'extension du champ d'application de la LPE aux organismes, cette indication serait trop imprécise. D'autre part, dans le texte actuel déjà, la mention du stockage ne figure qu'à titre d'exemple comme complément de la notion d'installation (art. 7, 7^e al. LPE), et il ne convient donc pas de lui attribuer une signification spécifique.

Article 7, 1^{er} alinéa

A la suite de l'intégration des organismes dans la LPE, la définition du terme d'«atteintes» doit être modifiée sur deux points. D'une part, elle devra comprendre les atteintes liées à l'utilisation des organismes par l'homme, telles les pollutions biologiques de l'eau, du sol ou de l'air, les contaminations du matériel génétique de la faune ou de la flore, ou les modifications de la composition naturelle des biocénoses par l'introduction de nouveaux organismes. La description en termes neutres, exempts de jugement de valeur, des nouveaux types d'atteintes s'inspire de définitions figurant déjà dans la LPE. C'est ainsi que selon l'article 7, 3^e alinéa, toute modification de l'état naturel de l'air est considérée comme pollution atmosphérique. D'ailleurs, le but de la LPE n'est pas de protéger contre n'importe quelle atteinte, mais seulement contre celles qui sont nuisibles ou incommodes (art. 1^{er} LPE). C'est ainsi que les modifications de la flore consécutives à l'exploitation normale du sol (p. ex. par labourage) ne sont pas considérées comme atteintes nuisibles ou incommodes.

Deuxièmement, avec l'intégration des organismes dans la LPE, il convient de protéger les eaux de la pollution due aux organismes, au même titre que l'air ou le sol. Par conséquent, la notion d'«atteintes» recouvrira désormais aussi les pollutions et autres atteintes portées aux eaux. Certes, on pourrait réaliser ce même objectif en procédant à d'importantes modifications de la loi fédérale sur la protection des eaux. Une adaptation superficielle de cette loi ne permettrait cependant pas d'atteindre l'objectif d'une protection équivalente des eaux contre la pollution par les organismes, puisqu'il eût fallu élargir notablement, en particulier, la compétence du Conseil fédéral de légiférer à l'échelon des ordonnances dans le domaine des organismes. Le fait d'étendre ainsi la portée de la notion d'atteintes dans la LPE présente de plus l'avantage de fixer expressément la protection des eaux contre les pollutions dans les autres domaines réglementés par la LPE, ce qui est souhaitable, notamment en vue de l'application des dispositions d'exécution aux domaines des substances dangereuses pour l'environnement et des déchets. Cela assure en outre une meilleure adéquation de l'article 1^{er} (but) à sa fonction, qui est de délimiter le champ d'application de la LPE, donc de mieux remplir la fonction assignée (message FF 1979 III 774 et BO N 1982 324).

Article 7, alinéa 5^{bis}

La LPE définit à l'alinéa 5 de l'article 7 la notion de «substance». Cette définition ne pouvant s'appliquer aux êtres vivants, il est nécessaire d'en créer une pour les «organismes». Formulée d'une manière aussi large que possible, elle se rapporte tant aux organismes à l'état naturel qu'aux organismes modifiés par l'homme. Elle correspond par le contenu à celle de l'OCDE (OCDE: Considérations relatives à l'ADN recombiné, Paris 1986, p.73), ainsi qu'à celle de la directive communautaire 90/220/CE. Ainsi sont considérées comme organismes non seulement les formes d'êtres vivants typiques, telles que les plantes, les animaux et les unicellulaires, mais aussi certaines unités biologiques dépendantes mais capables de se multiplier, telles que les virus ou les cultures cellulaires.

Par organismes génétiquement modifiés, on entend tout organisme dont le matériel génétique a été modifié autrement que par croisement ou par recombinaison.

naison naturelle. Les organismes pathogènes sont les microorganismes (p. ex. bactéries, champignons, virus, parasites) qui provoquent des maladies chez l'homme, les animaux, les plantes et d'autres microorganismes. Peu importe que la maladie soit due à la production d'une substance toxique ou à la multiplication de l'organisme pathogène.

Par analogie avec la définition du terme de «substance» figurant à l'article 7, 5^e alinéa, LPE, le terme d'«organisme» se rapporte à tous les mélanges et à tous les objets commercialisés qui en contiennent.

Chapitre 3: Organismes dangereux pour l'environnement (nouveau)

Remarque préliminaire

La notion d'«organisme» telle qu'elle est définie au niveau international est très large. Différentes limitations s'imposent donc:

1. Cette notion, en soi, englobe également l'être humain. Il n'existe cependant aucune intention de l'intégrer dans la réglementation.
2. Il arrive que certains domaines se recoupent avec d'autres textes législatifs, tels la loi sur la protection des eaux, ou la loi sur la protection de la nature et du paysage. Dans ces cas, la réglementation spéciale prime sur la réglementation générale de la LPE.
3. La protection de l'environnement au sens de la LPE signifie protection contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1^{er}, 1^{er} al., LPE). La nouvelle réglementation sur l'utilisation d'organismes doit être considérée dans ce contexte: il s'agit d'éviter les atteintes nuisibles ou incommodes qui résultent, ou pourraient résulter de l'utilisation d'organismes.

Article 29a (nouveau)

La réglementation prévoit que quiconque utilise des organismes pathogènes ou génétiquement modifiés doit toujours prendre toutes les mesures de confinement requises, à moins d'être au bénéfice d'une autorisation officielle permettant de procéder à une utilisation dans l'environnement.

Selon le 1^{er} alinéa, toute personne qui met en œuvre des organismes pathogènes ou des organismes génétiquement modifiés en milieu confiné est tenue de se documenter sur les risques pour l'environnement, et indirectement pour l'homme, qui seraient entraînés par les opérations prévues, et de prendre les mesures correspondantes. Dans la pratique, ces travaux exécutés en confinement sont classifiés en quatre groupes de risque en fonction du danger qu'ils représentent (cf. directive CE 90/679 CEE). A chacun des groupes de risque correspond au niveau de l'installation un niveau de sécurité défini sur le plan international et prescrivant les mesures techniques et d'organisation indispensables à la sécurité de l'exploitation.

Le 2^e alinéa donne la compétence au Conseil fédéral de prendre les dispositions administratives nécessaires pour faire contrôler par les autorités la conformité de la classification des projets envisagés. Il est prévu d'harmoniser les procédures avec la directive CE 90/219/CEE (fig. 5). Ceci signifie que l'utilisation d'organismes appartenant aux groupes de risque les plus élevés, c'est-à-dire 2 à 4,

requiert une autorisation pour chaque première utilisation, une notification pour tout nouveau projet de recherche et une autorisation pour toute nouvelle application industrielle. Pour les organismes du groupe de risque 1, une notification est requise uniquement lors de la mise en place du premier projet de recherche ainsi que pour chaque utilisation industrielle nouvelle.

Risque	Echelle	
	petite (Recherche & Développement)	grande (Production industrielle)
Risque négligeable (groupe I/groupe de risque 1)	Notification obligatoire du premier projet Obligation de tenir un registre de tous les autres projets	Notification obligatoire de toutes les utilisations
Risque faible à élevé (groupe II/groupes de risque 2-4)	Autorisation obligatoire pour le premier projet Notification obligatoire de tous les nouveaux projets	Autorisation obligatoire pour toutes les utilisations

Figure 5: Procédures de notification et d'autorisation pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés en enceinte confinée (selon directive 90/219 CEE).

Il convient en outre d'examiner si certaines installations utilisant des organismes dangereux pour l'environnement ne devraient pas être assujetties à l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011.). Cela concernera en particulier les installations qui utilisent des micro-organismes pathogènes ou génétiquement modifiés présentant un risque biologique élevé.

Article 29b (nouveau)

Le concept qui est à la base de la réglementation des disséminations à titre expérimental prévoit au 1^{er} alinéa que chaque expérience doit être évaluée et autorisée individuellement. Ainsi, chaque autorisation est limitée au requérant, à l'organisme testé, au lieu d'expérimentation ainsi qu'aux conditions expérimentales spécifiques décrites dans la demande d'autorisation. D'après les considérations de l'OCDE (cf. OCDE: Considérations de sécurité relatives à la biotechnologie 1992. Paris 1992, p. 25 ss), le premier essai de dissémination doit autant que possible être effectué à petite échelle, dans des conditions d'isolation biologique et sous contrôle rigoureux. Si aucun effet négatif n'a été observé, les mesures de sécurité (isolation) seront progressivement allégées lors des essais suivants et le contrôle réduit. Ce principe est appliqué depuis quelque temps déjà, tant aux Etats-Unis que dans la Communauté (directive 90/220/CEE).

Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral fixera la procédure et les conditions à remplir pour obtenir une autorisation en vue d'une dissémination expérimentale. Il s'agit

en premier lieu d'apprécier la compatibilité avec l'environnement, sur la base de la littérature scientifique disponible et des essais préliminaires en milieu confiné. Pour l'essai proprement dit, les renseignements suivants sont requis:

- Caractéristiques des organismes utilisés (p. ex. propriétés de l'organisme donneur et de l'organisme récepteur, du vecteur, du matériel génétique transféré ainsi que de l'organisme génétiquement modifié),
- Indications sur le lieu de l'essai (p. ex. climat, géographie, écologie, surface, zones-tampon),
- Informations sur les conditions expérimentales (p. ex. plan d'exécution, nombre d'organismes et d'applications spécifiques, période et durée).

Pour l'évaluation des projets de dissémination, il est prévu de recourir également à des spécialistes externes à l'administration. Le 2^e alinéa, lettre a, prévoit à cet effet la possibilité de consulter la commission d'experts pour la sécurité biologique visée à l'article 29g, ainsi que d'autres spécialistes.

En dépit de tous les examens préliminaires et même si les essais sont réalisés dans le respect des prescriptions, il subsistera toujours une part d'incertitude quant au comportement des organismes dans l'environnement. Les connaissances actuelles sur le fonctionnement des écosystèmes sont insuffisantes. Une intensification de la recherche dans le domaine de la sécurité devrait permettre de les améliorer. Du fait de cette incertitude, le projet prévoit au 2^e alinéa, lettre b, la possibilité d'obliger le requérant à assurer la couverture financière pour les frais entraînés par l'identification, la prévention ou la suppression d'éventuelles atteintes nuisibles ou incommodes. Cette disposition autorise le Conseil fédéral à prescrire non seulement la couverture des frais entraînés par les mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente (cf. art. 59), mais aussi la couverture des frais occasionnés par les mesures que le requérant lui-même devra prendre au cas où l'essai de dissémination devait mal tourner. Ainsi la compétence d'édicter des prescriptions sur l'obligation d'assurer une couverture financière lors d'essais de dissémination d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes est-elle plus large que la compétence d'édicter des prescriptions sur la couverture financière concernant la simple responsabilité causale (cf. art. 59b, let. a).

Les conditions à remplir pour obtenir une autorisation d'effectuer une dissémination expérimentale comportent également, selon le 2^e alinéa, lettre c, l'information du public. Reste à régler le contenu et la forme que revêtira cette information. On pourrait, par exemple, envisager une publication dans la Feuille fédérale. Quoiqu'il en soit, cette disposition ne modifie en rien les droits des parties, tel celui de consulter les dossiers, ni les restrictions à l'accès du public, parmi lesquelles figurent notamment les intérêts prépondérants, privés ou publics, à garder le secret.

Le 3^e alinéa permet au Conseil fédéral de prévoir des dérogations à l'autorisation obligatoire requise au 1^{er} alinéa. A l'heure actuelle, il n'est pas prévu de faire usage de cette disposition pour les organismes génétiquement modifiés. La réglementation doit toutefois garder une certaine flexibilité afin qu'il soit possible de réagir à des modifications du droit sur le plan international (nouvelles directives de la CE) ou à de nouvelles découvertes. Il va de soi qu'une procédure

simplifiée ne peut entrer en considération que lorsque son application ne présente aucun risque pour l'environnement.

Article 29c (nouveau)

Le 1^{er} alinéa soumet à une interdiction généralisée la mise dans le commerce d'organismes à des fins susceptibles d'avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Cette disposition s'adresse à toutes les personnes qui mettent des organismes dans le commerce, en particulier les fabricants, les importateurs et les commerçants. Mais elle s'adresse également aux autorités qui, selon le 3^e alinéa, doivent autoriser la mise dans le commerce des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes. Pour ces autorités, le respect des dispositions du 1^{er} alinéa représente la condition préalable à la délivrance de toute autorisation légale.

Avec la tournure «à cette fin», le 2^e alinéa se réfère directement au 1^{er} alinéa. La principale fonction du «contrôle autonome» consiste à garantir l'application correcte de la prescription du 1^{er} alinéa. Par le terme de «contrôle autonome», la loi précise que l'examen d'organismes quant à leur compatibilité avec l'environnement est en principe de la responsabilité personnelle de celui qui entend les produire, les importer ou les mettre dans le commerce. Le fabricant ou l'importateur doivent donc déterminer préalablement si et dans quelle mesure les organismes qu'ils ont disséminés représentent un danger pour l'environnement. Lors du contrôle autonome, le fabricant ou l'importateur détermineront ainsi préalablement les quantités d'organismes susceptibles d'être libérées dans l'environnement pour différents modes et conditions d'utilisation, leur comportement dans l'environnement, ainsi que les effets secondaires négatifs éventuels. En résumé, ces recherches visent à définir les dangers potentiels d'un organisme, de ses métabolites et des déchets résultant de son utilisation. Font également partie du contrôle autonome les investigations permettant une utilisation respectueuse de l'environnement et une élimination sans dommage.

Le 3^e alinéa soumet à autorisation la mise dans le commerce d'organismes pathogènes ou génétiquement modifiés en vue de leur utilisation dans l'environnement. La remise à des fins non commerciales, par exemple d'un chercheur à l'autre, n'est soumise ni à autorisation, ni à notification obligatoires; elle implique néanmoins le respect des dispositions de principe des 1^{er} et 2^e alinéas.

Il convient d'évaluer soigneusement l'étendue du contrôle autonome. La concrétisation du contrôle autonome s'effectue d'après le 4^e alinéa, lettre a, dans l'ordonnance d'application et dans les directives. Celles-ci seront certes harmonisées avec les conditions requises par la CE, mais elles prendront également en considération les expériences faites dans d'autres pays (p. ex. aux Etats-Unis).

Selon le 4^e alinéa, lettre b, le Conseil fédéral définit les conditions à remplir et les procédures à suivre pour l'obtention d'une autorisation. Celles-ci concerneront aussi bien les aspects techniques (p. ex. méthodes de tests) que les aspects concernant la qualité et la fiabilité des données (p. ex. conformité avec les Principes de bonnes pratiques de laboratoire). En concordance avec l'article 10 de la directive CE 90/220/CEE, on doit actuellement, dans le cadre de cette procédure, exiger – au moins pour chaque produit renfermant des organismes

génétiquement modifiés – une évaluation de sa compatibilité avec l'environnement. Le 4^e alinéa, lettre b, ne tranche pas, intentionnellement, la question de savoir si des dérogations à l'autorisation obligatoire selon le 3^e alinéa doivent être accordées lorsque tout danger pour l'environnement est exclu.

Article 29d (nouveau)

Sur la base du contrôle autonome (art. 29c, 2^e al.), il conviendra de s'assurer lors de toute mise dans le commerce que le preneur est correctement informé des risques éventuels pour l'environnement et qu'il est au courant des consignes sur le comportement à adopter. Par preneur, on n'entend pas seulement le preneur final, mais aussi toute personne qui, après la remise, et en fonction du cours normal des choses, pourrait entrer en contact d'une manière ou d'une autre avec l'organisme (p. ex. également le personnel qui le transporte).

Article 29e (nouveau)

L'article 29e a pour but de veiller à ce que, après avoir satisfait aux prescriptions du contrôle autonome selon l'article 29c, et après que les organismes ont été mis dans le commerce, leur utilisation se déroule effectivement de manière à ménager l'environnement (1^{er} al.). Cette prescription de comportement général est concrétisée par une obligation de respecter les indications des fabricants et des importateurs (2^e al.). Cette prescription représente ainsi le nécessaire complément de l'article 29c sur la mise dans le commerce et de l'article 29d sur l'information du preneur.

La prescription ne se limite pas à l'utilisation des seuls organismes. Elle englobe également les métabolites produits par ces organismes (p. ex. les toxines) ainsi que les déchets qui résultent de leur utilisation. Cette prescription s'adresse à tous ceux qui utilisent des organismes: elle s'applique donc aux fabricants, aux transporteurs, aux commerçants intermédiaires, aux consommateurs, à ceux qui procèdent à leur élimination, etc. En fait, la portée de la diligence requise est modulable selon les circonstances précises et les connaissances de la personne responsable de l'utilisation. Ainsi, seule agira illégalement la personne qui, en utilisant des organismes, ne veillera pas à agir avec la diligence requise, compte tenu des circonstances et de sa situation personnelle. Pour l'évaluation de la diligence requise, on tiendra compte en particulier de ses capacités, de son degré d'instruction, ainsi que de sa profession. C'est ainsi qu'on attendra davantage de diligence de la part d'un fabricant que d'un simple consommateur.

Article 29f (nouveau)

La compétence du Conseil fédéral selon le 1^{er} alinéa concerne l'ensemble du domaine à réglementer relatif aux organismes dangereux pour l'environnement.

Comme c'est le cas pour les substances (art. 29, 1^{er} al.), le Conseil fédéral peut ici édicter des prescriptions supplémentaires sur tous les organismes et les groupes d'organismes qui, en raison de leurs propriétés, des modalités de leur utilisation ou des quantités utilisées, peuvent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme. Au vu de l'état actuel de la science et de l'expérience, il faudrait par exemple évaluer la nécessité d'une réglementation

pour l'introduction et la mise dans le commerce d'organismes non indigènes ou de mesures de quarantaine lors de l'importation de plantes ornementales.

Le 1^{er} alinéa permet également de prendre d'autres mesures. Ainsi pourrait-on, en plus des domaines particuliers cités au 2^e alinéa, introduire des dispositions sur les exigences posées pour la formation du personnel.

Les dispositions sur le transport, l'importation et l'exportation mentionnées au 2^e alinéa, lettre a, concernent les questions de sécurité, ainsi que les prescriptions sur les emballages. En outre, il faudra s'assurer que l'importation et l'exportation n'engendreront à destination aucun danger potentiel pour l'environnement, en veillant à ce que les organismes soient non seulement correctement emballés lors de mouvements transfrontières, mais qu'ils soient accompagnés des informations requises.

Quant à la compétence prévue au 2^e alinéa, lettre b, il n'en sera fait usage, compte tenu des dispositions interétatiques existantes, que s'il n'existe aucun autre moyen de prévenir des dommages graves pour l'environnement. En règle générale, il suffira d'interdire l'importation, la mise dans le commerce ou l'utilisation d'organismes à des fins données ou pour une dissémination expérimentale. On ne peut toutefois pas exclure que, dans certains cas, seule une interdiction globale puisse garantir une protection suffisante de la population et de l'environnement.

Le 2^e alinéa, lettre c, autorise le Conseil fédéral à prescrire des mesures visant à lutter contre certains organismes, ou à prévenir leur apparition. Dans ce contexte, il faut notamment entendre des mesures de quarantaine applicables à certaines plantes ornementales importées au sens où l'entend la Convention de la FAO (Food and Agriculture Organisation) sur la protection des plantes, ainsi que des mesures visant à éviter la propagation de certaines maladies des plantes (dépeuplement des platanes au Tessin) ou des mesures destinées à enrayer le déroulement défavorable d'une dissémination expérimentale d'organismes génétiquement modifiés.

Article 29g (nouveau)

Lors des discussions parlementaires concernant la révision de la loi sur l'environnement en relation avec l'accord EEE, on a constaté que l'instauration d'une commission pour la sécurité biologique constituerait un élément important et de nature à inspirer la confiance dans la réglementation concernant les organismes dangereux pour l'environnement. La commission conseille le Conseil fédéral lors de l'édition de prescriptions, et les autorités d'exécution lors de l'application de la loi; en particulier, elle sera consultée sur les demandes d'autorisation (art. 29a à 29c) (2^e al.). Cela ne signifie pas que la commission sera entendue sur chaque demande d'autorisation. Dans les cas mineurs, ou lors de simples répétitions, on peut renoncer à cette audition.

Une manière judicieuse de mettre sur pied pareille commission serait de confier cette tâche à l'actuelle Commission suisse interdisciplinaire pour la sécurité biologique (CSSB) mise en place par les trois académies scientifiques suisses (Académies pour les sciences naturelles, pour les sciences techniques et pour les sciences médicales). Dans ce but, il faudrait cependant en faire adapter la composition par le Conseil fédéral, qui en préciserait également le mandat (1^{er} al.).

De plus, le Conseil fédéral est d'avis que l'instauration d'une commission spécialisée qui ne traiterait que de la sécurité biologique ne pourrait se charger de toutes les situations se présentant dans le domaine de la technologie génétique. C'est pourquoi il a mandaté l'administration de lui présenter le plus rapidement possible un rapport sur l'opportunité d'instaurer d'autres commissions, et en particulier une commission d'éthique.

Article 41, 1^{er} et 2^e alinéas

Répartition des tâches Confédération-cantons

Lors de la rédaction de l'article constitutionnel, le Conseil fédéral s'était déjà rendu compte que la répartition des compétences d'exécution serait particulièrement complexe, et que le législateur devrait la résoudre «de cas en cas», et dans le sens d'une collaboration entre la Confédération et les cantons (message CF, FF 1970 I 789). Aussi le présent projet ne règle-t-il au niveau de la loi que les grandes lignes de la répartition des compétences en matière d'exécution des prescriptions sur les organismes. C'est ainsi que le *1^{er} alinéa* prévoit que la Confédération est responsable de l'exécution des articles 29a à 29d, 29f et 29g, l'exécution de l'article 29e (utilisation ménageant l'environnement) incombant aux cantons. Au sens du *1^{er} alinéa, deuxième partie de la phrase*, selon laquelle «les cantons peuvent être appelés à coopérer à l'exécution de certaines tâches», la répartition détaillée et définitive des tâches sera réglée par voie d'ordonnance. Cette procédure permet au Conseil fédéral d'effectuer une répartition pragmatique des tâches.

Plus précisément, les autorités fédérales se verront confier les tâches dont l'exécution exige une application uniforme à l'échelle nationale (p. ex. les procédures d'autorisation des projets). Aux cantons en revanche serait déléguée par exemple la surveillance de l'utilisation adéquate des organismes autorisés par la Confédération selon l'article 29c, 3^e alinéa. De même, il est prévu de confier aux cantons le contrôle des produits mis sur le marché, pour vérifier le respect des dispositions relatives à leur composition et à l'information du preneur. Enfin, les compétences actuelles des cantons en matière de mise en quarantaine d'organismes (en vue de lutter contre les maladies des cultures ou des forêts) seront étendues aux plantes ornementales.

Répartition des tâches au sein de l'administration fédérale

Le *2^e alinéa* définit la répartition des compétences au sein de l'administration fédérale. S'agissant de l'exécution de la LPE par la Confédération, en effet, il n'y a pas unicité du point de vue des procédures et de l'organisation, ce qui fait qu'il n'y a pas un seul et unique service fédéral responsable. Là encore, comme pour les relations Confédération/cantons, le Conseil fédéral procédera par voie d'ordonnance à une répartition pragmatique, dans le cadre de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant la répartition des tâches des départements, des groupements et des offices (répartition des tâches; RS 172.010.15). En outre, il a l'intention, pour les nouvelles missions, de recourir aux structures administratives qui assument déjà l'exécution de prescriptions relatives aux organismes sur la base d'autres lois. Cette solution permettra de prévenir les risques de chevauchement et de mettre au service de la protection de l'environnement l'expérience acquise en la matière. Par ailleurs, plusieurs offices exerçant des activités de contrôle dans le domaine

des produits chimiques pourront en outre assumer dans une certaine mesure différentes tâches liées aux organismes. Les procédures de contrôle auxquelles il est fait allusion s'appliquent par exemple aux produits suivants:

- matières auxiliaires de l'agriculture (loi sur l'agriculture),
- produits pharmaceutiques (OICM, Convention intercantonale sur le contrôle des médicaments),
- sérums et vaccins (loi sur les épidémies),
- denrées alimentaires (loi sur les denrées alimentaires),
- poissons (loi sur la pêche),
- produits de médecine vétérinaire (loi sur les épizooties),
- produits sylvicoles (loi sur la forêt).

En ce qui concerne les tâches nouvelles dont l'exécution incombe à la Confédération, le service responsable (pour ce qui est de la LPE) sera l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), pour autant qu'elles aient trait essentiellement à la protection de l'environnement.

Article 60, 1^{er} alinéa, article 61, 1^{er} alinéa

La nature même des nouvelles prescriptions relatives au commerce et à la remise d'organismes potentiellement dangereux pour l'environnement implique que les dispositions pénales accessoires de la LPE soient complétées. Les différentes règles de comportement, qui sont destinées à tout un chacun, sont appuyées par des sanctions appropriées.

Autres modifications de certains articles:

Déchets: article 30a

La notion de déchets de l'article 7, 6^e alinéa, se rapporte tant aux substances qu'aux organismes. Il en va de même pour la notion de «produits» utilisée au chapitre Déchets. C'est pourquoi les organismes ne sont expressément mentionnés que dans l'article 30a, 2^e alinéa, lettre b. Selon cette disposition, l'utilisation de substances ou d'organismes peut être limitée lorsque ceux-ci rendent l'élimination des déchets plus difficile ou impossible.

Protection du sol: articles 33 à 35

Les microorganismes peuvent parvenir dans le sol de différentes façons: à travers les effluents gazeux émis par les entreprises, les engrais de ferme, les boues d'épuration et le compost, mais aussi par exemple lorsqu'on les utilise dans des produits pour le traitement des plantes. Ceci peut porter atteinte aux organismes vivant dans le sol et contribuant à sa fertilité. Ils pourraient par exemple supplanter d'autres microorganismes, ou modifier leur patrimoine génétique. Une diminution de la fixation de l'azote par les organismes du sol pourrait entraîner par exemple des répercussions néfastes sur la fertilité du sol, alors qu'une augmentation de cette fixation pourrait porter atteinte à la qualité des eaux souterraines. Les prescriptions relatives à la protection du sol ne s'appliquent donc pas seulement aux substances, mais aussi aux organismes.

Les taxes d'incitation sont des instruments qui complètent judicieusement les obligations contraignantes (obligations et interdictions). Ce sont des mesures préventives, destinées à obtenir un comportement qui respecte le principe «aussi peu que possible, et autant que nécessaire».

Parmi les produits pour lesquels le Conseil fédéral prévoit d'introduire des taxes d'incitation, il en existe certains qui peuvent contenir des organismes, comme par exemple les produits phytosanitaires. A l'avenir, on aura certainement tendance à accroître le recours à la lutte biologique contre les ravageurs; il est donc judicieux d'englober les organismes dans cette réglementation. Un recours trop fréquent aux moyens de lutte biologique exerce une pression sélective élevée, particulièrement sur les organismes cibles (ainsi que le démontre l'exemple de *Bacillus thuringiensis* à titre d'insecticide) et pourrait entraîner le développement de résistances.

Modification du droit en vigueur

La protection de l'homme et de son environnement est le point fondamental de la LPE. La loi sur les épidémies (LEp) a pour objectif d'assurer directement la protection de la santé de l'homme. La relation entre ces deux lois fédérales ainsi que les modifications de la LEp sont expliquées au chiffre 37.

33 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

331 Confédération

C'est la Confédération qui assumera l'essentiel des charges entraînées par les nouvelles dispositions. Les tâches d'exécution seront supportées principalement par l'OFEFP et par les deux offices fédéraux de la santé publique et de l'agriculture.

La technologie génétique est en plein essor et se profile comme une technologie-clé. Cette dynamique rend difficile une estimation précise des besoins en personnel. A court terme, il faut compter pour les trois services responsables de l'exécution avec une augmentation de huit unités de personnel (OFSP trois, OFEFP trois, OFAG deux). Au cas où la biotechnologie et le génie génétique continuent à se développer au rythme actuel, il faudra compter dans les cinq ans à venir et pour l'ensemble de ces trois services, avec une augmentation d'une place par année.

Les nouvelles tâches consistent essentiellement dans l'exécution des différentes procédures de notification et d'autorisation pour l'utilisation en milieu confiné (art. 29a), pour les disséminations expérimentales (art. 29b) – y compris la surveillance pendant et après l'essai –, et pour la mise dans le commerce de produits (art. 29c) dans les différents domaines d'application. L'octroi de moyens (personnel, finances) sera également nécessaire pour la surveillance du contrôle autonome, pour le contrôle des exportations et des importations ainsi que des transports, sans oublier la coordination de la surveillance du marché et la collaboration internationale dans le cadre de l'OCDE.

Quant aux dépenses, elles auront lieu également sous forme de contributions. Selon la loi, la Confédération est tenue de soutenir la formation et la recherche dans le domaine de la protection de l'environnement. De plus, elle devra assumer le coût de la Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique, en particulier les charges entraînées par le fonctionnement du secrétariat.

332 Cantons et communes

Les nouvelles tâches des cantons relatives à la surveillance du devoir de diligence sont en étroite relation avec l'exécution des prescriptions sur les substances dangereuses (Ordonnance sur les substances). Le nouveau domaine des organismes dangereux pour l'environnement prévoit, lui aussi, la possibilité d'une collaboration intercantonale.

Les cantons peuvent collaborer sur le plan technique avec les différents instituts des hautes écoles. Si le besoin s'en fait sentir, cantons et communes pourront eux aussi faire appel à la Commission fédérale pour la sécurité biologique. Il pourrait malgré tout se révéler nécessaire pour les cantons de créer ou d'accroître leur propre compétence exécutive dans le domaine des organismes dangereux pour l'environnement, comme ils l'ont d'ailleurs déjà fait pour d'autres secteurs environnementaux.

34 Programme de la législature

Le rapport du Conseil fédéral du 25 mars 1992 sur le programme de la législature 1991-1995 mentionne la modification de la LPE parmi les objets relevant des grandes lignes de la politique gouvernementale à traiter pendant la première partie de la législature (FF 1992 III 1).

35 Relation avec le droit communautaire

L'OCDE a publié en 1986 des recommandations concernant l'usage d'organismes génétiquement modifiés (OCDE: Considérations relatives à l'ADN recombiné, Paris 1986), complétées en 1992 par un autre document (OCDE: Considérations de sécurité relatives à la biotechnologie 1992, Paris 1992). Ce faisant, elle a créé une base scientifique servant de point de départ à la Communauté européenne et à la Suisse pour légiférer dans ce domaine.

Le 23 avril 1990, le Conseil de la CE a adopté deux directives concernant «l'utilisation confinée de microorganismes génétiquement modifiés» (90/219/CEE: JO N° L 117, p. 1 à 14), ainsi que «la dissémination volontaire d'organismes génétiques modifiés dans l'environnement» (90/220/CEE: JO N° L 117, p. 15 à 27). Ces deux directives sont de la plus haute importance pour le projet de modification de la LPE. Conjointement à l'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), le projet de modification de la LPE satisfait ainsi entièrement au contenu de ces deux directives en matière d'environnement. L'aspect concernant la protection de la santé sera traité dans les nouvelles prescriptions de la LEP.

36 Bases juridiques

361 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération pour édicter des prescriptions complémentaires en faveur de la protection de l'homme et de son environnement contre les atteintes dues aux organismes est conférée par l'article 24^{septies} de la constitution (protection de l'environnement), par l'article 69 cst. (lutte contre les épidémies) et par l'article 24^{novies}, 1^{er} et 3^e alinéas, cst. (prescriptions contre les abus lors de l'utilisation du patrimoine germinal et génétique d'animaux, de plantes et d'autres organismes). Outre le mandat confié à la Confédération de légiférer en la matière, ce dernier article constitutionnel comporte également des lignes directrices pour la législation d'application. Cet article donne donc compétence à la Confédération d'édicter des prescriptions d'application tenant compte de «la dignité de la créature et de la sécurité de l'homme, de l'animal et de l'environnement», sans oublier la protection de «la multiplicité génétique des espèces animale et végétale».

Tenant compte du but de protection et du champ d'application des lois sur la protection de l'environnement et sur les épidémies, le présent projet de loi se borne à réglementer les questions de la sécurité et de la protection de la diversité génétique, sans expliciter davantage le mandat de légiférer sur la nécessité de tenir compte de la dignité de la créature, lequel mandat dépasse les simples questions de protection de l'environnement et de la santé. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé l'administration d'élaborer un projet visant une prise en compte globale de l'aspect éthique et proposant une réglementation en la matière.

362 Délégation de compétences législatives

Le projet propose différentes normes concernant la délégation de l'édiction du droit d'application. En sa qualité d'instance d'exécution, le Conseil fédéral a en effet le pouvoir, dans les limites imposées par la loi, de compléter celle-ci par voie d'ordonnance. Ce pouvoir concerne des règlements dont les détails dépasseraient sensiblement le degré de concrétisation au niveau législatif.

Pour être conformes à la Constitution, les compétences de délégation doivent se limiter à un point de réglementation précis, elles ne sont donc pas illimitées. C'est pourquoi le projet précise le but, le contenu et l'étendue des compétences législatives. Les compétences octroyées au Conseil fédéral sont ainsi suffisamment définies pour satisfaire au critère de constitutionnalité.

37 Modification de la loi sur les épidémies (LEp)

371 Partie générale

371.1 Situation initiale

A l'heure actuelle, les méthodes du génie génétique permettent de modifier le patrimoine héréditaire d'agents pathogènes, d'y introduire des propriétés nouvelles ou d'en éliminer (recombinaisons *in vitro*). La LEp régit la lutte contre les

maladies transmissibles, maladies qui sont provoquées par des agents pathogènes directement transmissibles à l'homme (d'homme à homme) ou indirectement (par des denrées alimentaires contaminées, p. ex.). Les agents pathogènes les plus connus sont les virus et les virions, les bactéries, les levures, les moisissures, les protozoaires et les helminthes. On peut décrire, diagnostiquer et classer les agents pathogènes naturels du point de vue morphologique ou biochimique, et de celui de leurs caractéristiques physiologiques et immunologiques. Quant aux agents pathogènes génétiquement modifiés, ils peuvent, en sus, être définis par les modifications apportées à leur patrimoine génétique.

En ce qui concerne l'évolution et l'état de développement de la technologie génétique et de la biotechnologie, il y a lieu de se référer au chiffre 311.2.

371.2 Nécessité d'une réglementation

Les articles de la LEp entrant en considération pour l'utilisation d'agents pathogènes sont les suivants:

- L'article 29 qui définit l'obligation pour l'utilisateur de prendre des précautions lorsqu'il utilise des agents pathogènes et leurs produits métaboliques;
- L'article 30 qui soumet à autorisation la fabrication, l'importation et la distribution de produits immunobiologiques.

La LEp ne contient pas d'autres prescriptions spécifiques relatives à l'utilisation d'agents pathogènes. Elle ne donne pas non plus au Conseil fédéral la compétence d'arrêter des prescriptions contraignantes par voie d'ordonnance.

371.3 Grandes lignes de la réglementation prévue

Les nouvelles dispositions soulignent la responsabilité personnelle et les précautions à prendre pour toute personne utilisant des agents pathogènes. Lorsqu'il travaille avec des agents pathogènes dans des systèmes fermés (p. ex. des laboratoires), l'utilisateur est tenu de prendre toutes les mesures pour que la santé de l'homme ne soit pas mise en danger. Toute utilisation en dehors de systèmes fermés, la dissémination intentionnelle et la mise sur le marché de produits nécessitent une autorisation. Le Conseil fédéral doit être compétent pour édicter des prescriptions supplémentaires par voie d'ordonnance. Il pourrait s'agir, entre autres,

- de conditions relatives à l'utilisation d'agents pathogènes dans des systèmes fermés;
- du transport d'agents pathogènes sur les emballages desquels devraient figurer certaines informations;
- de la réglementation de l'importation d'agents pathogènes.

Le Conseil fédéral devrait aussi avoir la possibilité d'interdire l'utilisation de certains agents pathogènes, lorsque les risques pour la santé qui en découlent sont trop élevés. Enfin, ces dispositions devraient donner à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) la possibilité d'établir des directives sur la conduite à adopter par celui qui utilise des agents pathogènes.

Article 1^{er}, 3^e alinéa

Le principe de l'article 1^{er} LEp doit être complété par un 3^e alinéa selon lequel la Confédération et les cantons prennent les mesures nécessaires pour protéger l'homme contre les agents pathogènes. Dans le sens d'une réglementation approfondie des utilisations d'agents pathogènes, les mesures à prendre par la Confédération et les cantons doivent inclure aussi les agents naturellement pathogènes en plus des agents pathogènes modifiés par la technologie génétique.

Article 2, 2^e et 3^e alinéas

Selon la définition actuelle donnée par l'article 2 LEp, on entend par maladies transmissibles les maladies provoquées par des agents pathogènes et pouvant être transmises directement ou indirectement à l'homme. La loi ne définit pas la notion d'agent pathogène. Dans son message relatif à la LEp, le Conseil fédéral a précisé que la notion d'agent pathogène englobait, entre autres, les champignons, les protozoaires et même les êtres pluricellulaires tels que les vers et autres parasites (message relatif à la LEp du 11 février 1970, FF 1970 I 414). Etant donné que le nouveau 3^e alinéa de l'article 1^{er} LEp donne à la Confédération et aux cantons la compétence de prendre des mesures pour protéger l'homme contre les agents pathogènes, il y a lieu de définir la notion d'agent pathogène dans la loi (2^e al.). Les agents pathogènes sont, d'une part, tous les organismes tels que les virus, les rickettsies, les bactéries, les champignons, les protozoaires ou les helminthes, dont on sait qu'ils peuvent provoquer une maladie infectieuse chez l'homme. D'autre part, la définition englobe aussi les organismes qui, par eux-mêmes, ne sont pas pathogènes, mais qui pourraient le devenir par une manipulation génétique. Cette règle est valable pour le matériel génétique tel que les gènes de toxines pouvant présenter un risque potentiel pour l'homme.

Dans la loi, la notion d'«utilisation» doit être définie puisque celle-ci est sans cesse employée dans les nouvelles dispositions (3^e al.). La notion d'«utilisation» doit être entendue comme notion générique pour toute activité au moyen d'agents pathogènes, telle que la fabrication, la culture, la mise en œuvre, le stockage et l'élimination ainsi que pour la transmission, le transport, l'importation, l'exportation, le transit et la dissémination, par exemple en vue de projets de recherche et de développement ou encore pour la mise dans le commerce de produits contenant des agents pathogènes ou consistant en de tels agents.

Article 3, 3^e alinéa

Actuellement, l'OFSP publie, à l'intention des autorités et du corps médical, des directives techniques concernant la lutte contre les maladies transmissibles. Il paraît indiqué qu'il établisse également de telles directives concernant l'utilisation d'agents pathogènes, afin de donner à l'utilisateur un guide sur la manière de se comporter dans ce domaine. Ces directives pourront s'adresser aussi aux scientifiques et aux milieux industriels.

Article 29

L'article 29 prescrit aujourd'hui déjà que celui qui utilise des agents pathogènes ou leurs produits métaboliques est tenu de prendre les mesures propres à exclure tout dommage pour l'homme et pour les animaux. Si l'on veut être conséquent, ce devoir de diligence doit être imposé aussi à celui qui utilise du matériel génétique ou des micro-organismes qui, par suite d'une manipulation génétique, pourraient provoquer des maladies. L'article 29 en vigueur mentionne uniquement la détention et l'utilisation d'agents pathogènes comme activités soumises au devoir de prendre des précautions. Désormais, ce devoir de diligence sera valable aussi pour toutes les formes de manipulation.

Article 29a

Celui qui utilise des agents pathogènes doit, selon le 1^{er} alinéa, prendre toutes les mesures de confinement exigées par le danger qu'ils présentent. Dans ce contexte, il s'agit d'une disposition de principe qui est valable pour toutes les formes d'utilisation d'agents pathogènes, à l'exception de la dissémination volontaire et de la mise dans le commerce (cf. art. 29b).

Avant le début des travaux, l'utilisateur devra entreprendre une évaluation préalable de la sécurité de la mise en œuvre, sous l'angle des risques encourus pour la santé humaine. Compte tenu des dangers qu'ils présentent, les micro-organismes peuvent être répartis dans quatre catégories de risques. Sur la base de cette évaluation, notamment de la classification dans telle ou telle catégorie de risques, l'utilisateur doit alors prendre les mesures qui s'imposent pour que les manipulations correspondantes ne puissent présenter aucun danger. Dans son ordonnance, le Conseil fédéral fixera les critères applicables à l'exécution de cette évaluation de la sécurité, notamment ce qui concerne la classification. Dans la terminologie de la CE, il s'agit, à propos des mesures de confinement, d'applications dans le cadre de «systèmes» dits «confinés». Dans ce contexte, il importe d'utiliser des barrières physiques ou une combinaison de barrières physiques avec d'autres barrières chimiques ou biologiques aux fins d'empêcher ou de limiter le contact des agents pathogènes modifiés par la technologie génétique avec la population et l'environnement.

Le Conseil fédéral peut soumettre les utilisations d'agents pathogènes dans des systèmes confinés à un régime de déclaration ou d'autorisation à caractère obligatoire (2^e al.). On doit donc s'assurer de la sorte que des projets comportant des agents pathogènes seront déclarés à l'autorité compétente avant leur réalisation et que les déclarations seront munies des documents nécessaires, afin qu'il soit possible d'examiner s'ils sont admissibles. En ce qui concerne les travaux au moyen d'agents pathogènes modifiés par la technologie génétique, le Conseil fédéral exigera, conformément à la directive 90/219, une déclaration ou une autorisation (cf. à ce sujet la fig. 5).

Les utilisations d'agents naturellement pathogènes doivent être traitées de manière moins rigoureuse, compte tenu de la longue expérience acquise dans les utilisations de tels agents pathogènes et compte tenu également de la bonne connaissance qu'on a des mesures de protection à prendre contre des infections possibles. Le Conseil fédéral envisage de faire dépendre d'une déclaration les

utilisations avec des micro-organismes de la catégorie de risques 3 (p. ex. le VIH) et d'une autorisation celles portant sur des micro-organismes de la catégorie 4 (p. ex. le virus de Marburg). Les travaux impliquant des micro-organismes des catégories de risques 1 et 2 ne seront pas soumis au régime de la déclaration ni à celui de l'autorisation. C'est dans ce sens que le 2^e alinéa est rédigé sous forme de disposition potestative. Mais on peut de la sorte tenir également compte de l'éventualité d'évolutions futures relatives aux agents pathogènes modifiés par la technologie génétique.

Les utilisations dans des systèmes confinés concernent surtout des travaux accomplis dans des laboratoires de recherche ou de production. Parallèlement, on envisagera aussi une autorisation obligatoire pour d'autres formes d'utilisation pour lesquelles un contrôle particulier est considéré comme indispensable, par exemple l'obligation d'obtenir une autorisation pour importer des agents hautement pathogènes tels que le Lassavirus, l'Ebolavirus, le virus de Marburg ou le virus de l'herpès B du singe. Il n'est en effet pas rare qu'une infection par ces virus ait une issue mortelle, raison pour laquelle il faut absolument poser de strictes exigences en ce qui concerne leur utilisation.

Article 29b

Cet article traite du cas spécial qu'est la dissémination volontaire d'agents pathogènes à des fins de recherche et de développement ou la mise dans le commerce de produits contenant des agents pathogènes ou consistant en de tels agents. Cette dissémination mérite une attention particulière dans la mesure où les agents pathogènes une fois disséminés ne sont plus que partiellement récupérables, voire irrécupérables. Une dissémination doit donc dépendre d'une autorisation, ce qui signifie qu'elle ne peut avoir lieu qu'à la condition qu'il soit possible d'administrer à l'autorité compétente la preuve qu'il est hautement vraisemblable qu'il ne s'ensuivra aucun danger pour la santé ou pour l'environnement.

La mise dans le commerce de produits contenant des agents naturellement pathogènes est une pratique courante depuis fort longtemps. A ce sujet, il faut mentionner les vaccins à base de virus vivants ou de bactéries vivantes (immunisation active contre la poliomyélite, la rougeole, les oreillons, la rubéole ou le typhus). A l'heure actuelle, une demande d'enregistrement d'un vaccin contre le choléra est pendante auprès de l'OFSP, car ledit vaccin contient des bactéries du choléra modifiées par technologie génétique. Dans ce cas, des méthodes de génie génétique ont permis de priver le patrimoine héréditaire de ces bactéries du choléra de leur propriété pathogène.

Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral édicte des prescriptions relatives aux conditions et à la procédure d'octroi de l'autorisation. En ce qui concerne les essais de dissémination, il y a aussi, en particulier, la consultation d'experts et l'information du public. En consultant des experts, par exemple la commission d'experts pour la sécurité biologique et d'autres organisations spécialisées, il s'agit de tirer parti des connaissances externes à l'administration. Quant à l'information, elle vise à démontrer au public la transparence de l'essai de dissémination prévu.

A l'heure actuelle, toute dissémination et toute mise dans le commerce nécessitent une autorisation. Dans la perspective d'évolutions futures et d'une expé-

rience élargie, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il est judicieux de pouvoir prévoir des exceptions au régime de l'autorisation obligatoire. A cet égard, il va de soi qu'on ne devra faire usage d'une telle possibilité que si l'état de la science ou l'expérience excluent toute mise en danger de la santé (3^e al.).

Article 29c

En vertu de son devoir de diligence, celui qui remet des agents pathogènes à une tierce personne est tenu d'informer le preneur de telle manière que celui-ci ou d'autres personnes ne courent aucun danger. Compte tenu de l'importance de cette information, cette obligation doit être précisée à l'échelon de la loi.

Article 29d

En vertu de l'article 29d, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter d'autres prescriptions sur les utilisations d'agents pathogènes. C'est ainsi que, selon le 2^e alinéa, lettre a, il doit pouvoir régler le transport, l'importation, l'exportation et le transit et, entre autres, pouvoir imposer des prescriptions sur l'emballage et les conteneurs de transport.

Le 2^e alinéa, lettre b, donne au Conseil fédéral la compétence de restreindre ou d'interdire les utilisations d'agents pathogènes déterminés. On pourrait par exemple envisager une interdiction de modifier par technologie génétique certains agents pathogènes de telle sorte qu'il faille s'attendre à un risque accru de contamination ou à une plus grande virulence. Les connaissances actuelles et l'expérience acquise ne permettent pas toujours de déterminer à l'avance les propriétés négatives que risque de posséder un agent pathogène modifié par la technologie génétique. Par conséquent, restrictions et interdictions doivent être en principe possibles pour chaque agent pathogène modifié par technologie génétique.

Celui qui utilise des agents pathogènes doit être formé de façon appropriée. Il doit aussi disposer du personnel nécessaire et d'équipements adéquats, c'est-à-dire se conformer de manière générale aux principes de «bonnes pratiques microbiologiques». Là encore, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité d'édicter des prescriptions (2^e al., let. c) relatives aux exigences à remplir en ce qui concerne le laboratoire, le personnel, l'équipement et les qualifications de l'utilisateur.

Les agents pathogènes peuvent mettre en danger des personnes qui entrent en contact avec eux. Dès lors, le Conseil fédéral doit pouvoir exiger que ces agents portent une marque distinctive (2^e al., let. d).

Article 29e

La question de savoir s'il convenait d'instituer une commission d'experts pour traiter les aspects de sécurité biologique a donné lieu à de vives discussions lors des débats Eurolex. La controverse portait, en particulier, sur les tâches que cette commission devrait accomplir. Le projet de loi reprend la version adoptée en son temps par le Parlement. Au sein de cette commission d'experts, on discutera exclusivement de questions relevant de la sécurité biologique. L'aspect éthique des problèmes ne sera pas abordé. On examine en ce moment l'opportunité d'instituer en plus une commission d'éthique pour ce domaine. Ne pourront faire partie de la commission d'experts que des spécialistes de la sécurité biologique.

Cette commission aura pour tâche d'assister le Conseil fédéral lorsqu'il s'agira d'édicter des prescriptions et les autorités lors de l'exécution de ces prescriptions. Elle sera aussi consultée au sujet de demandes d'autorisation. Les avis de la commission auront valeur de recommandations. Lui seront soumises toutes les requêtes de délivrance d'une autorisation, c'est-à-dire portant sur la dissémination, la mise dans le commerce et les utilisations dans des systèmes confinés. Elle sera toutefois libre de donner son avis sur chaque requête ou, au contraire, de ne se prononcer que sur les cas qu'elle considère comme importants. Pour ce qui a trait aux autorisations concernant les utilisations dans des systèmes confinés, une prise de position ne sera à vrai dire guère nécessaire dans la plupart des cas, étant donné que les mesures de confinement auxquelles le requérant doit se conformer découlent directement de la classification des organismes.

Article 35, 1^{er} et 2^e alinéas

Les infractions aux nouveaux articles 29a, 29b, 29c et aux dispositions qui doivent être encore arrêtées par le Conseil fédéral en exécution de l'article 29d doivent être punissables. Les dispositions pénales correspondantes figureront à la fois dans l'article 60 de la LPE et dans l'article 35 de la loi sur les épidémies (LEp). Or, la LEp prévoit actuellement que le contrevenant est puni des arrêts ou de l'amende (intention: arrêts ou amende jusqu'à concurrence de 20 000 fr.; négligence: arrêts ou amende jusqu'à concurrence de 6000 fr.), tandis que la LPE prévoit qu'il est puni de l'emprisonnement ou de l'amende (intention ou négligence). A l'occasion de l'examen de la LEp dans le cadre d'Eurolex, il avait été décidé d'harmoniser les deux articles sur le plan pénal, et de prévoir également l'emprisonnement ou l'amende à l'article 35 LEp de façon à mettre celui-ci en accord avec l'article 60 LPE. Le présent projet maintient ce parallèle s'agissant des infractions aux articles 29a, 29b et 29c; en ce qui concerne les infractions aux dispositions devant être arrêtées par le Conseil fédéral en exécution de l'article 29d, elles seront punies simplement des arrêts ou de l'amende.

Conformément au principe qui veut qu'il n'y ait «pas de peine sans loi», les éléments constitutifs de l'infraction doivent être définis avec précision. C'est pourquoi la formulation élastique qui, jusqu'à présent, caractérisait le 1^{er} alinéa sera remplacée par une liste exhaustive des actes punissables.

4 Déchets

41 Partie générale

411 Les bases d'une gestion moderne des déchets

a) Un retard à combler

Au cours des dernières décennies, la Suisse a connu une prospérité croissante, qui a entraîné une forte hausse de la consommation de biens en tout genre. Etant donné que chaque produit devient tôt ou tard un déchet, la hausse de notre consommation de biens a notamment eu pour conséquence une augmentation des quantités de déchets. Parallèlement, la composition des déchets s'est modifiée, les matériaux naturels cédant peu à peu la place aux matériaux synthétiques ou

composites, et en particulier aux appareils tels qu'ordinateurs qui renferment quantité de matériaux dont l'élimination pose des problèmes de plus en plus difficiles.

Malheureusement, la gestion des déchets n'a pas pu suivre le rythme. Force est de constater qu'à l'heure actuelle encore, les déchets sont en partie traités dans des installations désuètes, dont la capacité de traitement globale est insuffisante. Pour certains types de déchets, il n'existe tout simplement pas d'installations permettant une élimination respectueuse de l'environnement. En ce qui concerne la prévention et la valorisation de matériaux qui doivent normalement être traités et mis en décharge comme déchets, des améliorations sont nécessaires et réalisables.

b) *Les objectifs d'une gestion écologique des déchets*

La nécessité de donner à la gestion des déchets en Suisse une orientation nouvelle est ressentie depuis que le traitement des déchets se heurte à des impasses, et que l'on se rend compte qu'il est inacceptable de transformer des quantités croissantes de précieuses matières premières en déchets sans valeur qui, après leur incinération, occupent de la place dans des décharges encombrées. C'est ainsi que la Commission fédérale d'experts chargée du problème des déchets a publié en 1986 ses «Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse». Selon ce document, l'élimination des déchets dans son ensemble doit être aménagée d'une manière respectueuse de l'environnement. A la fin de 1991, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a présenté les principes des Lignes directrices sous forme de mesures concrètes dans un deuxième document, la «Stratégie de gestion des déchets en Suisse». Celui-ci définit quatre stratégies pour atteindre les objectifs visés (diminution de la pollution de l'environnement, préservation des ressources et autonomie du pays en matière d'élimination des déchets):

1. La prévention des déchets à la source
2. La diminution des polluants au niveau de la production et des biens de consommation
3. La diminution des déchets par une meilleure valorisation
4. La diminution de la pollution par un traitement écologique des déchets effectué dans le pays même.

Les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) ne permettent plus de résoudre les nombreuses tâches auxquelles doit faire face une gestion moderne des déchets.

c) *Les nouvelles dispositions les plus importantes*

La loi établit explicitement la priorité des *mesures destinées à éviter et à réduire la production de déchets*, une politique des déchets qui soit crédible ne devant pas se limiter à la mise au point d'une élimination techniquement optimale.

Considérant les coûts élevés de la construction et de l'exploitation d'installations d'élimination qui soient compatibles avec l'environnement, et vu l'attitude souvent négative de la population face à ces installations, il convient d'édicter des prescriptions supplémentaires sur la *planification* de la gestion des déchets, sur la

création de zones d'apport et sur l'attribution des déchets à des installations données, afin de pouvoir optimiser le nombre des installations, grâce à une planification précise.

La répartition des tâches entre l'Etat et les particuliers en ce qui concerne l'élimination des déchets fait l'objet d'une nouvelle réglementation. Le principe de subsidiarité y est pris en considération. C'est ainsi que les cantons ne doivent prendre des mesures, pour l'élimination des déchets industriels par exemple, que si le but visé ne peut pas être atteint autrement.

Le courtage en déchets spéciaux étrangers, effectué par des firmes ayant leur siège en Suisse, a souvent été ressenti comme choquant par le passé. Dorénavant, ce type d'activités pourra faire l'objet de contrôles.

L'élimination de certains produits qui, après usage, doivent être valorisés ou soumis à un traitement spécial sera financée par une taxe d'élimination anticipée.

Les dispositions sur les mouvements de déchets spéciaux sont complétées par des prescriptions applicables aux mouvements de déchets autres que spéciaux.

Une disposition prévoit l'obligation d'assainir les sites pollués ainsi que le financement par le biais d'une taxe spéciale d'une partie des coûts encourus de la sorte par les cantons.

412 Résultats de la procédure préliminaire

Les principaux éléments de la modification apportée à la LPE figuraient déjà dans le projet de mai 1990. Lors de la procédure de consultation, ce projet a été largement approuvé.

La taxe d'élimination anticipée a réuni le plus de suffrages. On a estimé qu'il était urgent de l'introduire, pour assurer le financement, conformément au principe du pollueur-payeur, de l'élimination des biens de consommation d'une manière respectueuse de l'environnement.

Plusieurs réponses ont proposé un remaniement du chapitre sur les déchets, qui avait perdu en clarté depuis l'intégration des nouvelles dispositions. La consultation a également mis en évidence l'imprécision de certains termes et l'absence de références, dans le texte de loi, aux principes de la politique de gestion des déchets. Une meilleure réglementation de la répartition des tâches au niveau de l'élimination a aussi été demandée. Plusieurs cantons et partis politiques, les organisations environnementales et la Commission fédérale d'experts chargée du problème des déchets ont demandé que l'assainissement des sites pollués et son financement, ainsi que la garantie des coûts pour la fermeture définitive des décharges et pour les interventions qu'elles nécessitent ultérieurement, soient aussi réglés. Dans son avis de juillet 1991, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement a elle aussi demandé l'introduction d'une taxe sur les déchets mis en décharge, en vue d'assurer le financement de la remise en état des sites pollués.

Le présent projet tient compte des principales requêtes exprimées lors de la consultation.

413 **Objet des modifications proposées**

La loi sur la protection de l'environnement actuellement en vigueur ne consacre que trois articles (art. 30 à 32 LPE) au domaine des déchets; dans le présent projet de loi, le chapitre sur les déchets est le résultat d'une refonte complète de l'ancienne version, qu'il remplace.

Le chapitre relatif aux déchets se compose maintenant de trois sections: la première, «*Limitation et élimination des déchets*» (art. 30 à 30g), stipule les principes et les priorités relatifs à la politique des déchets, les exigences en matière d'élimination, les dispositions sur l'assainissement des sites pollués ainsi qu'un certain nombre de délégations de compétences habilitant le Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur la prévention, le traitement, la collecte, la valorisation et le stockage des déchets ainsi que sur l'assainissement des sites pollués et sur les mouvements de déchets. La deuxième section, «*Planification de la gestion des déchets et obligation d'éliminer*» (art. 31 à 31c), règle la répartition, entre les cantons et les particuliers, des tâches d'élimination des déchets ainsi que les obligations qui en découlent pour les cantons en matière de planification de la gestion des déchets et de coopération; elle définit aussi les compétences fédérales nécessaires. La troisième section, «*Financement*» (art. 32 à 32c), établit le principe du pollueur-payeur pour le financement de l'élimination des déchets, précise la garantie des coûts résultant de la fermeture définitive, de la surveillance et de l'assainissement des décharges et fournit la base nécessaire à l'introduction de la taxe d'élimination anticipée, ainsi que d'une taxe sur le financement de la remise en état des sites pollués.

414 **Interventions parlementaires**

Les difficultés croissantes rencontrées en matière d'élimination des déchets ont donné lieu à de nombreuses interventions parlementaires, dont il a été tenu compte dans le présent projet de modification de la LPE:

- 1986 P 86.333 Elimination des déchets spéciaux. Compétence de la Confédération (N 9. 10. 86, Künzi)
- 1986 P 86.508 Piles contenant des substances dangereuses. Consigne (N 9. 10. 86, Grendelmeier)
- 1987 P 85.971 Elimination des déchets spéciaux. Compétence fédérale (N 19. 6. 87, Spoerry)
- 1988 P 87.550 Elimination des déchets (N 18. 3. 88, Widmer)
- 1988 M 88.321 Incinération des déchets spéciaux (N 23. 6. 88, Büttiker; E 29. 11. 88)
- 1989 P 88.821 Elimination des réfrigérateurs et congélateurs (N 23. 6. 89, Oehler)
- 1989 M 88.836 Elimination des déchets spéciaux (N 17. 3. 89, Groupe démocrate-chrétien; E 5. 10. 89)
- 1990 P 90.309 Matériel de bureau de la Confédération. Gestion et recyclage (N 22. 6. 90, Groupe écologiste)
- 1990 P 90.488 Exportation et trafic des déchets. Restrictions (N 22. 6. 90, Bär)

*Chapitre 4: Déchets**Article 7, alinéas 6 et 6^{bis}*

Le terme générique recouvrant les opérations appelées jusqu'ici «recyclage, neutralisation et élimination» de déchets sera, dans la LPE, celui d'«élimination». Par la même occasion, la définition du terme de «déchets» est adaptée en conséquence au 6^e alinéa. Il est ainsi clairement établi pour le terme subjectif de déchet qu'un bien meuble ne devient déchet qu'à partir du moment où la volonté de s'en débarrasser s'exprime par un acte dans ce sens.

Selon l'alinéa 6^{bis}, «l'élimination» comprend toutes les opérations nécessaires à la valorisation ou au stockage définitif des déchets (collecte, transport, stockage provisoire et traitement), ainsi que la valorisation et le stockage eux-mêmes. Par traitement des déchets, on entend toute modification par des procédés physiques (tri, séparation pneumatique, filtration), chimiques (incinération, oxydation par voie humide, neutralisation) ou biologiques (décomposition, méthanisation). La définition établit que tout déchet finit un jour par être soit valorisé, soit stocké définitivement. Il s'ensuit en particulier que le stockage provisoire, bien qu'il fasse partie de l'élimination, ne saurait être conçu comme stade final de cette dernière. Ces termes répondent aux principes qui inspirent les Lignes directrices pour la gestion des déchets et à l'approche scientifique.

Article 9, 7^e alinéa

Selon la LPE en vigueur, l'autorité compétente est tenue, dans le cadre d'une étude de l'impact sur l'environnement, de consulter l'Office fédéral de la protection de l'environnement, notamment lorsqu'il s'agit de «décharges pour déchets dangereux» (pour le terme «déchets dangereux», voir le commentaire relatif à l'art. 30f). L'implantation de décharges pour déchets spéciaux non traités, comme celle de Kölliken – aujourd'hui fermée – est interdite depuis l'entrée en vigueur de nouvelles prescriptions fédérales (voir OTD). La référence aux «décharges pour déchets dangereux» dans la loi a donc perdu sa raison d'être et doit être supprimée. Par la même occasion, le nom de l'office à consulter a été adapté à sa nouvelle dénomination; l'abréviation «office» est introduite (voir aussi les art. 30f, 2^e al., let. c, 42, 2^e al., et 56, 1^{er} et 3^e al.).

Par autorité compétente, on entend celle qui décide de la planification, de la construction ou de la modification d'installations. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage est le service spécialisé de la Confédération qui dispose des connaissances nécessaires et qui donne à l'autorité compétente une appréciation fondée sur les critères de la protection de l'environnement.

*Section 1: Limitation et élimination des déchets**Article 30*

La présente disposition s'appuie en grande partie sur l'idée qui est à la base des «Lignes directrices pour la gestion des déchets en Suisse» de 1986. Elle contient les principes matériels pour limiter la production de déchets et pour éliminer les déchets et fixe à ce sujet un ordre de priorités.

1^{er} alinéa: L'effort principal doit consister à limiter la production de déchets (p. ex. par des procédés de production générant peu de déchets, des économies de matériaux lors de la fabrication de produits, l'abandon de certaines substances dont l'élimination pose des problèmes, le choix d'emballages réutilisables), pour autant qu'il permette de diminuer la pollution globale de l'environnement résultant de la fabrication, de l'utilisation des produits et de l'élimination de leurs déchets.

2^e et 4^e alinéas: Les déchets dont la production ne peut être évitée doivent être éliminés, c'est-à-dire en fin de compte valorisés ou déposés dans un site de stockage définitif. L'élimination doit être compatible avec l'environnement à tous les stades (pour le terme «élimination», voir l'art. 7, al. 6^{bis}) et, dans la mesure du possible, être réalisée en Suisse même (élimination autonome).

3^e alinéa: Lorsque la production de déchets n'a pu être évitée, on cherchera d'abord à les valoriser. La délégation de compétence de l'article 30d, lettre a, en fixe le principe. Les déchets dont la valorisation n'est pas judicieuse doivent être stabilisés chimiquement et biologiquement, moyennant un traitement adéquat (p. ex. dans une usine d'incinération de déchets urbains), de manière que les résidus du traitement soient aptes au stockage définitif. On doit escompter qu'une grande partie des déchets non valorisables nécessite un tel traitement (voir le commentaire relatif à l'art. 30c, 1^{er} al.).

Article 30a

Si un procédé de production génère des déchets pour lesquels on ne connaît pas de procédé d'élimination qui soit compatible avec l'environnement, notamment aucun traitement, les autorités cantonales d'exécution peuvent exiger selon le 1^{er} alinéa que ces déchets ne soient pas générés. Cela peut nécessiter la modification de certains procédés de production. Avant d'appliquer cette disposition, il serait indiqué que les autorités demandent, en vertu de l'article 46, des informations sur les flux de matières lors de la production, sur les déchets et sur leur élimination (inventaire des matières). La compétence des cantons d'astreindre le propriétaire d'une entreprise, de cas en cas, à prévenir les déchets à la source se limite aux déchets de production. S'il devait y avoir des problèmes au niveau de l'élimination des produits, il appartiendrait au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions valables pour toute la Suisse; il se fondera pour cela sur le 2^e alinéa, lettre b.

Le 2^e alinéa, lettre a, vise à limiter les quantités de déchets produites. Il figure en majeure partie dans la loi actuelle (voir art. 32, 4^e al., let. e), où il ne concerne toutefois que les seuls emballages. Or, les déchets proviennent non seulement des emballages, mais aussi des produits eux-mêmes, emballés ou non. C'est pourquoi une extension de la compétence s'impose. Pour limiter la production des déchets à la source, le Conseil fédéral doit avoir les moyens d'intervenir contre les excès de la civilisation du «tout à jeter», par exemple lorsqu'il est possible, sans coûts démesurés, d'économiser des matériaux ou lorsqu'un article jetable peut être remplacé par un produit réutilisable. L'édiction d'une prescription n'est justifiable que si l'utilité d'articles à jeter ou d'emballages ne parvient pas à compenser les atteintes à l'environnement qu'ils engendrent. La lettre b vise en revanche la qualité des déchets dont la production est à éviter. Il s'agit en particulier d'interdire l'utilisation de substances qui compliquent l'élimination ou qui

peuvent porter atteinte à l'environnement lors de leur élimination. De cette manière, on peut notamment enrayer la diffusion incontrôlée de polluants provenant des déchets. Par rapport à la loi existante (voir art. 32, 4^e al., let. f) et en vue d'une gestion adéquate des déchets, il est justifié de viser, par la nouvelle disposition, l'élimination de tous les déchets et de prendre en compte les risques pour l'environnement en général.

Article 30b

Les 1^{er} et 2^e alinéas attribuent au Conseil fédéral la compétence d'imposer pour certains déchets la remise séparée pour l'élimination, la reprise ou le prélèvement d'une consigne. Ils correspondent aux dispositions de la loi en vigueur (voir art. 32, 4^e al., let. a et d). L'énumération non exhaustive d'exemples est remplacée par une description générale et abstraite.

3^e alinéa: Comme l'expérience l'a prouvé, certains points de vente reprennent bien plus de produits grevés d'une consigne qu'ils n'en vendent, ce qui se traduit pour eux par des coûts élevés. Afin d'éviter des inégalités de traitement, le Conseil fédéral doit donc pouvoir créer des caisses de compensation pour les consignes et, conjointement, astreindre les commerces qui vendent plus de produits consignés qu'ils ne reprennent d'emballages utilisés à remettre les surplus à la caisse de compensation. La Confédération travaillera étroitement avec les branches et les entreprises intéressées et chargera autant que possible une organisation privée appropriée de gérer cette caisse.

Article 30c

Les déchets destinés au stockage définitif seront traités d'une manière telle qu'il ne pourra s'en dégager un danger pour l'air, l'eau ou le sol, même à long terme. Par conséquent, le 1^{er} alinéa stipule que certains déchets subissent, préalablement au stockage, un traitement, à savoir la destruction (en général par incinération) des composés organo-chimiques et la séparation des substances solubles dans l'eau, ou leur transformation en composés difficilement solubles.

Le 2^e alinéa correspond quant au fond à l'article 32, 4^e alinéa, lettre b; cet article autorise le Conseil fédéral à réglementer la neutralisation, celle des toxiques en particulier. En accord avec la nouvelle terminologie introduite à l'article 7, alinéa 6^{bis}, on parle maintenant de «traitement» et non plus de neutralisation. Selon les Lignes directrices, tous les déchets doivent être traités d'une manière appropriée, de sorte que le Conseil fédéral pourrait être amené à édicter des prescriptions même pour des déchets autres que les toxiques, afin de garantir une élimination compatible avec l'environnement. C'est pourquoi la mention expresse, quoique non exhaustive, des toxiques prête à confusion et doit être supprimée. Afin de ne pas entraver les progrès de la technique, les prescriptions du Conseil fédéral porteront non pas sur des procédés donnés, mais plutôt sur les buts visés par le traitement, sur le modèle du 1^{er} alinéa. Ainsi, le Conseil fédéral pourrait prescrire que les déchets contenant des composés aromatiques chlorés, comme les biphényles polychlorés (PCB), soient soumis à un traitement qui détruise ces derniers. Cet objectif peut être atteint par de hautes températures ou par transformation chimique.

Article 30d

La *lettre a* correspond en majeure partie à l'actuel article 32, 4^e alinéa, lettre c, tout en précisant les conditions dans lesquelles des prescriptions d'exécution peuvent être édictées. C'est ainsi que la valorisation ne devra être prescrite que si elle est globalement avantageuse en ce qui concerne la pollution de l'environnement. Tel est le cas, lorsque les pollutions qui résultent de la valorisation sont inférieures aux pollutions générées par le traitement et le stockage des déchets, et à la fabrication de nouveaux produits. Des écobilans permettront éventuellement de déterminer si ces conditions sont remplies.

Lettre b: La valorisation aura toujours la priorité sur le stockage définitif (voir l'art. 30, 3^e al.). Actuellement, tous les déchets (p. ex. les déchets de chantier, les déchets urbains et les déchets spéciaux) présentent un potentiel de valorisation non utilisé. Cette dernière doit donc être encouragée et développée par des mesures appropriées, et ce non seulement pour maintenir à un niveau aussi faible que possible les capacités d'incinération et de stockage, mais aussi pour ménager les ressources, autre moyen, en fin de compte, de réduire la pollution de l'environnement. Or, il est difficile de trouver des débouchés pour les produits issus du recyclage des déchets. Une meilleure information sur les possibilités d'utiliser ces produits et une politique d'acquisition adéquate de la part des pouvoirs publics permettraient d'accroître les débouchés. La lettre b autorise en outre le Conseil fédéral à favoriser la vente de produits (secondaires) issus du recyclage des déchets en limitant l'utilisation de produits correspondants nouveaux, pour autant qu'il n'en résulte pas de coûts supplémentaires et de perte de qualité importants. C'est ainsi que cette disposition permettra de freiner l'exploitation de la tourbe des marais en favorisant l'utilisation du compost provenant de la valorisation des déchets. Il en va de même pour le gravier – dont les réserves commencent à manquer – qui peut être remplacé sans difficulté dans la construction par des matériaux issus de la valorisation des déchets de chantier.

Article 30e

Les 1^{er} et 2^e alinéas correspondent, avec des modifications rédactionnelles mineures, aux dispositions en vigueur (voir art. 30, 2^e et 3^e al.).

Le 3^e alinéa vient se greffer sur l'article 8, 1^{er} alinéa, de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, et en constitue un prolongement à deux égards: premièrement, en ce qui concerne la notion d'atteintes (voir le commentaire relatif à l'art. 7, 1^{er} al. [ch. 32]), il entend non seulement les atteintes portées aux eaux, mais aussi celles portées à l'environnement en général; deuxièmement, il prescrit l'assainissement non seulement des décharges, mais de tout site pollué par des déchets. En vertu de la définition légale donnée au terme de déchets (voir art. 7, 6^e al.), on considérera aussi qu'un site a été pollué par des déchets lorsque des biens meubles y ont été déposés alors qu'ils auraient dû (tout au moins dans l'optique actuelle) être éliminés comme déchets dans l'intérêt public. On peut penser ici aux sites industriels ou à d'autres exploitations où des infiltrations se sont produites ou dont le sol a été pollué d'une autre manière par des substances qui auraient dû, dans l'intérêt public, être éliminées comme déchets.

Le devoir d'assainir un site existe même si celui-ci ne cause pas encore d'atteintes nuisibles ou incommodes, mais s'il risque d'en causer. On admettra que ce risque existe s'il y a une forte probabilité – en l'absence de mesures – d'une dégradation future de l'environnement. Cette disposition permet de prendre en compte le fait que les décharges et les autres sites pollués par des déchets peuvent ne rejeter des émissions dangereuses qu'après un certain temps.

L'assainissement a pour but de remédier aux causes de pollution sur le site même du dépôt, ou tout au moins d'éviter de nouvelles atteintes. L'étude des surfaces incriminées et leur assainissement font appel à des techniques et des procédés de niveau élevé. C'est pourquoi le 3^e alinéa donne au Conseil fédéral la compétence de fixer des conditions minimales relatives aux programmes de recensement et d'études, ainsi que de fixer des échelles d'appréciation pour établir si un tel site doit être assaini ou non et, en cas d'assainissement, de définir les conditions auxquelles l'assainissement doit satisfaire (pour le financement, voir l'art. 32c).

En plus de la présente disposition sur l'assainissement, le projet en contient une autre au chapitre «Atteintes aux sols» (voir art. 34, 3^e al.). Contrairement à l'article 30e, 3^e alinéa, celle-ci a pour objet non pas les atteintes nuisibles ou incommodes dues à des déchets (ni les risques que de telles atteintes se produisent), mais la dégradation de la fertilité du sol. Peu importe son origine. On peut donc imaginer des cas auxquels s'appliqueront à la fois l'article 30e, 3^e alinéa, et l'article 34, 3^e alinéa, notamment lorsqu'un site pollué par des déchets présente une dégradation du sol et constitue à la fois une source d'atteintes nuisibles ou incommodes (ou le risque qu'elles se produisent).

Le 3^e alinéa s'appliquera surtout, dans un premier temps, aux anciennes décharges et aux sites dont la pollution par des déchets est ancienne (sites contaminés). En effet, par le passé, on ne se préoccupait pas suffisamment, lors de la mise en décharge de déchets, des conséquences pour l'environnement. La raison en était notamment le manque de normes légales concrètes sur la construction et sur l'exploitation des décharges. Les premières dispositions fédérales concrètes sont constituées par l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD, RS 814.015). Or, des dépôts de déchets ou des déversements ont aussi été effectués dans le passé sur des sites industriels et autres exploitations de toutes sortes. Dans certains cantons, le recensement et l'analyse de ces sites contaminés ont déjà commencé; au vu des expériences antérieures, on a estimé à quelque 40 000 le nombre de ces sites en Suisse. Cette estimation prend en considération le fait que les cantons de montagne et les régions peu industrialisées présentent une densité de sites suspects beaucoup plus faible que les autres parties du pays. Les expériences ont montré en outre que près d'un cinquième de ces sites, donc environ 8000, doivent faire l'objet d'analyses approfondies et d'une surveillance continue. Quelque 2000 sites nécessiteront des analyses détaillées, dont une partie seulement devra finalement être assainis. Selon une évaluation sommaire, l'assainissement portera sur quelque 500 sites.

4^e alinéa: Il reprend de la loi sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 l'obligation faite aux cantons d'établir un cadastre des décharges désaffectées (voir art. 8, 2^e al.), et l'étend à tout autre emplacement sur lequel des déchets ont été entreposés. L'article 30e, 3^e et 4^e alinéas, couvrant totalement l'article 8 de la

loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, ce dernier peut être abrogé (voir le commentaire sur la modification du droit en vigueur, II, ch. 1).

Article 30f

Cet article contient, en plus de trois éléments nouveaux (voir ci-après), les dispositions sur les déchets dangereux de la loi en vigueur (voir art. 30, 4^e al., et art. 32, 1^{er} et 2^e al.). A la place de l'expression «déchets dangereux», on utilise maintenant le terme plus général de «déchets spéciaux». Par déchets spéciaux, on entend les déchets dont l'élimination exige des mesures techniques et d'organisation particulières. L'actuelle réglementation des compétences selon l'article 32, 2^e alinéa, lettre b, pour l'attribution des autorisations au niveau intercantonal, est supprimée. Elle doit être prévue à l'échelon d'une ordonnance.

1^{er} alinéa, deuxième phrase: Ces dernières années, certaines entreprises établies en Suisse ont participé à des exportations contestables de déchets en provenance de pays industrialisés étrangers destinées à des pays du tiers monde. Ce commerce est non seulement contraire aux principes de la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (RS 0.814.05); il porte en outre atteinte à la réputation de la Suisse à l'étranger. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter pour les entreprises de ce type des prescriptions analogues à celles qui s'appliquent aux mouvements de déchets spéciaux en Suisse (p. ex., obligation de déclarer et éventuellement d'obtenir une autorisation, exigence de la notification aux autorités du pays destinataire ou de l'obtention de leur approbation). Les prescriptions du Conseil fédéral se référeront aux activités concrètes de ces entreprises en matière d'organisation ou de participation à des opérations de transfert de déchets spéciaux.

2^e alinéa, lettre c: En vertu de la réglementation actuelle (voir l'ordonnance du 12 nov. 1986 [ODS; RS 814.014] sur les mouvements de déchets spéciaux), l'exportation de déchets spéciaux est autorisée pour autant que l'office fédéral ne l'interdise pas expressément dans un délai donné après la date de la notification. Cette disposition ne répond pas suffisamment aux exigences de la Convention de Bâle sur le contrôle strict des exportations de déchets. Il convient donc de créer une base légale claire, afin que les exportations de déchets spéciaux soient désormais soumises à autorisation. Les conditions matérielles pour obtenir l'autorisation de prendre en charge des déchets spéciaux (art. 32, 2^e al., let. b), doivent être applicables aussi à l'autorisation d'exporter. C'est pourquoi elles seront à elles seules l'objet du 3^e alinéa.

4^e alinéa: Il peut être opportun, pour des raisons écologiques, d'édicter des prescriptions sur les mouvements de déchets, même pour des déchets pour lesquels l'inclusion dans les dispositions exhaustives sur les déchets spéciaux ne se justifient pas. Par conséquent, le Conseil fédéral doit avoir la compétence d'édicter aussi des prescriptions sur les déchets autres que spéciaux. Elles pourraient se révéler nécessaires dans le cas de déchets urbains ou même de déchets destinés à la valorisation (p. ex. déchets de matières plastiques, certains appareils électroniques ou déchets de chantier), afin d'assurer une élimination compatible avec les impératifs de l'environnement. L'attribution de la compétence au Conseil fédéral s'impose en outre parce que, selon une opinion de plus

en plus répandue, à l'échelon international également, les contrôles au passage des frontières doivent inclure tous les déchets et non seulement les déchets spéciaux. C'est ainsi que selon la Convention de Bâle, même les déchets urbains sont soumis au contrôle.

En ce qui concerne le 5^e alinéa, voir le commentaire relatif à l'article 30g, 2^e alinéa.

Article 30g

Le 1^{er} alinéa figure déjà dans la loi en vigueur (voir art. 32, 3^e al.); une définition des termes lui a été ajoutée.

Dans le cadre de la restructuration du chapitre sur les déchets, le 2^e alinéa reprend, avec l'article 30f, 5^e alinéa, les modifications liées à l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE (art. 30, 5^e et 6^e al.), ces dernières complétant judicieusement la réglementation actuelle, d'autant plus que les prescriptions européennes minimales en matière de déchets doivent être intégrées dans le droit suisse.

Section 2: Planification de la gestion des déchets et obligation d'éliminer

Article 31

1^{er} alinéa: L'obligation faite aux cantons d'apprécier leurs besoins et de déterminer les emplacements fait déjà l'objet de la réglementation actuelle (voir art. 31, 4^e al.). Le 1^{er} alinéa établit clairement une nouvelle fois que l'appréciation des besoins et le choix des sites font partie intégrante d'une planification globale de la gestion des déchets. Cette planification portera en particulier sur les types de déchets et leurs quantités, sur les mesures destinées à limiter la production des déchets et à les valoriser, ainsi que sur les effets de ces mesures, et sur les différentes méthodes d'élimination utilisées; enfin, elle tiendra compte des principes énoncés à l'article 30. Le choix des sites sera entériné à l'aide d'instruments d'aménagement du territoire (plan directeur et plan d'affectation). Ce qui est important, c'est que l'obligation de planifier la gestion des déchets s'étende à tous les déchets produits dans le canton, qu'ils soient régis par l'article 31b ou par l'article 31c.

2^e alinéa: En sa qualité de coordinatrice, la Confédération pourra agir, au niveau des plans cantonaux de gestion des déchets, aussi bien sur la répartition régionale des installations d'élimination des déchets que sur l'optimisation de leurs capacités.

Article 31a

L'obligation faite aux cantons de collaborer figure déjà dans la loi actuelle (voir art. 31, 3^e al.). Le 1^{er} alinéa établit clairement que la collaboration porte à la fois sur la planification de la gestion des déchets et sur leur élimination. La collaboration est nécessaire en particulier lorsqu'il faut assurer, pour les petits cantons également, une élimination couvrant tout le territoire et qui soit respectueuse de l'environnement, ou lorsqu'il faut grouper en vue de leur élimination, pour des raisons écologiques ou économiques, certains déchets en provenance de plusieurs cantons. Le devoir de collaborer s'étend à l'élimination de tous les déchets et se

rapporte à toutes les mesures que les cantons peuvent ordonner, notamment la délimitation des zones d'apport, la conclusion de contrats (y compris la mise à disposition d'installations existantes) et la participation à des organisations de soutien.

2^e alinéa: Si les cantons ne parviennent pas à se mettre d'accord, ils doivent proposer des solutions à la Confédération. A cet effet, ils effectueront les investigations nécessaires sur les sites envisagés. La Confédération se fera le médiateur entre les propositions des cantons pour trouver une solution. En dernier ressort, le Conseil fédéral pourra – si sa médiation devait échouer – demander aux cantons de définir les zones d'apport et de choisir les sites; il pourra en outre les engager à mettre leurs installations à la disposition d'autres cantons. Par rapport aux compétences fédérales selon la loi en vigueur (voir art. 31, 3^e et 5^e al.), ces compétences constituent une mise au point à deux titres: d'une part, elles concrétisent les compétences fédérales en matière de surveillance. Ceci signifie que la Confédération limite son action à l'édiction de directives, alors que le choix des sites ou des zones d'apport est effectué dans le cadre de procédures cantonales. D'autre part, la compétence de contraindre les cantons à choisir les sites s'étend logiquement à l'ensemble des installations d'élimination des déchets. La mention de cette disposition parmi les compétences d'exécution de la Confédération (voir art. 41, 1^{er} al.) a pour but de souligner que la Confédération doit, le cas échéant, faire usage de ses compétences en sa qualité d'autorité de surveillance. Toutefois, ceci ne change rien au principe de la compétence d'exécution des cantons. Dans tous les cas où les cantons ne sont pas tributaires de la collaboration avec les autres cantons, parce qu'ils peuvent résoudre seuls leurs problèmes d'élimination, la Confédération est renvoyée aux compétences du droit général de surveillance.

Article 31b

Le *1^{er} alinéa* reprend l'obligation faite aux cantons par la loi (art. 31, 2^e al.) d'assurer l'élimination des déchets urbains et des déchets dont les détenteurs ne peuvent être identifiés ou sont insolubles, cette solution s'étant avérée judicieuse dans la pratique. Il précise en outre que les cantons doivent éliminer les boues des stations publiques d'épuration des eaux, les déchets des services de voirie et les boues du curage des routes. Par déchets urbains, on entend les déchets provenant des ménages ainsi que tout autre déchet de composition comparable produit, par exemple, par des entreprises commerciales ou des sociétés de services.

L'obligation faite aux cantons d'éliminer les déchets ne s'applique pas aux déchets qui, en vertu de prescriptions fédérales particulières, doivent être repris par des tiers ou que le détenteur doit valoriser. Les obligations de reprise ou de valorisation pourront être imposées notamment en vertu des articles 30b, 2^e alinéa, lettre a, ou 30d, lettre a. Si de telles obligations existent, celle d'éliminer les déchets se fondera sur l'article 31c. Actuellement, la reprise est déjà obligatoire pour les piles contenant des substances polluantes (voir l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances [Osubst; RS 814.013]) et pour les toxiques en petites quantités (voir la législation sur les toxiques). S'agissant de l'obligation de valoriser les déchets, les cantons peuvent l'imposer aux propriétaires d'entreprises de l'industrie, du commerce ou des services et aux propriétaires d'installations d'élimination des déchets (art. 12, OTD). Il peut arriver que pour certains déchets

de l'industrie, du commerce ou des services, il soit difficile d'établir s'ils doivent être considérés comme déchets urbains (papier, déchets compostables ou autres déchets récupérables). Dans ces cas, les cantons peuvent ordonner la valorisation en vertu de l'article 12, OTD et, ainsi, faire en sorte que l'élimination se fonde non pas sur l'article 31b, mais sur l'article 31c.

L'obligation d'éliminer comprend l'obligation de veiller à ce que soient construites et exploitées les installations nécessaires. Les cantons peuvent confier l'élimination des déchets aux communes ou à d'autres collectivités publiques ou en charger des particuliers. Une obligation d'éliminer les déchets ne doit pas être confondue avec celle d'assumer le coût de cette opération. Celle-ci incombe toujours au détenteur, même pour les déchets que le canton est tenu d'éliminer selon l'article 31b (voir art. 32).

Pour planifier et organiser l'élimination de manière judicieuse, les cantons doivent définir des zones d'apport, conformément au 2^e alinéa. L'attribution des déchets aux différentes installations en vue de leur traitement, de leur valorisation et de leur stockage doit couvrir l'ensemble du territoire afin de garantir la sécurité de l'élimination ainsi qu'une exploitation rationnelle des installations, tout en évitant les solutions particulières, coûteuses et problématiques sur le plan écologique. En établissant les zones d'apport, on prendra les dispositions nécessaires pour tenir compte des réductions ou des suspensions temporaires d'activité (p. ex. pour des travaux d'entretien dans les usines d'incinération).

Selon le 3^e alinéa, les détenteurs de déchets dont l'élimination doit être assurée par les cantons doivent les remettre pendant les actions de ramassage ou aux points de collecte officiels.

Article 31c

Le 1^{er} alinéa maintient l'obligation pour le détenteur d'éliminer ses déchets (voir art. 30, 1^{er} al.), mais il la limite aux «autres déchets», c'est-à-dire à ceux que les cantons ne sont pas tenus, en vertu de l'article 31b, d'éliminer eux-mêmes. Par «autres déchets», on entend notamment les déchets de chantier, du commerce et de l'industrie. Dans cette catégorie entrent notamment les déchets provenant des chantiers routiers ainsi que les déchets provenant du nettoyage et de l'entretien du réseau ferroviaire. Les cantons sont naturellement libres d'éliminer, contre paiement, les déchets visés à l'article 31c dans leurs installations traitant les déchets selon l'article 31b. On relèvera en outre que les obligations des cantons liées au plan de gestion des déchets s'étendent à tous les déchets produits sur leur territoire (voir art. 31).

2^e alinéa: Dans la pratique, le détenteur de déchets est le plus souvent tributaire des installations de tiers, soit pour des raisons financières ou techniques, soit parce que les quantités à éliminer sont trop petites. A titre d'exemple, citons les déchets de peinture ou de vernis d'une entreprise de peinture ou encore les déchets d'un abattoir ou d'une boucherie. En l'absence d'installations adéquates, le détenteur des déchets n'est souvent guère en mesure, même en s'associant à d'autres détenteurs, de trouver un site approprié de son propre chef, ni de surmonter les difficultés d'ordre technique ou organisationnel relatives à la construction et à l'exploitation d'une installation d'élimination des déchets. En outre, les coûts de construction et d'exploitation d'une installation sont générale-

ment élevés: il faut compter une centaine de millions de francs pour une unité d'incinération de déchets spéciaux. Pour planifier une installation et en prévoir le financement dans les détails, il faut au préalable pouvoir évaluer les types et les quantités de déchets d'une région donnée. L'Etat peut donc être appelé à créer les conditions-cadre nécessaires – notamment en établissant des zones d'apport ou en concluant des contrats sur l'élimination des déchets avec des entreprises privées – pour que les milieux économiques s'associent à l'effort dans ce domaine. D'ailleurs, ce genre de conditions-cadre, qui précisent les droits et les devoirs des entreprises et de leurs clients, ne sont pas inconnues dans le secteur de l'approvisionnement, notamment lorsqu'il s'agit de satisfaire un grand nombre de clients et donc de consentir des investissements élevés (approvisionnement en électricité, transports publics).

Le 2^e alinéa astreint donc les cantons à soutenir l'élimination de ces déchets, en prenant, si nécessaire, les mesures qui s'imposent. Il énumère de manière non exhaustive les mesures que les cantons peuvent prendre pour assurer une élimination ne portant pas atteinte à l'environnement. Selon le cas, ce but peut déjà être atteint par une simple médiation. Pour que le secteur privé prenne l'élimination en main, le canton devra éventuellement établir une zone d'apport et, par conséquent, obliger les détenteurs de déchets d'une certaine région à les remettre à une installation donnée. Les contrats peuvent concerner aussi bien l'élimination dans des équipements existants que la construction et l'exploitation de nouvelles installations. Ceci ne pourra toutefois pas empêcher – dans l'intérêt de la sécurité de l'élimination – les situations de monopole en faveur de l'exploitant d'une installation. C'est pourquoi les contrats devront notamment régler l'obligation pour l'exploitant d'accepter les déchets. On veillera, par des délais appropriés et par des clauses de résiliation, à ne pas freiner la réalisation de solutions écologiquement et économiquement meilleures. Il conviendra également de régler dans le contrat les questions de tarifs, la vérification de la comptabilité et les autres possibilités d'intervention des autorités. Si, malgré la création de zones d'apport ou la conclusion de contrats, on ne trouve pas l'organisation adéquate, le canton pourra s'associer, en vertu du 2^e alinéa, à une telle organisation, voire la constituer lui-même. En outre, les cantons peuvent, en plus des mesures mentionnées dans la disposition légale, prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une élimination respectueuse de l'environnement. C'est ainsi qu'ils peuvent aussi exploiter leurs propres installations pour ce type de déchets.

L'intervention des cantons ne libère pas le détenteur de l'obligation d'éliminer ses déchets, les cantons ne devant prendre que les dispositions indispensables pour assurer l'élimination. Par conséquent, les mesures cantonales ne devraient concerner en premier lieu que le traitement et le stockage définitif. Généralement, les décharges cantonales pour résidus stabilisés issus de l'incinération devront donc aussi accepter de stocker les déchets similaires en provenance de petites et moyennes entreprises (pour la question des coûts, voir art. 32, 1^{er} al.).

3^e alinéa: Pour des raisons écologiques et économiques, certains déchets ne pourront être traités que dans quelques installations (qui souvent n'existent pas encore en Suisse), voire dans une seule. Dans ce cas, il ne serait pas judicieux que les cantons doivent recourir à la collaboration intercantonale (voir art. 31a) et

doivent fixer les zones d'apport chacun de leur côté. Le Conseil fédéral doit donc pouvoir, selon le cas, fixer lui-même les zones d'apport. Une telle décision pourrait être nécessaire dans le domaine du déchiquetage des vieilles voitures (Schredder), si les déchets ne devaient être incinérés que dans une ou deux installations seulement.

Section 3: Financement de l'élimination

Article 32

Le 1^{er} alinéa concrétise le principe du «pollueur-payeur» pour les coûts de l'élimination. L'obligation faite au détenteur de déchets de supporter ces coûts est indépendante de son obligation d'éliminer ses déchets. Par conséquent, elle s'applique tant aux déchets concernés par l'article 31b qu'à ceux visés par l'article 31c. Seuls font exception certains déchets pour lesquels le Conseil fédéral réglera différemment la répartition des coûts, en vertu d'autres dispositions légales (p. ex. l'art. 32a).

Le 2^e alinéa s'appuie sur la réglementation aujourd'hui en vigueur (voir art. 32, 2^e al., première phrase).

Article 32a

Le principe selon lequel le détenteur doit supporter les coûts de l'élimination de ses déchets (voir art. 32) crée des difficultés pour les déchets nécessitant une collecte séparée – en vue de leur traitement ou de leur valorisation –, notamment lorsqu'ils se répartissent sur un grand nombre de détenteurs. Cette situation se présente surtout avec les biens de consommation, mais aussi dans le commerce et dans l'industrie. Dans ces cas, il ne serait pas judicieux de faire payer au consommateur les coûts d'élimination au moment de la restitution du produit, car il pourrait être tenté de s'en débarrasser simplement avec ses déchets ménagers. On notera en outre que les services industriels qui reprennent les tubes fluorescents, les communes qui récupèrent les huiles usées et les commerçants qui collectent plus de piles qu'ils n'en vendent doivent, en vertu de l'article 32, supporter les coûts de l'élimination. Une telle situation n'est pas conforme au principe du pollueur-payeur.

Le seul moyen d'éviter ces difficultés consiste à prélever à l'avance une participation aux coûts de l'élimination, c'est-à-dire au moment où le produit est mis dans le commerce. Les expériences faites jusqu'ici ont montré que l'économie privée ne parvient pas toujours, bien qu'elle soit en principe favorablement disposée, à mettre seule au point un modèle de financement national à l'aide d'un système de taxes anticipées. Par conséquent, le Conseil fédéral devrait avoir la compétence d'introduire, pour certains produits et lorsque les conditions citées au début sont réunies, une taxe d'élimination anticipée. Ce système permettra de financer l'élimination de certains déchets sans léser le principe du pollueur-payeur, lorsque l'économie prend de sa propre initiative leur élimination en main, ou si elle y est contrainte par des dispositions sur la reprise obligatoire (voir art. 30b, 2^e al., en relation avec l'art. 31b, 1^{er} al., et 31c, 1^{er} al.). A titre d'exemple, citons des déchets pour lesquels une réglementation spécifique peut s'imposer: piles, tubes fluorescents, appareils de réfrigération, emballages pour boissons, matières plastiques,

papier, appareils électroniques, pneus. Pour certains des produits cités, des solutions par branche sont en discussion, voire déjà introduites. Le Conseil fédéral ne prévoira la taxe que si le prélèvement des coûts de l'élimination au moment de la restitution du produit n'est pas approprié et que la branche concernée n'est pas à même d'introduire cette taxe de son propre gré. Le prélèvement et le versement de la taxe doivent si possible être confiés à une organisation privée, appartenant à la branche concernée, de préférence. Des expériences faites dans le secteur «approvisionnement économique du pays» montrent qu'en procédant ainsi les charges administratives restent raisonnables. Les coûts que la Confédération devrait éventuellement engager seraient ensuite couverts par la taxe.

2^e et 3^e alinéas: En fixant uniquement le cadre dans lequel les taxes viendront s'insérer, le Conseil fédéral assure la flexibilité du système (art. 39, 3^e al., deuxième phrase), ce qui permettra de répondre rapidement à la variation des coûts. Dans le cadre de la réforme du droit de l'impôt sur le chiffre d'affaires, les taxes d'élimination anticipées seront exclues de l'impôt sur le chiffre d'affaires (cf. réponse du Conseil fédéral du 13 mai 1992 à la motion Frey Walter du 31 janvier 1992, 92.3027).

Article 32b

Cet article règle les garanties nécessaires pour financer les mesures que prendra le détenteur d'une décharge au moment de sa fermeture (fermeture définitive, surveillance et assainissement du site). Cet article est dicté par l'introduction dans la LPE de nouvelles dispositions voulues, elles, par la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (voir art. 30, 5^e al., et art. 32, 4^e al., let. h). On y a ajouté une obligation supplémentaire, en l'occurrence les garanties financières nécessaires pour couvrir les coûts de l'assainissement du site. La compétence donnée au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur les garanties financières est ainsi étendue et harmonisée avec les nouvelles dispositions sur la garantie financière en matière de responsabilité-civile (voir le commentaire relatif à l'art. 59b).

Article 32c

Selon l'article 30e, 3^e alinéa, les cantons devront s'assurer que toute décharge et tout site pollué par des déchets, qui sont une menace pour l'environnement, soient assainis. Cette disposition sera en premier lieu appliquée aux sites pollués (voir le commentaire relatif à l'art. 30e, 3^e al.). Si on évalue à 500 le nombre de sites à assainir en Suisse, le coût total des travaux s'élèvera à quelque trois milliards de francs. Dans certains cas, l'assainissement pourrait certes nécessiter des opérations de génie civil pouvant aller jusqu'à une cinquantaine de millions de francs, mais la majorité des assainissements devrait entraîner des coûts bien moins élevés.

Dans de nombreux cas, les coûts dépasseront les moyens des responsables de cette pollution, pour autant d'ailleurs qu'on les trouve! La situation est identique en ce qui concerne l'assainissement d'anciennes décharges sur lesquelles des communes ou associations intercommunales ont déposé des déchets urbains. Les coûts à la charge des pouvoirs publics sont estimés ici aux deux tiers des coûts prévus pour l'ensemble des assainissements d'anciennes décharges, donc, pour toute la Suisse, à quelque deux milliards de francs. A cause de ces coûts élevés, il y a le risque qu'on ne puisse pas procéder aux assainissements requis, raison pour laquelle il

est nécessaire d'en assurer le financement par des dispositions spéciales. Mais à qui faudra-t-il faire supporter ces coûts? Même s'il n'y a pas de relation causale directe entre le stockage de déchets aujourd'hui et l'assainissement requis des anciennes décharges, c'est bien le stockage d'autrefois qui entraîne aujourd'hui des assainissements coûteux. Il apparaît donc juste de mettre le financement des assainissements sur le compte des activités de stockage des déchets. Une réglementation fédérale est cependant nécessaire, car les déchets sont souvent mis en décharge en dehors des frontières cantonales. De plus, les cantons où il devrait y avoir de nombreux cas d'assainissement ne sont pas forcément les mêmes que ceux qui, aujourd'hui, produisent de grandes quantités de déchets.

Le 1^{er} alinéa permettra au Conseil fédéral de prescrire une taxe pour le financement de l'assainissement, taxe que les détenteurs de décharges devront verser en fonction des déchets qui y sont acceptés. Les recettes devront obligatoirement servir à dédommager les cantons qui assainiront décharges et sites pollués. En prenant pour date limite le jour de l'approbation du présent message, on évite qu'une décharge soit fermée peu avant l'entrée en vigueur de la loi, simplement pour bénéficier d'un dédommagement. La manière dont cet alinéa est formulé indique clairement que les indemnités seront financées uniquement au moyen du produit de la taxe, à l'exclusion de toute autre forme d'aide fédérale.

Selon le 2^e alinéa, le niveau de la taxe sera fixé par le Conseil fédéral; cette taxe ne dépassera pas 20 pour cent des coûts moyens qui résultent en Suisse du stockage définitif des déchets. Le Conseil fédéral fixera le taux de la taxe pour le stockage des déchets en fonction des coûts probables de l'assainissement et du type de décharge contrôlée (matériaux inertes, résidus stabilisés ou décharges bioactives; voir OTD). Aujourd'hui, la Suisse met en décharge chaque année entre 3 et 4 millions de t de déchets. Au coût de stockage moyen actuel d'environ 50 francs la tonne, les taux de prise en charge atteindraient aujourd'hui au maximum 10 francs par tonne. Selon ce calcul et vu les quantités actuelles de déchets, la taxe rapporterait chaque année 30 à 40 millions de francs au maximum.

Le 3^e alinéa fixe les conditions donnant le droit aux indemnités. Pour éviter de financer des assainissements inutilement coûteux, les dédommagements ne dépasseront pas 40 pour cent des coûts imputables. Vu les conditions posées à la lettre b, un dédommagement ne pourra être accordé que si le canton doit de toute manière financer l'assainissement, ou si le stockage de déchets de la collectivité (déchets urbains) est la cause de l'assainissement. Le 4^e alinéa permet au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution.

Article 39

La terminologie utilisée au 2^e alinéa, lettre b, doit être adaptée à celle du chapitre «déchets»; il en va de même des articles 45, 46, 52 et 60.

3^e alinéa, deuxième phrase: Selon l'article 32a, 2^e alinéa, le Conseil fédéral fixe la limite supérieure et la limite inférieure de la taxe d'élimination anticipée. C'est dans cette marge que le Département fédéral de l'intérieur fixera le montant de la taxe. Avant d'établir le cadre des taxes par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral entendra les cantons et les milieux intéressés (voir art. 39, 3^e al., première phrase). La marge de manœuvre du Département étant donc limitée par la compétence du Conseil fédéral et par les coûts de l'élimination, il est compréhensible que le

Département ne doit pas procéder à une consultation étendue avant de fixer le taux de la taxe, ce qui lui permet d'ailleurs de réagir rapidement aux fluctuations des coûts. Au moment de réaliser un tel modèle de financement, les autorités fédérales devront de toute manière entretenir des contacts réguliers avec les branches concernées.

Article 41, 1^{er} alinéa

Avec la nouvelle structure donnée au chapitre «déchets», il fallait reformuler les compétences exécutoires de la Confédération. Par la même occasion, il importait d'énumérer clairement au chapitre de ces compétences exécutoires les nouveaux instruments, à savoir la caisse de compensation pour les consignes, la taxe d'élimination anticipée, les taxes servant à financer l'assainissement des sites pollués par les déchets, ainsi que la possibilité pour la Confédération de prendre des mesures d'orientation, possibilité concrétisée désormais dans le présent projet de loi. La possibilité de confier certaines tâches aux cantons, par voie d'ordonnance, permettra au Conseil fédéral d'adapter plus facilement les règlements de manière à les rendre plus efficaces.

Article 58, 1^{er} alinéa et 3^e alinéa, première phrase

En ajoutant la mention de la Confédération au 1^{er} alinéa, on l'a adapté à l'article 68, 1^{er} alinéa, de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux. En effet, il est juste que l'autorité compétente pour l'exécution puisse, si nécessaire, procéder à une expropriation. Cette compétence appartient normalement au canton, mais elle peut aussi, dans des cas spéciaux, être confiée à la Confédération. Par contre, il convient de supprimer dans l'actuel 3^e alinéa la compétence de la Confédération dans le cas des installations exploitées en commun par plusieurs cantons. Ces installations se trouvant toujours sur le territoire d'un canton, le canton concerné doit pouvoir effectuer lui-même une expropriation. Le droit d'expropriation ne doit appartenir à la Confédération que dans les cas où l'exécution est de son ressort (voir la modification du 1^{er} al.).

Article 59

Pour faire supporter les coûts d'une atteinte à l'environnement par son auteur, la version actuelle utilise une formule potestative, par analogie avec l'article 8 de l'ancienne loi (8 octobre 1971) sur la protection des eaux; (RS 814.20). Dans la version révisée de cette loi, la disposition est désormais contraignante (art. 54, LEaux du 24 janv. 1991; RO 1992 1860); en effet, vu la jurisprudence claire du Tribunal fédéral en la matière, les autorités n'ont pas le choix lorsqu'il s'agit de répercuter les coûts dans la pratique. Les principes en question étant également valables pour la LPE (voir aussi l'art. 2), l'article 59 a dû être adapté en conséquence.

Articles 60 et 61

La refonte du chapitre sur les déchets a rendu nécessaire l'adaptation des dispositions pénales. Sur le plan pénal, les nouvelles prescriptions matérielles sont considérées comme des contraventions. Ainsi, la disposition concernant les infractions aux prescriptions sur les déchets (voir art. 61, 1^{er} al., let. f.) a été

dûment complétée, et les infractions aux prescriptions sur les mouvements de déchets autres que les déchets spéciaux seront désormais réprimées (voir art. 61, 1^{er} al., let. f^{bis}).

Modification du droit en vigueur

II Chiffre 1

Pour des raisons de systématique du droit, l'article 8 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux a été repris dans la LPE, sous une forme étendue (art. 30e, 3^e et 4^e al.). Puisque la notion d'atteintes (voir art. 7, 1^{er} al.) couvre désormais aussi les pollutions des eaux, ledit article peut être abrogé. L'article 68, 3^e alinéa, de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux étant, quant au fond, tout à fait identique à la version en vigueur de l'article 58, 3^e alinéa, LPE, il convient – ce même article 58, 3^e alinéa, ayant été modifié (voir le commentaire sur cet article) – d'adapter également l'article 68, 3^e alinéa, de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux.

II Chiffre 3

L'article 100, lettre t, de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; modification du 4 octobre 1991; FF 1991, p. 1393 ss) renvoie aux compétences exécutives de la Confédération selon l'article 31, 3^e et 5^e alinéas de la LPE en vigueur. Puisque tout le chapitre consacré aux déchets est restructuré, l'article en question doit aussi être adapté. Lorsque les décisions sont de la compétence du Conseil fédéral, le recours auprès du Tribunal administratif doit rester exclu.

43 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

431 Confédération

Il n'y aura pas de conséquences pour les finances fédérales.

Conséquences pour les effectifs du personnel: Dans le domaine de la politique antidéchets, cantons, partis politiques et associations économiques attendent de la Confédération un rôle plus actif. C'est principalement au niveau de la prévention des déchets à la source et de la valorisation que la Confédération devra prendre conscience de sa tâche et apporter un plus grand soutien aux cantons dans la réalisation de leurs propres tâches d'élimination. Mais pour cela, il faudra augmenter les effectifs du personnel.

La surveillance des mouvements de déchets spéciaux étrangers (voir art. 30f, 1^{er} al., première phrase) entraînera de nouvelles tâches, qui nécessiteront un poste supplémentaire.

Pour la préparation des règlements sur la taxe d'élimination anticipée et pour leur application, deux nouveaux postes seront nécessaires, même si le travail pourra en grande partie être confié au secteur privé. Quant à la mise en œuvre, en étroite collaboration avec les organisations de la branche, d'une stratégie de prévention et de valorisation des déchets, elle exigera elle aussi un poste supplémentaire.

Dans le domaine des «sites pollués», la Confédération devra assumer un grand nombre de nouvelles tâches. Elle aura besoin ici de trois postes supplémentaires

pour soutenir les autorités cantonales d'exécution et pour élaborer les prescriptions légales sur l'assainissement et sur le financement.

Vu les compétences fédérales figurant dans la version révisée de la loi, sept nouveaux postes sont nécessaires.

432 Cantons et communes

La participation aux organisations pour l'élimination des déchets industriels aura inévitablement des *conséquences financières* pour les cantons.

L'obligation d'assainir les anciennes décharges et les autres sites pollués peut elle aussi se traduire par d'importantes dépenses pour les cantons: ici, la participation financière annuelle des pouvoirs publics est estimée à presque 100 millions de francs, dont 30 à 40 millions devraient être couverts par la taxe anticipée sur la mise en décharge des déchets.

Effets sur les effectifs du personnel: Si les cantons auront plus de travail, c'est surtout parce qu'ils ont un retard à combler, et non à cause des dispositions légales. Une politique antidéchets plus active doit se développer dans les plus brefs délais non seulement au niveau fédéral, mais aussi dans les cantons et dans les communes. Par conséquent, il leur faudra du personnel supplémentaire pour les tâches d'exécution et pour les activités de conseil au niveau de la prévention des déchets et de leur valorisation.

44 Programme de la législature

Dans le rapport (25 mars 1992) du Conseil fédéral sur le programme de la législature 1991-1995, la modification de la LPE est annoncée parmi les objets des grandes lignes devant être traités pendant la première moitié de la législature (FF 1992 III 1).

45 Relation avec le droit communautaire

Convaincus de l'importance du problème des déchets, la CE et ses Etats membres pratiquent aujourd'hui une politique dynamique en la matière. La Commission CEE a présenté les objectifs de sa politique antidéchets dans une communication intitulée «Stratégie communautaire pour la gestion des déchets» et adressée le 18 septembre 1989 au Conseil et au Parlement. Selon ce document, la CE met l'accent sur les démarches permettant de prévenir les déchets à la source (encouragement des techniques et des produits générant peu de déchets, réalisation d'écobilans), soutient la valorisation (principe du pollueur-payeur pour le financement de l'élimination, constitution de marchés pour les produits issus du recyclage) et exige que les déchets soient traités et entreposés d'une manière ménageant l'environnement (recours aux techniques les plus récentes en matière de traitement des déchets, élimination des déchets à proximité de leur lieu d'émission, entreposage sous une forme appropriée dans des décharges bien équipées). Plusieurs Etats membres de la CE ainsi que l'Autriche ont déjà pris en

main le recensement, l'analyse et l'assainissement des anciens sites pollués; en maints endroits, les bases légales ont été réalisées. Il n'existe pas encore de directive CE unique.

La CE entend harmoniser les dispositions sur les déchets de manière à assurer une protection de l'environnement de haut niveau. De nouvelles directives sur les décharges, sur l'incinération des déchets et sur les mouvements transfrontières sont soit déjà en vigueur, soit en cours d'élaboration. Un projet de directive sur la responsabilité-civile en est au stade des débats. La directive sur les emballages devrait amener l'introduction de mesures sur la prévention des déchets à la source et sur leur valorisation.

La création du grand marché européen aura des effets sur la gestion des déchets également. La CE craint que les divergences entre les dispositions des différents Etats et les écarts de prix qui en résultent n'entraînent des atteintes à l'environnement et des distorsions de concurrence. La réglementation communautaire prévoit donc une surveillance des mouvements de déchets. L'infrastructure nécessaire à l'élimination devra être aménagée de telle sorte que les déchets puissent être éliminés dans la région où ils sont produits et être traités selon la meilleure méthode possible.

Le principal objet du présent projet, à savoir la mise en place en Suisse d'une gestion des déchets autonome et efficace, correspond, dans ses objectifs et dans le choix des moyens, à la politique de la Communauté. Des problèmes de compatibilité pourraient certes apparaître lorsqu'il s'agira d'édicter, sur la base des normes de délégation et par voie d'ordonnance, des prescriptions sur les produits commercialisables. Toutefois, on évaluera la compatibilité de ces prescriptions lors de leur édicition, de manière ciblée.

46 Bases juridiques

461 Constitutionnalité

Le projet s'appuie en premier lieu sur l'article 24^{septies} cst., selon lequel la Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes et combat, en particulier, la pollution de l'air et le bruit. La taxe pour l'assainissement des sites pollués (art. 32c) se fonde elle aussi sur cette disposition constitutionnelle. Cette taxe doit être considérée comme une aide au financement; elle est si bien liée à son objectif qu'elle ne pourra pas être considérée comme un impôt. En effet, on ne saurait admettre que le produit de cette taxe vienne simplement alimenter les caisses fédérales. Par conséquent, la compétence au sens de l'article 24^{septies} cst. suffit comme base constitutionnelle. Toutefois, pour édicter des prescriptions applicables aux entreprises qui, depuis la Suisse, organisent des mouvements de déchets spéciaux ou y participent (art. 30f, 1^{er} al., deuxième phrase), cette disposition constitutionnelle est insuffisante. Lesdites prescriptions s'appuient donc aussi sur l'article 8 cst. (compétence de la Confédération pour les affaires étrangères). Elles se fondent en outre sur la Convention de Bâle du 22 mars 1989

sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (RS 0.814.05). Cette convention, ratifiée par la Suisse, est entrée en vigueur le 5 mai 1992.

La LPE en vigueur repose sur une analyse détaillée du mandat constitutionnel et tient tout particulièrement compte des critiques formulées dans une expertise faite à la suite du premier projet (il datait de 1973), qui prévoyait des normes plus sévères que celles finalement adoptées dans la loi. En ce qui concerne les déchets, les nouvelles dispositions proposées ne vont pas, quant au fond, au-delà du droit en vigueur, mais elles comportent surtout des mesures qui faciliteront l'application de l'actuelle législation. Il convient de mentionner tout particulièrement les dispositions sur la délimitation des zones d'apport (voir art. 31a, 2° al., let. a, et 31c, 2° al., let. a, et 3° al.). L'obligation de remettre certains types de déchets d'une région donnée à l'installation à laquelle cette région est attribuée constitue une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie; toutefois, comme cette atteinte est dictée par des raisons purement environnementales, la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas limitée indûment. Au moment de définir les zones d'apport, il conviendra d'examiner aussi chaque cas sous l'angle de la proportionnalité, et notamment de chercher à savoir si la nécessité de l'intervention est proportionnelle à l'amélioration de l'élimination qui en résulte.

462 Délégation de compétences législatives

Le projet contient plusieurs normes déléguant le droit de légiférer par ordonnances. Ces normes autorisent le Conseil fédéral à édicter des ordonnances complétant la loi, dans les limites prescrites par celle-ci. Les délégations de compétence concernent des dispositions qui seraient trop détaillées pour figurer dans le texte d'une loi et qui, de surcroît, doivent être adaptées rapidement à toute nouvelle situation.

Aux termes de la Constitution, les délégations ne doivent pas être illimitées, mais se référer à un objet déterminé. C'est la raison pour laquelle les délégations de compétences du projet sont définies selon le contenu, le but et l'étendue. La compétence attribuée au Conseil fédéral d'édicter des ordonnances est donc conforme aux exigences de précision des normes de délégation et ne peut pas être contestée sur le plan constitutionnel.

5 Protection des sols

51 Partie générale

511 Point de la situation

La protection des sols comprend trois domaines d'action distincts (fig. 6). L'un d'eux ne relève pas à proprement parler de la protection de l'environnement, mais de l'aménagement du territoire, puisqu'il s'agit de la gestion rationnelle de la surface disponible en vue de limiter au maximum les pertes de sols par «imper-méabilisation» (c'est-à-dire suite à la construction d'ouvrages essentiellement).

En ce qui concerne les deux autres domaines, il s'agit pour l'un de la protection contre les atteintes consécutives à la pollution, et pour l'autre, de la protection contre les atteintes physiques et mécaniques (telles l'érosion ou le compactage), dans la mesure où ces atteintes peuvent altérer la structure naturelle et la fertilité des sols.

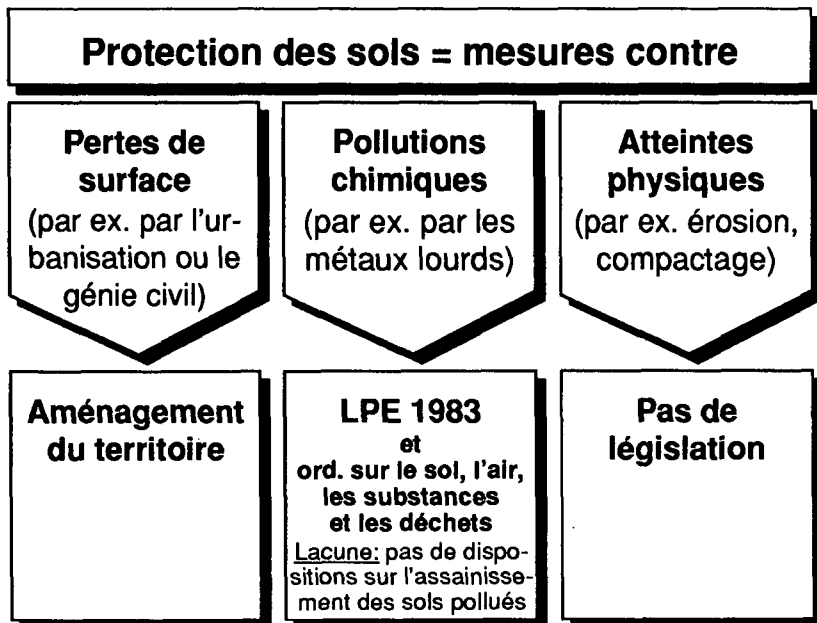


Figure 6: La législation sur les sols aujourd'hui.

Dans sa version actuelle, la LPE contient déjà un certain nombre de dispositions visant à protéger les sols contre les pollutions atmosphériques, les pollutions dues à l'emploi de substances dangereuses pour l'environnement (p. ex. engrais, produits pour le traitement des plantes) ou encore les pollutions liées aux déchets. Les articles 33 à 35 reposent sur un principe selon lequel la protection des sols doit moins prendre la forme d'interventions palliatives sur les sols eux-mêmes que d'une action préventive et globale de limitation de la pollution. C'est la raison pour laquelle ces articles ne sont pas concrétisés par une, mais par quatre ordonnances différentes: l'ordonnance sur la protection de l'air, l'ordonnance sur les substances, l'ordonnance sur le traitement des déchets et l'ordonnance sur les polluants du sol.

Jusqu'à présent, cependant, deux aspects essentiels de la protection des sols n'ont pas encore été réglementés au niveau fédéral:

- les atteintes physiques (et notamment mécaniques), et
- l'assainissement de sols ayant subi des atteintes physiques ou chimiques.

512 Atteintes physiques et mécaniques

Les atteintes aux sols ne prennent pas toujours la forme d'une pollution d'origine chimique: elles peuvent également être physiques (p. ex.: compactage consécutif au passage d'un bulldozer). Ces atteintes entraînent une modification de la structure naturelle du sol, qui elle-même a des répercussions sur sa fertilité et sur les eaux souterraines. On peut grosso modo distinguer trois types d'atteintes physiques: l'érosion, le compactage et la minéralisation.

Si l'érosion en Suisse est d'abord un processus naturel de disparition progressive du sol par les précipitations (qui induisent un ruissellement souvent important), le compactage et la minéralisation sont d'origine humaine: le premier consiste en un tassement excessif résultant soit d'une exploitation inadéquate des terres, soit de l'utilisation de machines ou de véhicules trop lourds, tandis que la seconde se manifeste par une dégradation des sols organiques consécutive à un abaissement artificiel du niveau de la nappe souterraine.

Si les atteintes physiques peuvent avoir des causes naturelles (fortes précipitations), elles sont la plupart du temps le fait d'interventions techniques inappropriées ou d'une exploitation inadaptée. On peut citer les exemples suivants:

- utilisation inadéquate – et donc perte – de la terre végétale (humus) excavée lors de la construction de voies de communication;
- érosion consécutive à l'aménagement des pistes de ski, à la culture des champs ou de la vigne;
- compactage de sols humides lors de la pose de conduites de gaz ou de pétrole ou suite au passage de machines lourdes dans les champs ou les forêts.

Le plus souvent, les atteintes physiques peuvent être, sinon évitées, du moins considérablement réduites. Mais une action en ce sens passe par une évaluation préalable de la gravité de ces atteintes: or, les valeurs indicatives de l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les polluants du sol (Osol; RS 814.12), axées sur les pollutions chimiques spécifiquement, ne permettent pas de juger de la qualité physique d'un sol.

Les dispositions proposées visent donc, d'une part, à donner au Conseil fédéral les moyens juridiques de prévenir les atteintes physiques durables aux sols, et d'autre part, à lui permettre d'introduire des critères supplémentaires, non chimiques cette fois, mais physiques et biologiques, en vue de permettre aux autorités d'apprécier la gravité d'atteintes de ce type.

513 Assainissement des sols pollués

Des études pédologiques ont démontré que certains sols de notre pays étaient fortement pollués. Le plus souvent, il ne s'agit pas à proprement parler de «sites contaminés» (anciennes décharges, friches industrielles), mais bien plutôt de sols soumis pendant des décennies à des pollutions – diffuses ou ponctuelles – non visées par la loi. A titre d'exemples, on peut citer les environs d'usines d'incinération ou de sites industriels (fumées), les bandes de terrain situées le long des routes à grand trafic (gaz d'échappement) ou encore les zones à fort épandage de boues d'épuration ou à application intensive de produits pour le traitement des

plantes (comme les vignobles). Certes, la protection des sols consiste d'abord en une action préventive de lutte contre la pollution. Ce n'est cependant pas une raison pour ne pas définir les mesures qu'il conviendrait de prendre relativement aux sols déjà pollués de façon à ce qu'ils ne mettent pas en péril l'homme, les animaux et les plantes.

L'assainissement d'un sol vise à restaurer des fonctions pédologiques perturbées, à éliminer les risques pour la santé de l'homme et des animaux, à assurer une production de denrées alimentaires exemptes de résidus polluants, à protéger les eaux souterraines et à rétablir les conditions optimales d'épanouissement des végétaux.

Conformément aux exigences juridiques de proportionnalité des mesures, le dispositif proposé est à trois niveaux (fig. 7):

- si le taux de pollution est inférieur aux valeurs indicatives de l'Osol: pas de prescriptions particulières.
- si le taux de pollution dépasse les valeurs indicatives de l'Osol: appréciation du risque pour la santé de l'homme, des animaux et des plantes, compte tenu de l'utilisation du sol. S'il y a risque: l'autorité arrête des restrictions à l'utilisation ou à l'exploitation.
- si le sol est affecté à un usage horticole, agricole ou sylvicole mais qu'il soit impossible de l'exploiter d'une manière conforme à la pratique courante sans mettre en danger la santé de l'homme, des animaux ou des plantes: l'autorité impose un assainissement complet par des mesures radicales (remplacement ou traitement de la terre) en vue de restaurer une fertilité minimale.

Le Conseil fédéral fixera des valeurs d'assainissement qui, en distinguant entre les différents types d'utilisation, permettront de déterminer pour chaque sol le seuil de déclenchement de la réhabilitation.

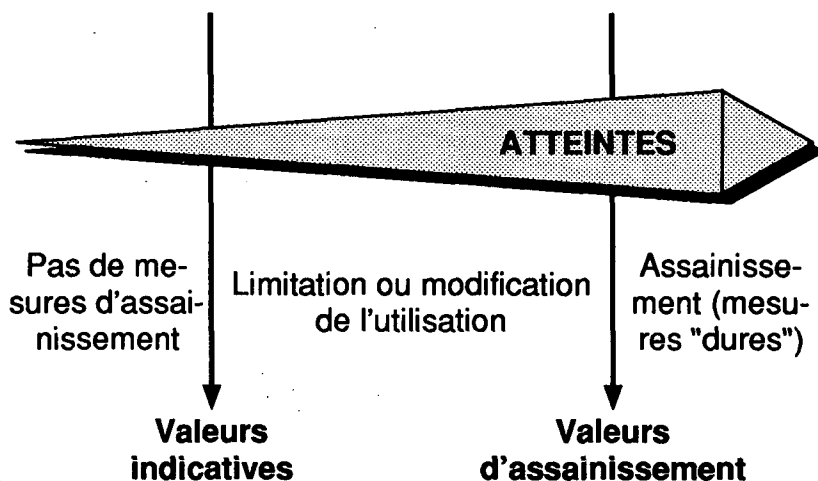


Figure 7: Le dispositif proposé en matière d'assainissement des sols pollués.

52 Résultats de la procédure préliminaire

Le projet mis en consultation ne prévoyait pas à proprement parler de nouvelles prescriptions sur la protection des sols. Mais il est apparu lors de la procédure que non seulement les cantons, mais aussi plusieurs partis et organisations souhaitaient un renforcement dans ce domaine. Leurs suggestions équivalaient pour l'essentiel aux dispositions proposées ici.

Au vu de cette volonté politique affichée, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement une modification de la LPE dans le domaine de la protection des sols. Il s'est toutefois entretenu préalablement par deux fois avec des représentants compétents de la Confédération, des cantons, de la communauté scientifique et de l'agriculture (les 10 janvier et 14 février 1991), qui n'ont pas contesté sur le fond les propositions qu'il leur a soumises.

53 Interventions parlementaires

La protection des sols a depuis 1985 fait l'objet des interventions parlementaires suivantes:

- 1988 P 88.521 Sols pollués. Réglementation des dommages
(N 7. 10. 88, Ulrich)
- 1990 P 90.486 Légitimation de l'agriculture biologique
(N 5. 10. 90, Dormann)

54 Partie spéciale

Remarque liminaire: les organismes pouvant aussi jouer un rôle en matière de protection des sols, les articles 7, 1^{er} alinéa, 33, 1^{er} alinéa, et 34, 1^{er} alinéa, ont été amendés de manière à en tenir compte.

Article 7

1^{er} alinéa: la protection des sols contre les atteintes physiques telle qu'elle est prévue à l'article 33, 2^e alinéa, requiert préalablement une définition plus étendue de la notion d'«atteinte», de façon à ce que les atteintes physiques soient prises en compte au même titre que les atteintes chimiques ou biologiques (l'allemand distingue entre les atteintes au sens général, qu'il nomme «Einwirkungen», et les atteintes aux sols, qu'il nomme «Belastungen»). D'autre part, il convient également de mentionner l'exploitation inadaptée, qui peut elle aussi être à l'origine d'atteintes aux sols. Les autres types d'atteintes, comme celles qui sont dues à des machines de chantier ou à des modifications de terrain, étaient déjà visées par l'article 7.

Alinéa 4^{bis}: il définit ce que la LPE entend par «sol» et par «atteintes aux sols», à savoir:

- ne sont pas seulement visés les sols naturels, mais également ceux qui ont été créés artificiellement, par exemple dans le cadre d'une remise en culture. Par contre, les surfaces «imperméabilisées», comme le sol qui est situé sous un

bâtiment ou sous une route, ne sont pas considérés comme des sols au sens de la LPE, de même d'ailleurs que les couches profondes, comme celles où sont effectués des forages en vue de capter la chaleur géothermique.

- les atteintes aux sols sont définies comme une altération de l'état naturel du sol (définition d'ailleurs proche de celle de la pollution atmosphérique). Elles n'incluent donc pas la perte de surfaces, consécutive par exemple à la construction d'un bâtiment. La gestion rationnelle de la surface disponible est en effet essentiellement du ressort de l'aménagement du territoire.

Article 33

1^{er} alinéa: il correspond au 1^{er} alinéa de l'article 34 tel qu'il est actuellement en vigueur, lequel a été complété par la mention des dispositions d'exécution relatives à la loi sur la protection des eaux, à la protection contre les catastrophes, aux organismes et aux taxes d'incitation. Il ne vise que les atteintes chimiques et biologiques. Il repose sur un principe selon lequel la protection des sols passe avant tout par la mise en œuvre de mesures au lieu d'émission.

2^e alinéa: complémentaire du 1^{er} alinéa, il vise les atteintes à la structure ou à la fertilité du sol dans la mesure où elles sont d'origine physique, à savoir l'érosion, le compactage et la minéralisation. Ces atteintes ont généralement une dimension uniquement locale ou régionale. Elles n'en concernent pas moins le territoire dans son ensemble puisqu'elles sont susceptibles de se produire partout. Compte tenu de la faible épaisseur des sols suisses (réserves peu importantes), de l'accroissement de la superficie des terres labourées – particulièrement vulnérables –, de la lenteur du processus de formation des sols, du développement probable de la mécanisation dans les secteurs agricole et forestier, et enfin des atteintes qui ne cessent d'être portées aux sols par les activités du génie civil (comme p. ex. la construction de voies de communication), il est aujourd'hui devenu indispensable de prendre en compte légalement les atteintes physiques au même titre que les atteintes chimiques afin de pouvoir lutter contre elles.

Directement applicable à chacun, cette disposition interdit de porter atteinte physiquement à un sol s'il en résulte une altération durable de sa fertilité. La réserve apportée par l'adjectif «durable» permet d'éviter que soit proscrit tout travail en relation avec le sol: il est en effet indéniable que pratiquement toute intervention sur un sol se traduit par une modification de son état, mais celle-ci n'est en général que provisoire. Il est d'ailleurs communément admis que, pour autant qu'elle soit conforme aux règles de l'art, une exploitation agricole du sol ne portera pas durablement atteinte à la fertilité du sol. Le 2^e alinéa n'est pas applicable à l'utilisation du sol par l'industrie de la construction, tel le génie civil, cette disposition servant à protéger la fertilité des sols non construits. Elle ne vise donc ni à préserver la surface des sols non construits, ni à restreindre l'activité de la construction.

Les causes de l'érosion, du compactage et de la minéralisation des sols sont nombreuses. Il n'existe donc pas de mesures préventives ou curatives universelles, qui soient appropriées à tous les types de site, de sol, de culture ou de climat. Aussi le 2^e alinéa donne-t-il plutôt au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions très concrètes dans le cas où se profilerait un risque d'altération durable d'un sol.

Ces prescriptions peuvent par exemple porter sur:

- les opérations impliquant de la terre végétale (décapage, entreposage, remise en place) dans le cadre de la construction d'ouvrages (p. ex.: construction de routes, pose de canalisations),
- l'agriculture en conditions très particulières (p. ex.: cultures sarclées sur terrains pentus),
- les mesures anti-érosion à prévoir dans le cadre de schémas de mise en valeur des terres, de modifications du réseau d'évacuation des eaux ou d'aménagements de terrains inclinés.

Ces prescriptions pourront être intégrées dans la législation sur la protection de l'environnement, sur l'agriculture ou sur les forêts. En ce qui concerne leur préparation, les compétences seront fonction du domaine visé.

Article 34

Cette disposition s'applique à des sols déjà soumis à des atteintes.

1^{er} alinéa: il prévoit que les cantons prennent des mesures complémentaires lorsque l'exécution des dispositions fédérales relatives à la protection de l'air, à la protection des eaux, aux substances et aux organismes dangereux, aux déchets et aux atteintes physiques aux sols ne suffisent pas à garantir la fertilité à long terme du sol (le seuil de déclenchement étant donné par les valeurs indicatives de l'art. 35, 2^e al.). Le 1^{er} alinéa reprend dans les grandes lignes les dispositions de l'article 35 tel qu'il est actuellement en vigueur.

Les 2^e et 3^e alinéas sont en revanche entièrement nouveaux. Ils traitent des mesures à prendre lorsqu'un sol est soumis à des atteintes telles qu'elles constituent une menace pour sa fertilité ou pour la santé des hommes, des animaux ou des plantes. Ces situations extrêmes sont en général imputables à des substances peu ou non dégradables qui se sont progressivement accumulées dans le sol pendant des années.

2^e alinéa: en matière d'assainissement, l'idéal serait évidemment la réhabilitation totale du sol, de façon qu'il assume à nouveau l'intégralité de ses fonctions. L'assainissement sur place n'étant que très rarement possible, cet objectif n'est atteignable qu'en remplaçant la terre souillée par de la terre propre. Or, une telle solution n'est guère applicable en pratique, d'abord parce qu'il n'y a pas assez d'espace pour entreposer la terre excavée, ensuite parce qu'il n'y a pas suffisamment de terre végétale de substitution, sans compter le coût astronomique de ces opérations, et les problèmes écologiques liés au traitement des terres polluées.

Face à l'impossibilité d'agir directement sur les sols, il est proposé une disposition qui vise les utilisations qu'il est possible de faire de ces sols: les cantons interdisent les formes d'utilisation qui peuvent constituer une menace pour la santé des hommes, des animaux ou des plantes. Cette disposition s'applique à tous les types de sols, cultivés ou non, couverts par le champ d'application de la LPE, ainsi qu'à toutes les utilisations possibles dans la mesure où elles sont susceptibles de mettre en péril les précités.

Ces restrictions peuvent prendre la forme des mesures suivantes:

- remplacement de la culture à risque par un autre type de culture, moins sensible aux atteintes: cette solution serait envisageable surtout lorsque l'exploitation en

cause est horticole, agricole ou sylvicole (ce qui suppose d'ailleurs une nouvelle exploitation qui ne s'écarte pas de la «conformité à la pratique courante»; cf. art. 34, 2^e al.). Les plantes réagissant en effet de manière très diverse aux atteintes, il suffit parfois de substituer un autre type de culture à celui qui pose problème pour parer aux menaces sur la santé. Assimilable à un assainissement, cette mesure permet un rééquilibrage fonctionnel et une relative régénération de la fertilité du sol.

- reclassement du terrain en cause: pour autant que cela ne heurte pas les intérêts de l'aménagement du territoire, un sol soumis à des atteintes graves est tout simplement reclassé dans une autre zone d'affectation, à usage moins sensible à ces atteintes. Cette opération administrative permet d'écarter ainsi les risques pour la santé, soit directement, par le fait du seul reclassement, soit ultérieurement, par l'utilisation qui sera retenue (p. ex.: construction d'ouvrage, d'où imperméabilisation).
- interdiction d'une forme d'utilisation donnée (p. ex.: comme terrain de jeu).

3^e alinéa: si le sol en cause est utilisé à des fins horticoles, agricoles ou sylvicoles, et si les atteintes sont telles qu'il est impossible de l'exploiter d'une manière conforme à la pratique courante alors qu'une telle forme d'exploitation doit impérativement être maintenue, les cantons prennent les mesures d'assainissement nécessaires (d'ailleurs forcément radicales, le plus souvent, comme p. ex. le remplacement pur et simple) pour que celle-ci soit à nouveau possible. Il ne s'agit pas d'un assainissement complet, mais partiel, effectué dans la mesure précise où il permet à nouveau une «exploitation conforme à la pratique courante sans menacer l'homme, les animaux ou les plantes». Cela n'empêche d'ailleurs pas les cantons d'ordonner une réhabilitation plus poussée.

Il est à noter que les explications ci-dessus valent d'abord pour les sols soumis à des atteintes chimiques. En ce qui concerne les atteintes physiques, les mesures d'assainissement se limiteront aux sols ayant subi des atteintes graves et durables.

Article 35

Dans sa version actuelle, l'article 33 autorise simplement le Conseil fédéral à introduire des valeurs indicatives pour les polluants peu ou non dégradables. Il n'est donc pas aujourd'hui habilité à fixer des critères autres que chimiques, par exemple des critères biologiques ou physiques, pour évaluer les atteintes à la fertilité du sol.

1^{er} alinéa: formulé de manière plus ouverte que l'actuel article 33, il permet au Conseil fédéral de fixer des valeurs indicatives pour mesurer des paramètres non plus seulement chimiques, mais aussi, par exemple, biologiques ou physiques; en outre, il peut aussi désormais fixer des valeurs d'assainissement. On peut citer, comme exemples de critères déjà éprouvés sur le terrain, des valeurs indicatives applicables à des paramètres biochimiques (p. ex.: la respiration du sol) ou biologiques (p. ex.: les vers de terre, dont le nombre constitue une indication sur l'état d'un sol). De telles valeurs non spécifiquement chimiques sont particulièrement utiles pour l'évaluation d'atteintes d'ordre physique (p. ex.: la gravité du compactage). Cette approche, élargie par rapport à celle qui prévaut actuellement, permet une appréciation globale de l'état d'un sol.

2^e alinéa: il correspond, en plus simple, à la seconde phrase de l'actuel article 33. Juridiquement, les valeurs indicatives conservent la même définition: ce sont des valeurs préventives qui visent le maintien à long terme de la fertilité du sol, indépendamment du type de celui-ci et de son utilisation. Les valeurs indicatives jouent aussi le rôle de valeurs de référence permettant d'évaluer la gravité d'éventuelles atteintes.

3^e alinéa: il définit ce qu'il faut entendre par les «valeurs d'assainissement», qui seront utiles pour l'appréciation des mesures à prendre en vertu de l'article 34, 2^e et 3^e alinéas. La formulation adoptée permet de fixer des valeurs d'assainissement pour les formes d'utilisation les plus diverses. Ce point est important, car les exigences varient en effet avec l'utilisation qui est faite d'un sol: par exemple, on ne recourra pas aux mêmes critères pour un terrain de jeu ou de sport que pour un sol cultivé.

En matière d'assainissement, il ne faut pas confondre valeurs et objectifs: ceux-ci seront en effet fixés au cas par cas, selon l'utilisation prévue, étant entendu qu'ils doivent permettre au moins que soit écarté tout risque pour l'homme, la faune et la flore.

Article 61, 1^{er} alinéa, lettre k

L'article 33, 2^e alinéa, et l'article 34 contiennent nouvellement des dispositions sur les atteintes physiques aux sols et sur l'utilisation du sol, ainsi que sur les mesures visant à lutter contre les atteintes aux sols en général. Il est donc nécessaire de définir corollairement les éléments constitutifs de l'infraction.

55 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel (Confédération, cantons et communes)

Les sols posant problème sont en règle générale des sols dont la teneur en polluants dépasse de plusieurs fois les valeurs indicatives. Sont avant tout concernés les environs immédiats d'usines métallurgiques et les zones situées le long de routes à fort trafic, mais aussi les jardins potagers en agglomération ainsi que certains sols utilisés à des fins agricoles.

Différentes mesures et enquêtes permettent d'estimer à quelque 10 000 ha la superficie des sols dont les concentrations d'un ou de plusieurs métaux lourds sont supérieures à cinq fois la valeur indicative correspondante. Cela ne signifie qu'il faille obligatoirement tous les assainir, car leur qualité peut parfaitement suffire pour certains types de cultures. Ainsi, la teneur en cuivre des vignobles, pourtant parfois considérable, n'a eu à ce jour d'influence notable ni sur les ceps eux-mêmes, ni sur la qualité du vin.

On peut estimer actuellement à une superficie comprise entre 50 et 100 ha les sols pour lesquels il conviendrait effectivement de procéder à un assainissement «lourd». Dans l'hypothèse d'une mise en décharge de la terre polluée et d'un remplacement, il faudrait s'attendre à un coût de 150 à 350 francs par m³. Un traitement chimique ou thermique avec remise en place de la terre d'origine peut même revenir jusqu'à cinq fois plus cher. Si l'on prend comme base de calcul une superficie de 70 ha, une profondeur d'intervention de 50 cm et un prix de 400

francs par m³, on peut évaluer le coût total à 140 millions de francs. Mais comme cette surface totale de 70 ha se répartit en fait sur plusieurs cantons et que l'assainissement peut très bien être échelonné sur plusieurs années, on peut estimer que les frais devraient pour les cantons rester supportables, d'autant qu'il convient de ne pas perdre de vue ce qui est en jeu, à savoir la santé humaine et animale.

Il est à noter, incidemment, que ces chiffres ne tiennent pas compte du coût de l'assainissement des anciennes décharges et autres friches industrielles fortement polluées, les fameux «sites contaminés». C'est que ces derniers ne ressortissent pas au domaine de la protection des sols (du moins selon la LPE), mais à celui des déchets.

D'autre part, pour ce qui est des changements d'utilisation qui devront être arrêtés, l'éventail des possibilités est tel que leur coût est impossible à estimer. Il devrait toutefois se situer bien en-dessous de celui d'un assainissement total.

En ce qui concerne les incidences sur l'état du personnel, quatre postes supplémentaires devront impérativement être créés à l'échelon fédéral afin de renforcer les effectifs chargés de la protection des sols. Ces postes seront attribués pour moitié à l'OFEFP et pour moitié à l'OFAG (stations de recherche incluses). Les nouveaux arrivants devront gérer les aspects «atteintes physiques aux sols» et «assainissement des sols pollués», en travaillant notamment à la mise sur pied de textes réglementaires et d'aides à l'exécution. D'autre part, il s'agira de développer l'effort d'information afin de mieux responsabiliser les intéressés directs et de sensibiliser le public au rôle essentiel joué par les sols et à la nécessité qu'il y a de les protéger.

S'agissant des cantons, la protection des sols n'en est encore chez certains d'entre eux qu'à ses premiers balbutiements. Ceux qui disposent déjà de services spécialisés structurés et rodés n'auront pas besoin d'engager du personnel supplémentaire pour appliquer les dispositions proposées. Pour les autres, le présent projet devrait vraisemblablement donner un coup d'accélérateur à la mise en place d'infrastructures administratives nécessaires en tout état de cause.

56 Programme de la législation

La révision de la LPE a été annoncée dans le rapport du Conseil fédéral en date du 25 mars 1992 sur le programme de la législation 1991-1995, au titre d'objet à soumettre au Parlement au cours de la première moitié de la législation (FF 1992 III 1).

57 Relation avec le droit communautaire

Les dispositions proposées ne heurtent en rien le droit communautaire, puisque la CE ne s'est pas à ce jour exprimée sur les points concernés. Pour ce qui est plus précisément de la réglementation relative à l'assainissement des sols pollués, elle est comparable aux systèmes en vigueur dans les pays où il existe des prescriptions visant à lutter spécifiquement contre la pollution des sols (p. ex. les Pays-Bas ou

l'Allemagne). Elle est également conforme à la Charte européenne sur les sols qui, dans les douze principes fondamentaux qu'elle pose, affirme notamment qu'il convient de les protéger contre l'érosion et contre la pollution, et que leurs qualités naturelles doivent être préservées.

58 Bases juridiques

581 Constitutionnalité

Les dispositions proposées s'appuient principalement sur l'article 24^{septies} de la constitution, selon lequel la Confédération est compétente pour édicter des prescriptions destinées à protéger l'homme et son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Elles ne font que compléter des prescriptions qui figurent déjà dans la LPE et dont la constitutionnalité est incontestée.

582 Délégation de compétences législatives

Parmi les dispositions proposées, deux délèguent au Conseil fédéral la compétence de préciser la LPE par voie d'ordonnance (art. 33 et 35). Cette compétence, dont la portée est limitée strictement par la loi, se justifie par le fait que le cadre légal est trop général pour qu'il soit possible d'y faire figurer des prescriptions trop détaillées. Il est à noter dans ce contexte que le Conseil fédéral a de la même façon fait usage de la compétence qui lui avait été donnée de fixer des valeurs indicatives pour les substances difficilement dégradables et non dégradables, en édictant l'ordonnance sur les polluants du sol.

Selon le droit constitutionnel, une norme de délégation de compétence doit toujours viser un objet clairement déterminé. C'est le cas pour celles qui sont prévues ici, puisqu'elles ont été définies quant à leur contenu, à leur but et à leur portée.

6 Taxes d'incitation

61 Partie générale

611 Point de la situation

Dans sa version actuelle, la LPE ne contient aucune base légale autorisant la mise en œuvre de taxes d'incitation. En réponse à différentes interventions parlementaires, le Conseil fédéral a cependant fait savoir qu'il avait l'intention de proposer en temps voulu des possibilités d'application de cet outil.

Les dispositions proposées visent à instaurer un système de taxation incitative pour des applications très précises et à des fins de protection de l'environnement spécifiquement. Elles appellent deux remarques préliminaires:

- d'abord, l'introduction de taxes d'incitation se traduirait aussi bien par un déblocage d'investissements en faveur de mesures de dépollution que par un recul des produits taxés au profit de produits moins polluants;
- ensuite, le système prévu respecterait a priori le principe de la neutralité fiscale.

Les taxes d'incitation ne serviraient donc pas à alimenter le Trésor public, mais seraient compensées (cf. ch. 612).

Les instruments économiques que sont les taxes d'incitation diffèrent de la réglementation en ce qu'ils mettent au service de la protection de l'environnement le principal mécanisme de l'économie de marché: agissant sur le prix d'un produit nocif pour l'environnement, ils influent directement sur la demande. Les taxes d'incitation se caractérisent d'abord par leur efficacité économique et par leur force incitative.

La force incitative de ces taxes constitue leur avantage premier: si le pollueur est contraint de payer pour la pollution qu'il occasionne – c'est le principe de la taxe –, il cherchera forcément les moyens de polluer moins. Cette incitation se traduira notamment par la recherche de procédés et de produits plus respectueux de l'environnement, pour des raisons évidentes d'intérêt économique.

Les taxes d'incitation ne sont pas un substitut à la réglementation: elles en sont le complément. La réglementation, qui exerce une contrainte directe sur le pollueur, est, et restera indispensable, car elle seule peut garantir que seront effectivement atteints certains objectifs minimaux.

La taxe d'incitation est l'un des deux instruments économiques de type «classique», l'autre étant le permis d'émission négociable (également dit: «certificat de pollution»). Compte tenu des spécificités de la Suisse, c'est cependant celui qui paraît le plus adéquat, pour des raisons d'exécution essentiellement. Le système des permis d'émission exigerait en effet que soient mesurées et contrôlées les émissions de chacune des sources existantes. Ce serait sans doute envisageable si seules de grandes installations étaient en cause, mais le fait est qu'en Suisse, la pollution est due essentiellement à des sources d'émission aussi petites que nombreuses. Vouloir réduire sur l'ensemble du territoire suisse les émissions d'un polluant donné à l'aide de cet outil poserait des problèmes d'exécution insolubles.

612 *Objet des dispositions proposées*

a) Champ d'application

Les dispositions proposées visent d'une part à contraindre le Conseil fédéral à introduire des taxes d'incitation sur:

- les composés organiques volatils (COV)
- l'huile de chauffage «extra-légère» (HEL) d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent (% masse).

Elles visent, d'autre part, à lui donner la compétence d'introduire, le cas échéant, des taxes d'incitation sur:

- les engrais minéraux
- les excédents d'engrais de ferme
- les produits pour le traitement des plantes.

Le «paquet» proposé constitue un premier jalon. Les produits ou catégories de produits concernés ont été choisis sur la base d'études préliminaires qui ont démontré qu'ils se prêtaient particulièrement bien à la taxation incitative. Les critères de choix étaient les suivants: efficacité sur le plan écologique, efficacité

économique, facilité de mise en œuvre, avantages du système par rapport à d'autres instruments.

Il est par ailleurs prévu d'introduire une taxe sur le CO₂ ou sur l'énergie, également à titre incitatif, destinée à réduire différentes atteintes à l'environnement – émissions de CO₂, de NO_x, etc. – liées à la consommation d'énergie fossile. Cet outil fera toutefois l'objet d'une loi ad hoc, car son impact sur l'économie devrait être nettement plus important que les taxes d'incitation proposées ici.

b) *Utilisation du produit*

Il se pose évidemment la question de savoir comment utiliser le produit que générera la taxe, et notamment de savoir s'il convient ou non de prévoir une affectation préalable de celui-ci.

A priori, c'est le système de la compensation qui a été retenu, car, en évitant l'augmentation des prélèvements obligatoires et donc de la charge fiscale totale, il permet à la taxe de conserver un caractère purement incitatif.

En ce qui concerne l'éventualité de leur affectation préalable, il faut savoir que cette solution recèle toujours le risque d'une utilisation à terme peu rationnelle du produit dégagé. Aussi le recours à ce système restera-t-il exceptionnel, et il devra être justifié (il sera p. ex. envisageable si l'effet incitatif de la taxe doit manifestement être renforcé, et si l'octroi d'aides à l'investissement en faveur de l'environnement apparaît comme le meilleur moyen pour ce faire).

Il a donc été proposé le dispositif suivant:

- COV: compensation intégrale de la taxe (le produit serait reversé dans sa totalité, et de manière individualisée, à la population)
- huile de chauffage «extra-légère»: compensation intégrale de la taxe (le produit serait reversé dans sa totalité, et de manière individualisée, à la population)
- engrais minéraux, excédents d'engrais de ferme, produits pour le traitement des plantes: affectation préalable et intégrale de la taxe.

Ce dispositif se traduit pour la Confédération par une absence de rentrées nettes (cf. ch. 46, Conséquences financières et sur l'état du personnel).

Concernant la taxe sur les COV et sur l'HEL, les modalités de la neutralité fiscale ont été arrêtées sur la base des critères suivants:

- l'équité: les taxes d'incitation ont tendance, en proportion, à frapper plus lourdement les revenus les plus faibles. Il s'agissait donc de rechercher les moyens de corriger ce qui, socialement parlant, est assimilable à un effet pervers.
- l'évolution à long terme: à terme, le produit des taxes d'incitation devrait stagner, voire reculer. Il s'agissait donc de rechercher dès l'origine une solution qui soit viable compte tenu de cette évolution probable.
- la transparence: il s'agissait de rechercher un dispositif compensatoire dont le fonctionnement soit aisément compréhensible par les intéressés.
- la simplicité de mise en œuvre: il s'agissait de rechercher un système n'entraînant pas pour l'administration une augmentation disproportionnée du volume

de travail; ce principe ne valait d'ailleurs pas seulement pour l'utilisation du produit, mais aussi pour le recouvrement de la taxe.

Il est prévu de donner à cette compensation la forme d'un reversement individualisé qui concernerait la population dans son ensemble. Socialement, cette solution, qui permet à tous les habitants de bénéficier de ce reversement indépendamment de leur revenu, va dans le sens de la transparence et de l'équité.

Pour ce qui est de l'exécution, la solution la plus simple administrativement est d'opérer le reversement précité par le biais d'une baisse des primes d'assurance-maladie: plus de 99 pour cent de la population indigène est en effet assurée auprès d'une caisse-maladie. Il ne faut en aucune façon voir dans cette opération une subvention accordée par les pouvoirs publics aux assurés par le biais d'une baisse des primes d'assurance-maladie. Si le Conseil fédéral privilégie cette solution, c'est simplement que les caisses-maladie constituent en l'occurrence un canal à la fois simple et pratique pour effectuer le reversement du produit de la taxe à la population. Mais la disposition a été formulée de manière suffisamment ouverte pour permettre d'autres options. Les modalités définitives de l'opération seront arrêtées par voie d'ordonnance.

Dans l'hypothèse du schéma «reversement par le truchement des caisses-maladie», le produit de la taxe pourrait être reversé aux caisses au prorata de leur nombre d'affiliés. Celles-ci répercutent ensuite ce versement sur les assurés sous la forme d'une réduction correspondante de la prime d'assurance; cette remise serait d'ailleurs indiquée expressément sur la quittance de prime. Non seulement la somme à reverser à chaque caisse est aisément déterminable chaque année puisque le montant à compenser et le nombre des assurés sont connus, mais le travail administratif nécessaire est minime. Pour une caisse d'assurance-maladie relativement importante, les aménagements informatiques – qui ne doivent être réalisés qu'une seule fois – devraient mobiliser une personne pour une durée de deux à trois semaines. D'autre part, bon nombre de caisses petites et moyennes sont raccordées à un service informatique central: il suffira donc de modifier seulement ce dernier, d'où des dépenses nettement moindres. Enfin, pour ce qui est des frais et des travaux que ce système implique annuellement pour les caisses, ils sont négligeables.

Les taxes sur les COV et sur l'HEL devraient ensemble rapporter d'abord 175, puis 300 millions de francs environ (pour la première et la seconde étape respectivement de la taxe sur les COV). La somme à reverser au titre de la compensation s'élèverait donc d'abord à 25, puis à 45 francs par habitant.

613 Résultats de la procédure préliminaire

La procédure de consultation a montré que très nombreux sont ceux qui souhaitent voir compléter par des instruments économiques l'arsenal législatif et réglementaire qui permet aujourd'hui de protéger l'environnement.

La primauté donnée aux taxes d'incitation parmi l'ensemble des instruments possibles et les propositions relatives aux domaines d'application ont été accueillies favorablement par la plupart des institutions et associations consultées. Malgré les réticences, sinon l'hostilité, des producteurs ou importateurs concer-

nés, les autorités y ont vu un encouragement à persévérer dans la voie choisie et à confirmer les options arrêtées s'agissant des domaines d'application.

Pour ce qui est de la question de l'utilisation du produit de la taxe, et plus particulièrement de son éventuelle affectation préalable, les prises de position reçues divergeaient passablement, comme il fallait d'ailleurs s'y attendre, et ne permettent donc pas de dégager une tendance claire en faveur de telle ou telle solution.

Concernant les domaines d'application, elles ont néanmoins conduit à procéder notamment aux modifications suivantes:

- Composés organiques volatils (COV): Dans l'hypothèse où la taxe de 2 francs par kg (qui sera introduite en deux étapes) serait insuffisante pour atteindre l'objectif visé, l'écart sera comblé à l'aide d'un relèvement du taux de taxation (qui passera alors à 5 fr. par kg dans le cadre d'une troisième étape) et non au moyen de la mise en œuvre de mesures d'encouragement directes (financées par une affectation partielle du produit). D'autre part, pour renforcer l'effet incitatif de la taxe, il est prévu de donner aux entreprises consentant des investissements de nature à réduire les émissions de COV très au-delà des exigences légales, la possibilité de les déduire de la somme à acquitter au titre de la taxe; ce système n'est pas très éloigné dans son principe de l'«instrument dual» (exonération de la taxe en contrepartie d'accords volontaires) proposé par plusieurs représentants de l'économie.
- Huile de chauffage «extra-légère» (HEL) et carburant diesel: L'introduction d'une taxe sur le carburant diesel a été abandonnée, car l'abaissement de sa teneur en soufre à 0,05 pour cent au maximum a, il y a peu, été arrêté par voie d'ordonnance.
- Agriculture: Dans ce domaine d'activité particulier, le Conseil fédéral ne sera pas obligé d'introduire des taxes d'incitation: il aura simplement la compétence de le faire s'il l'estime nécessaire. Il est à noter que cette compétence porte aussi sur les excédents d'engrais de ferme.

614 Interventions parlementaires

En ce qui concerne les instruments économiques, les interventions parlementaires suivantes ont été déposées et transmises au Conseil fédéral:

- | | | | |
|------|----------|--------|--|
| 1973 | P | 11677 | Protection de l'environnement et économie de marché.
(E 12. 12. 73, Muheim) |
| 1986 | P ad | 85.230 | Taxes sur les nuisances
(N 20. 6. 86, Commission du Conseil national) |
| 1987 | P (VIII) | | |
| | ad | 86.047 | Solvants (N 16. 3. 87, Commission du Conseil national) |
| 1987 | P | 87.323 | Agriculture et environnement. Harmonisation
(N 19. 6. 87, Longet) |
| 1987 | P | 87.394 | Matières auxiliaires de l'agriculture. Taxe d'orientation
(N 19. 6. 87, Jaeger) |

62 Composés organiques volatils

Les composés organiques volatils (COV) sont utilisés essentiellement comme solvants, mais également comme gaz propulseurs ou comme agents réfrigérants.

621 Justification de la taxe

Comme les oxydes d'azote, les COV sont des polluants (des «précurseurs») responsables de la formation d'ozone. L'action des rayons ultra-violetes du soleil entraîne une réaction photo-chimique qui débouche sur une transformation des COV en ozone. Pendant les mois d'été, et dans toute la Suisse, les valeurs limites applicables à l'ozone sont fréquemment dépassées, parfois dans des proportions considérables; ce phénomène touche encore plus fortement les zones rurales que les agglomérations¹⁾.

Il s'en faut encore de beaucoup que soient atteints les objectifs fixés pour les COV dans le rapport sur la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air. D'après le rapport du bureau d'ingénieurs Elektrowatt SA (rapport final 1989), et vu l'état d'avancement des plans de mesures, l'écart sera de 75 000 t par an si aucune action n'est entreprise²⁾.

Le tableau ci-dessous montre que, si elle est adoptée, la taxe d'incitation proposée contribuera de manière déterminante à ce que soient atteints les objectifs arrêtés en matière de COV dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air:

Emissions de COV, compte tenu des mesures déjà arrêtées, en l'an 2000	243 200 t
Objectif Stratégie de lutte	146 900 t
Ecart restant, en l'an 2000	96 300 t
Effet de la taxe, en l'an 2000	75 000 t
Effets potentiels de mesures diverses encore en discussion (mesures cantonales comprises)	
	An 2000 12 400 t
	An 2005 22 950 t

Il est donc urgent d'agir en matière de COV. Le prélèvement d'une taxe d'incitation sur ces substances est préférable à tout autre système pour les raisons suivantes:

- seul un véritable arsenal de dispositions réglementaires permettrait d'atteindre au niveau d'efficacité du système de la taxe d'incitation. Mais vu le nombre de sources, et plus particulièrement de petites sources d'émission, les cantons se verraient confrontés à des difficultés d'exécution considérables, sinon insurmontables.

¹⁾ OFEFP, Cahier de l'environnement n° 179, La pollution de l'air en 1991. Mesures exécutées à l'aide du Réseau national d'observation des polluants atmosphériques (NABEL), juin 1992

²⁾ OFPE, Cahier de l'environnement n° 76, Emissions polluantes dues à l'activité humaine (de 1950 à 2010), 1987; rapport sur la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air, 1986; rapport final du bureau d'ingénieurs Elektrowatt SA, juillet 1989; communiqué de presse du DFI, Politique d'assainissement de l'air: objectifs en vue, mars 1991

- les moyens de réduire les émissions sont au moins aussi nombreux que les sources d'émission elles-mêmes. Le système de la taxe d'incitation tient compte de cette diversité en permettant à chaque entreprise de choisir la solution la plus avantageuse pour elle.
- concernant particulièrement les émissions de l'industrie et de l'artisanat, le potentiel de réduction demeurera important même une fois que seront parfaitement respectées les valeurs limites de l'ordonnance sur la protection de l'air. La taxe d'incitation permet de tenir compte de cette marge de manœuvre restante, à condition évidemment que le taux de taxation soit fixé judicieusement.

622 **Aperçu**

- Taxe prélevée sur
 - COV importés
 - COV mis dans le commerce ou utilisés par des producteurs indigènes
- Taux de taxation
 - Augmentation progressive par étapes
 - 1^{re} étape: Fr. 1.— par kg
 - 2^e étape: Fr. 2.— par kg (2 ans plus tard)
 - 3^e étape: Fr. 5.— par kg (2 ans après la 2^e étape, et si nécessaire)
 - Renforcement de l'effet incitatif par la possibilité donnée aux entreprises de déduire de la taxe les investissements consentis pour diminuer les émissions de COV
 - Produit de la taxe
 - produit brut env. 300 mio. de fr.
 - moins déduction investissements env. 50 mio. de fr.
 - solde (= recettes nettes) env. 250 mio. de fr.
 - compensation de la taxe (versement individualisé de la totalité du produit à la population indigène)
- Effet: réduction d'environ 75 000 t de COV par an

Il est prévu de percevoir la taxe, d'une part, sur tous les COV importés, d'autre part, sur tous les COV mis dans le commerce ou utilisés par des producteurs indigènes. Ce système se justifie pour deux raisons. D'abord, il existe un lien direct entre les émissions de COV et les quantités de COV utilisées par l'industrie et l'artisanat. Ensuite, l'exécution reste relativement aisée, même s'il sera nécessaire de prévoir des exonérations ou des remboursements de taxes déjà perçues. Théoriquement, un autre système aurait, il est vrai, été envisageable: mesurer les émissions de chaque entreprise, calculer sur la base du résultat la somme à acquitter au titre de la taxe, puis opérer une perception individuelle, mais les difficultés d'exécution auraient été insurmontables, du fait des nombreux problèmes liés à la mise en œuvre des mesures comme des contrôles.

L'objectif visé est de réduire les émissions de COV de quelque 75 000 t. En ce qui concerne le *taux de taxation*, il devra être défini en fonction à la fois de cet objectif et du coût (d'ailleurs forcément estimatif) des mesures qui permettraient de

réduire les émissions (cf. ch. 624). Afin de laisser à l'économie le temps de s'adapter à la situation nouvelle, l'introduction de la taxe se fera en deux étapes. En faisant enfin passer le taux de taxation à 5 francs par kg (3^e étape), les émissions devraient pouvoir être réduites de 75 000 t: c'est dire que l'objectif fixé dans le rapport sur la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air serait atteint par le seul biais de la taxe. Cependant, il ne sera sans doute pas nécessaire de franchir ce pas, d'autant qu'une mesure a été prévue pour renforcer l'effet incitatif de la taxe: il s'agit de la possibilité pour les entreprises de déduire de la taxe les investissements consentis pour réduire les émissions de COV. C'est la raison pour laquelle la décision de mettre en œuvre ou non la 3^e étape sera précédée d'une évaluation des résultats obtenus grâce aux deux premières étapes.

623 Présentation détaillée (art. 35a)

Les 1^{er} et 2^e alinéas indiquent qui est assujéti à la taxe, et ce qui est taxé. En ce qui concerne les assujétis, cf. également l'article 35d, 1^{er} alinéa, qui apporte une précision supplémentaire. Le 1^{er} alinéa prévoit que sont soumis à la taxe tous les composés organiques volatils qui sont importés en tant que tels, ou qui sont mis dans le commerce ou utilisés en tant que tels par des producteurs indigènes.

Cependant, les émissions de COV ne sont pas seulement le fait de COV en tant que tels, non mélangés à d'autres substances, mais aussi de COV contenus dans des produits¹⁾. En ce qui concerne les COV contenus dans des produits d'origine indigène, ils sont déjà soumis à la taxe puisqu'ils entrent dans le champ d'application du 1^{er} alinéa. Par contre, sont exclus de celui-ci les produits importés: d'où le 2^e alinéa, qui règle la taxation des COV contenus dans des mélanges ou objets importés.

Les nombreuses difficultés auxquelles se heurterait l'exécution interdisent de taxer tous les COV contenus dans des produits importés. Aussi le 2^e alinéa ne prévoit-il la taxation que des COV contenus dans des peintures et vernis, tout en conférant au Conseil fédéral la compétence de taxer les COV présents dans d'autres produits importés. Pour ce qui est de ce dernier point, le Conseil fédéral agira en tenant compte de deux critères. D'abord, selon la lettre a, il devra considérer la quantité de COV qui parvient annuellement en Suisse par le biais de produits importés (critère environnement). Ensuite, selon la lettre b, il devra tenir compte de la part que représentent les COV dans le coût total d'un produit (critère concurrence); si cette part est importante au point qu'une non-taxation de ces COV, donc une différence de traitement entre produits indigènes et produits étrangers, se traduirait par une distorsion de concurrence manifeste, il conviendrait de taxer les COV contenus dans les produits concernés.

Le 3^e alinéa définit les COV qui ne sont pas taxés. Sont ainsi exonérés les COV qui sont utilisés comme carburants ou comme combustibles (let. a). Par rapport aux autres utilisations, en effet, et proportionnellement aux quantités de COV mises en œuvre, les quantités de COV libérées dans l'environnement par ce biais sont peu importantes. D'autre part, le principe de la neutralité en matière de

¹⁾ Le droit suisse ne parle pas de «produits», mais d'«objets et mélanges».

commerce international impose d'exonérer de la taxe les COV qui sont exportés ou qui ne font que transiter par la Suisse (let. b).

Comme la taxe d'incitation est introduite pour des raisons d'environnement, il est évident que ne devraient être taxés que les COV portant atteinte à l'environnement. En conséquence, il est logique d'exonérer ces substances lorsqu'elles sont utilisées ou traitées d'une façon telle qu'il est impossible qu'elles affectent l'environnement (let. c). Il s'agit en l'occurrence des COV qui sont utilisés dans le cadre de procédés de synthèse chimique (p. ex.: production de polymères), ainsi que des COV qui, après utilisation, sont récupérés et incinérés.

Pour pouvoir acquérir des COV sans être contraints d'acquitter la taxe, les utilisateurs devront préalablement s'engager par écrit auprès de l'autorité d'exécution (en l'occurrence l'Administration fédérale des douanes) à ce que ces COV soient utilisés de telle sorte qu'ils ne pénétreront pas dans l'environnement (procédure analogue à celle qui permet dans certains cas d'exonérer de droits de douane les carburants). Au bout d'un certain laps de temps, les entreprises doivent apporter la preuve qu'elles ont respecté leur engagement. L'Administration fédérale des douanes exerce un contrôle en ce sens.

Si la preuve de la légitimité de l'exonération ne peut être apportée qu'après que la taxe a été perçue, les sommes prélevées au titre de la taxe seront remboursées (cf. art. 35d, 2^e al.).

Le 4^e alinéa donne au Conseil fédéral la compétence de déduire de la taxe les investissements consentis en vue de réduire les émissions de COV. Cette déduction ne sera toutefois possible qu'en cas d'une réduction des émissions allant très au-delà de ce que prescrit la loi. Par «frais supplémentaires», on entend essentiellement les dépenses d'investissement. La délimitation exacte des investissements se fera au niveau de l'ordonnance. Les modalités pratiques d'un tel système devront être définies avec les cantons et les organisations économiques. Il s'agira bien entendu de veiller à maintenir dans les limites du raisonnable les tâches d'exécution, et c'est à cette condition seulement que le Conseil fédéral en envisagera l'application.

A priori, le 4^e alinéa permet de tenir compte, d'une part, des investissements consentis avant l'introduction de la taxe, et d'autre part, des sommes déjà acquittées au titre de la taxe avant la réalisation d'un investissement donné. Concernant l'exécution (p. ex.: conseils aux entreprises, détermination et vérification des frais d'investissement), il serait nécessaire de s'assurer la coopération des organisations concernées.

Le 5^e alinéa donne au Conseil fédéral la compétence d'exonérer de la taxe les COV écologiquement inoffensifs. Le Conseil fédéral précisera par voie d'ordonnance ce qu'il faut entendre par COV dangereux pour l'environnement et par COV non dangereux pour l'environnement. Cette distinction tiendra compte notamment des développements qui interviendront d'ici là sur le plan international en la matière.

Le 6^e alinéa définit les critères que doit notamment prendre en compte le Conseil fédéral lorsqu'il fixe le taux de taxation, à savoir:

- les atteintes que les COV portent à l'environnement (let. a).

Le Conseil fédéral considère aussi bien le niveau total de pollution dû aux COV que la part imputable spécifiquement aux groupes sources soumis à la taxe.

- le danger que ces substances présentent pour l'environnement (let. b).

En l'état actuel des connaissances sur la question, il a été décidé, pour des raisons d'exécution notamment, de renoncer à introduire un système différentiel distinguant entre types de COV.

- le coût des mesures qui permettraient de limiter les atteintes dues à ces substances (let. c).

Le taux de taxation est défini en fonction du coût estimatif des mesures qui permettraient de réduire les émissions, et compte tenu de l'effet incitatif visé ainsi que des incidences économiques.

- le prix de ces substances ainsi que le prix de substances de remplacement moins polluantes (let. d).

Le prix des COV par rapport au prix des substances de remplacement est l'un des facteurs qui déterminent, par exemple, la rentabilité de mesures de recyclage ou de remplacement. Plus ce prix est élevé et plus l'utilisateur fera d'économies en réutilisant les COV ou en leur substituant d'autres substances.

Le 7^e alinéa règle les modalités de la compensation de la taxe (cf. ch. 612). Les modalités définitives seront arrêtées par voie d'ordonnance.

624 Conséquences

a) *Efficacité*

Il existe de nombreuses possibilités de réduire les émissions, souvent variables selon les secteurs d'activité. Grosso modo, cependant, les mesures envisageables peuvent être réparties en quatre catégories, à savoir:

- Economiser
- Réutiliser
- Substituer
- Incinérer (ou autre traitement chimique)

Comme pour toutes les taxes, il n'est guère aisé d'estimer l'effet incitatif de la taxe dont il est question ici, et il faut se contenter d'une évaluation grossière. Parmi les facteurs dont il faut tenir compte et qui compliquent l'analyse prospective, il y a, par exemple, la réduction des émissions qui sera imputable spécifiquement à l'exécution de l'OPair.

Des recherches¹⁾ effectuées sur le rapport coût/avantage de mesures de remplacement ont démontré que le taux de taxation devrait se situer entre 1 franc et 5 francs par kg de COV pour qu'il devienne vraiment rentable de les mettre en œuvre.

Le bureau d'études Prognos a chiffré l'effet incitatif de la taxe pour un secteur donné. Sur la base de ces travaux, le bureau d'ingénieurs Elektrowatt estime que compte tenu des niveaux de taxation retenus (1 fr., 2 fr. et 5 fr.), les émissions

¹⁾ Prognos AG, Entscheidungselemente für eine Lenkungsabgabe auf flüchtige Kohlenwasserstoffe, Expertenbericht, 2. Teil [Prognos SA, Eléments de réflexion relatifs à l'instauration d'une taxe d'incitation sur les COV, rapport d'experts, 2^e partie], 1989

totales de COV devraient pouvoir être réduites de 31 000, 55 000 et 79 000 t respectivement. Ce dispositif devrait donc être suffisant pour permettre d'atteindre l'objectif affiché, qui est de diminuer ces émissions de quelque 75 000 t par an.

b) *Conséquences économiques*

A moyen terme, c'est-à-dire une fois mise en œuvre la 2^e étape, l'instauration de la taxe devrait se traduire pour la Confédération par des *recettes* de l'ordre de 250 millions de francs par an. Celles-ci seront cependant compensées ailleurs.

Cette estimation tient compte aussi bien de l'effet incitatif de la taxe que de la possibilité pour les entreprises de déduire de la taxe les investissements qu'elles réalisent pour réduire les émissions de COV. Elle n'en est pas moins entachée de certaines incertitudes. Il est notamment impossible, à l'heure actuelle, de chiffrer avec précision les sommes qui devront être remboursées s'agissant des COV utilisés pour la production de polymères.

Si, pour apprécier les conséquences de la taxe sur l'économie, on se fonde sur le rapport entre charge fiscale induite par la taxe et valeur de production brute ou chiffre d'affaires des branches d'activité concernées, il apparaît que le secteur le plus touché est celui des peintures et vernis. Sans mesures d'adaptation, en effet, les entreprises concernées devraient probablement verser au titre de la taxe une somme équivalant à 13 pour cent au maximum de leur chiffre d'affaires estimatif (chiffres de 1987, taux de taxation de 2 fr.). Cependant, les peintures et vernis importés étant taxés au même titre que ceux qui sont produits en Suisse, et les peintures et vernis exportés échappant au contraire à cette mesure, la capacité concurrentielle de la branche demeure inchangée.

Cette augmentation des coûts de production demeure tout aussi supportable pour les autres branches soumises à une charge fiscale comparable du fait de la taxe, et notamment pour l'industrie chimique, où elle représentera quelque 2 pour cent au maximum de la valeur de production brute. Les entreprises de nettoyage à sec, par contre, ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite s'agissant de la répercussion de la taxe sur les prix, dans la mesure où elles se trouvent en situation de concurrence directe avec les procédés de lavage traditionnels. Il est donc possible que la taxe entraîne pour ces entreprises une diminution de la marge bénéficiaire.

En ce qui concerne la métallurgie et l'industrie des machines, la taxe représentera au plus 0,1 pour cent de la valeur de production brute.

Il est à noter que la charge qui pèsera sur l'économie pourra être réduite par le biais de la possibilité pour les entreprises de déduire de la taxe les dépenses d'investissement. D'autre part, l'augmentation progressive du taux de taxation laissera à l'économie le temps de s'adapter et de se préparer à la situation nouvelle.

Pour ce qui est de l'influence de la taxe sur l'indice des prix à la consommation, elle est difficile à estimer, en raison d'abord de la multiplicité des utilisations dont les COV font l'objet dans l'industrie comme dans les ménages, ensuite de la diversité des répercussions et réactions qui peuvent en résulter. Il est toutefois probable que l'augmentation sera nettement inférieure à un point.

63 Huile de chauffage «extra-légère» d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent

631 Justification de la taxe

La taxe d'incitation qu'il est proposé d'introduire sur l'HEL d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent¹⁾ se traduirait par une réduction supplémentaire considérable des émissions de SO₂. Comparée aux objectifs arrêtés pour le SO₂ dans le rapport sur la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air, la situation serait alors en l'an 2000 la suivante:

Emissions de COV, compte tenu des mesures déjà arrêtées, en l'an 2000	56 900 t
Objectif Stratégie de lutte	54 400 t
Ecart restant, en l'an 2000	<u>2 500 t</u>
Effet de la taxe, en l'an 2000	6 000 t

Même si, compte tenu des mesures déjà arrêtées, on peut considérer comme atteint l'objectif fixé dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air, l'introduction de la taxe proposée n'en est pas moins justifiée pour différentes raisons, à savoir:

- cette mesure est conforme à l'esprit de la LPE, et notamment au principe de prévention.
- l'abaissement à 0,1 pour cent de la teneur en soufre de l'HEL est techniquement tout à fait faisable, pour un surcoût relativement peu élevé. Cela n'est cependant pas le cas pour les autres formes d'énergie fossile. C'est pourquoi seule la taxation de l'HEL a été retenue.
- la part des émissions due spécifiquement à l'HEL est loin d'être négligeable, puisqu'elle représente quelque 40 pour cent du total, soit 20 000 t par an environ.
- si le Conseil fédéral a renoncé à inscrire dans l'OPair l'abaissement à 0,1 pour cent de la teneur en soufre de l'HEL, c'est essentiellement pour des raisons de sécurité en matière d'approvisionnement. Avec la taxe d'incitation – instrument non contraignant –, rien ne s'oppose à la vente ou à l'achat d'HEL d'une teneur en soufre de 0,2 pour cent: le problème de la sécurité de l'approvisionnement ne se pose donc pas en l'occurrence.

¹⁾ Défini en pour cent masse.

- Taxe prélevée sur
- HEL importée
- HEL mise dans le commerce ou utilisée par des producteurs indigènes
- Taux de taxation
20 fr. par t
- Produit de la taxe
env. 50 mio. de fr.
- compensation intégrale (versement individualisé à la population)
- Effet: réduction annuelle d'environ 6 000 t de SO₂

Comme pour les COV, il vaut mieux asseoir la taxe, non pas sur les émissions elles-mêmes, mais sur la teneur de la substance en cause – en l'occurrence, le soufre. La taxation conduit à un abaissement de la teneur en soufre, qui se traduit à son tour par une diminution des émissions de SO₂.

La taxe proposée vise donc une réduction de la pollution atmosphérique au moyen d'un abaissement de la teneur en soufre de l'HEL. Elle ne frapperait que l'HEL d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent. Cette mesure constitue par voie de conséquence une incitation propre à généraliser l'emploi d'HEL d'une teneur en soufre de 0,1 pour cent au plus. Par là, elle permettra d'ailleurs un amortissement précoce des investissements consentis pour la production de cette HEL. Au reste, il est à noter que la teneur en soufre de l'HEL sera abaissée à 0,2 pour cent à partir du 1^{er} octobre 1994 dans la Communauté européenne, la Commission étant au surplus chargée de présenter cette même année des propositions visant à un renforcement supplémentaire de cette valeur limite.

Le *taux de taxation* devra être fonction de l'objectif visé et du surcoût moyen lié à la production d'HEL d'une teneur en soufre de 0,1 pour cent. Il est probable qu'en situation normale sur le plan de l'approvisionnement, il suffira d'un taux de taxation de 20 francs par t (soit de 2 fr. par 100 kg), donc d'un taux relativement peu élevé, pour produire un effet incitatif sensible.

L'idéal serait de faire peser sur les qualités 0,1 et 0,2 pour cent une fiscalité qui soit à la fois différenciée et neutre en termes budgétaires, comme c'est le cas pour l'essence avec plomb et sans plomb. Mais la charge fiscale actuelle est trop peu importante pour permettre un écart de prix suffisant entre les deux produits.

633 **Présentation détaillée (art. 35b)**

Le 1^{er} alinéa indique qui est assujéti à la taxe, et ce qui est taxé. En ce qui concerne les assujettis, cf. également l'article 35d, 1^{er} alinéa, qui apporte une précision supplémentaire. La taxe est perçue uniquement sur l'HEL d'une teneur en soufre comprise entre 0,1 et 0,2 pour cent, et ne concerne donc pas l'HEL dont la teneur en soufre est inférieure ou égale à 0,1 pour cent (pour simplifier, «HEL dont la teneur en soufre est inférieure ou égale à 0,1 pour cent» et «HEL dont la teneur en soufre est comprise entre 0,1 et 0,2 pour cent» seront désormais

abrégees en «qualité 0,1» et «qualité 0,2»). Le choix du seuil 0,1 s'explique pour les deux raisons suivantes:

- la production de la qualité 0,1 ne pose pas de problèmes techniques, et
- le surcoût entraîné par la production de la qualité 0,1 est relativement peu important.

Il est vrai que, techniquement, rien ne s'oppose à la production d'une qualité 0,05, mais, en deçà du seuil 0,1, le coût de la réduction de la teneur en soufre augmente sans commune mesure avec les avantages qui en seraient retirés.

L'exonération prévue au 2^e alinéa pour l'HEL transitant par la Suisse ou exportée depuis la Suisse est imposée par le principe de la neutralité en matière de commerce international. Il est par ailleurs à noter que le trafic de transit comprend également ce qui est vendu à l'étranger par les raffineries indigènes. D'autre part, sont réputés territoire étranger les ports francs douaniers ainsi que les enclaves douanières. Il est évident que l'assujettissement à la taxe ne prend effet que lorsque la marchandise pénètre sur le territoire douanier suisse.

Le 3^e alinéa précise que le Conseil fédéral est compétent pour fixer le taux de taxation, et définit les critères qu'il doit prendre en compte pour ce faire. Ce taux sera essentiellement fixé en fonction du surcoût moyen lié à la production de la qualité 0,1, mais aussi compte tenu des atteintes que le SO₂ porte à l'environnement.

Le 4^e alinéa règle les modalités de la compensation de la taxe (cf. ch. 612). Les modalités définitives seront arrêtées par voie d'ordonnance.

634 Conséquences

a) *Efficacité*

La taxe agit d'abord au niveau de l'importateur et de la raffinerie, en les incitant à commercialiser la qualité 0,1. Il est en effet évident que ceux-ci ont intérêt à la mettre sur le marché si sa production ou, selon le cas, son importation, reviennent moins cher que la production ou l'importation de la qualité 0,2, ce qui sera le cas avec l'introduction de la taxe.

En ce qui concerne les investissements que devront consentir les raffineries suisses, comme par exemple celle de Cressier, on peut affirmer qu'ils seront amortis pendant la durée de vie des équipements: il y aura donc offre de qualité 0,1 de la part des raffineries suisses. Pour ce qui est des raffineries étrangères, par contre, il est plus difficile de savoir comment elles réagiront et si elles seront disposées à faire les efforts financiers nécessaires.

D'après les estimations les plus récentes, le surcoût lié à la production de la qualité 0,1 se situe en moyenne entre 18 et 26 francs par t. Compte tenu d'un taux de taxation de Fr. 20.— par t, on peut raisonnablement penser que la part de marché de la qualité 0,1 devrait à moyen terme être de quelque 60 pour cent. A titre d'indication, en Suède, une taxe d'un taux comparable à celui qui est proposé ici a eu pour effet de faire disparaître presque complètement la qualité 0,2 au profit de la seule qualité 0,1.

La réduction des émissions de SO₂ qui résultera de l'introduction de la taxe dépendra des parts de marché respectives des qualités 0,1 et 0,2. La réduction

maximale serait de 10 000 t par an (année 1995; part de marché de la qualité 0,1 = 100 %; réduction de la teneur en soufre de 0,18 à 0,09 %, soit diminution de 50 % des émissions de SO₂ dues à l'HEL). Selon l'hypothèse considérée comme la plus probable, à savoir une part de marché de la qualité 0,1 de 60 pour cent en 1995, la réduction serait de 6000 t par an, c'est-à-dire de 11 pour cent des émissions totales de SO₂.

b) *Conséquences économiques*

Dans l'hypothèse d'un taux de taxation de 20 francs par t, le *produit* annuel de la taxe se situerait dans une fourchette maximale allant de 0 à 120 millions de francs. Compte tenu de la part de marché qui devrait être celle de la qualité 0,1 à moyen terme, ce produit devrait être de l'ordre de 50 millions de francs. Ces rentrées seront toutefois compensées ailleurs.

Pour juger des *conséquences économiques* de la taxe, il convient de considérer les répercussions de la mesure sur le prix de l'HEL. Celui-ci augmentera de 5 pour cent environ du fait de la taxe (selon une hypothèse où le prix du marché = 350/400 fr. par t). Le renchérissement touchera en premier lieu les ménages (qui sont les principaux consommateurs d'HEL), mais les frais supplémentaires ainsi occasionnés seront gommés par les mesures de compensation. Quant à l'influence sur l'indice des prix à la consommation, elle sera pour ainsi dire négligeable, puisque l'augmentation sera inférieure à 0,1 pour cent.

S'agissant de la politique énergétique, la taxe ne devrait pas avoir d'impact vraiment notable. Les augmentations de prix sont trop peu importantes pour, par exemple, pouvoir provoquer des distorsions de concurrence entre l'HEL et d'autres formes d'énergie sur le marché des sources de chaleur.

En ce qui concerne les raffineries indigènes, les conséquences sont variables. Pour pouvoir offrir la qualité 0,1, la raffinerie Sud-Ouest devra sans doute consentir des investissements plus importants que la raffinerie de Cressier.

Pour chacune de ces deux raffineries, cependant, comme pour l'économie nationale dans son ensemble, il y a lieu de considérer comme supportables les coûts liés à l'introduction de la taxe.

64 Engrais minéraux, excédents d'engrais de ferme et produits pour le traitement des plantes

La taxation des engrais minéraux, des excédents d'engrais de ferme et des produits pour le traitement des plantes vise à renchérir des auxiliaires utilisés bien sûr dans l'agriculture, mais également dans un certain nombre d'autres domaines (jardinage, entretien des routes). En ce qui concerne plus précisément les excédents d'engrais de ferme, il s'agit des quantités d'engrais de ferme dont l'épandage sur la surface utile, qu'elle soit en propre ou en fermage, est interdit au sens de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux.

Les engrais (azote et phosphore) et les produits pour le traitement des plantes sont présents en quantités excessives dans l'environnement. Le tableau 1 donne un aperçu des quantités qui en sont épandues annuellement, et les compare avec les besoins réels:

	Azote	Phosphore
Engrais de ferme	170 000	28 000
Engrais minéraux	70 000	17 000
Boues d'épuration	3 000	2 000
Total	243 000	47 000
En comparaison:		
besoins effectifs des plantes (1 mio. ha)		
par année	180 000	27 000

(Sources: FAC, OFAG, OFEFP)

Tableau 1: Quantités d'engrais vendues annuellement en Suisse, exprimées en tonnes d'azote et de phosphore et comparées avec les besoins effectifs des plantes (en tonnes également) sur l'ensemble du territoire

Il ressort clairement de ce tableau comparatif que les quantités d'engrais épandues en Suisse sont trop importantes, compte tenu des besoins réels. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que ces chiffres globaux ne tiennent pas compte des disparités régionales ni, ce qui est plus important encore, de celles qui touchent les exploitations.

Une surfertilisation peut entraîner les problèmes suivants:

- la teneur en nitrates des eaux souterraines peut augmenter jusqu'à devenir dangereuse pour la santé.
- lorsque l'apport d'azote dans le sol est trop important, certaines plantes ont tendance à absorber du nitrate en quantités excessives («consommation de luxe»).
- le phosphore (contrairement à l'azote) se fixe dans les couches supérieures du sol. Soumis à la pluie, il peut être entraîné par ruissellement (libre ou, par l'érosion, lié à des particules de terre) et se déverser dans un lac ou un cours d'eau, où il aggrave les problèmes d'eutrophisation.

En ce qui concerne les *produits pour le traitement des plantes*, la Société suisse des industries chimiques estime que les quantités suivantes en ont été épandues en Suisse en 1990 (en tonnes de matières actives):

- insecticides (sans huiles minérales)	223 t
- herbicides	824 t
- fongicides, bactéricides, désinfectants de semences	988 t
- régulateurs de croissance	79 t
- rodenticides	2 t
Total	2116 t

Exception faite des désinfectants de semences, ces produits sont appliqués directement sur les plantes et sont donc libérés directement dans l'environnement. Tous les produits pour le traitement des plantes sont certes soumis à autorisation. L'expérience a toutefois montré que malgré la rigueur des tests qu'ils doivent subir avant d'être autorisés, leur application pouvait entraîner des effets secondaires indésirables. A cela, il y a principalement deux raisons: d'une part, la complexité de l'environnement (tant dans son aspect animé que dans son aspect inanimé) et d'autre part, l'activité biologique intense des matières actives employées.

Selon leur structure chimique et leurs caractéristiques physico-chimiques ou biologiques, les produits pour le traitement des plantes peuvent entraîner des atteintes à l'environnement très diverses et parfois directement observables:

- résidus subsistant sur ou dans les aliments
- pollution du sol
- intoxication d'animaux utiles.

Outre la nécessité de protéger l'environnement, l'introduction d'une taxe d'incitation sur les engrais minéraux, les excédents d'engrais de ferme et les produits pour le traitement des plantes se justifie pour les raisons suivantes:

- le renchérissement de ces produits incitera l'utilisateur à se montrer plus économe dans leur application, à respecter le mode d'emploi et autres prescriptions pertinentes (et par là à éviter le surdosage), et donc à faire de ces produits un usage plus respectueux de l'environnement (quitte à se faire conseiller par les services compétents);
- la taxation des engrais minéraux se traduira par une revalorisation du fumier et du lisier, et donc par un épandage accru de ces engrais sur la surface cultivée par l'exploitant lui-même (ce dont on ne peut que se féliciter);
- la taxation des excédents d'engrais de ferme constituera une incitation à adapter la taille du cheptel, et donc la production d'engrais de ferme, à la surface utile (en propre ou en fermage), ce qui correspond aux objectifs poursuivis tant en matière de protection de l'environnement (cycles naturels en «circuit fermé») qu'en matière de politique agricole (adéquation nombre d'animaux de rente/superficie de l'exploitation). D'autre part, cette mesure permet d'éviter que la taxation des engrais minéraux ne se traduise par un regain d'intérêt – évidemment non souhaitable – pour les excédents d'engrais de ferme;
- dans l'hypothèse où ladite taxation prendrait la forme d'une taxation différenciée des produits pour le traitement des plantes, il y aurait incitation à recourir soit aux produits les moins dangereux pour l'environnement, soit à des procédés de remplacement.

642 Intégration dans la politique agricole et justification de la formulation potestative

Avec le Septième rapport sur l'agriculture, le Conseil fédéral a engagé la politique agricole dans une orientation nouvelle. En ce qui concerne les aspects écologiques, la stratégie poursuivie fait appel à trois types de moyens:

- recherche, formation, conseil, sensibilisation des agriculteurs à l'écologie
- mesures à caractère incitatif
- outils réglementaires

Les taxes d'incitation s'inscrivent donc naturellement dans cette panoplie, d'autant qu'elles ne peuvent qu'éveiller l'intérêt des exploitants pour les problèmes écologiques et les encourager à fournir des prestations écologiques au sens de l'article 31b de la loi sur l'agriculture.

Il est vrai, d'un autre côté, que les nouveaux instruments écologiques qui ont été créés en matière d'agriculture – versements compensatoires, réglementation sur les excédents d'engrais de ferme – constituent déjà des incitants de poids en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement. Il vaut donc mieux attendre d'abord que leur efficacité ait été mise à l'épreuve pour ensuite, s'ils devaient se révéler insuffisants, mettre en œuvre un système de taxes d'incitation. En adoptant une formulation potestative, donc ouverte, le législateur permet au Conseil fédéral d'agir au mieux selon les circonstances. La décision définitive sera prise dans 5 ans, après réexamen de la situation.

643 **Aperçu**

- Formulation potestative
(délégation de compétence au Conseil fédéral)
- Taxe prélevée sur:
en ce qui concerne les engrais minéraux et les produits pour le traitement des plantes
 - les engrais et produits importés
 - les engrais et produits mis dans le commerce ou utilisés par des producteurs indigènes
 en ce qui concerne les excédents d'engrais de ferme
 - les excédents selon les contrats de prise en charge d'engrais (sur la base des unités de gros bétail-fumure)
- Taux de taxation
 - engrais: 1 fr. par kg de N (azote) et de P (phosphore)
 - produits pour le traitement des plantes: selon les quantités appliquées par ha avec, éventuellement, une gradation selon la dangerosité
- Renforcement de l'effet incitatif au moyen de l'affectation préalable de l'intégralité du produit, notamment pour des versements compensatoires en contrepartie de prestations à caractère écologique
- Produit de la taxe: env. 120 mio. de fr. (affectation préalable totale)
- Effets
 - engrais: réduction d'environ 15 à 20 pour cent des quantités épandues
 - produits pour le traitement des plantes: réduction des quantités appliquées et transfert de la demande vers des produits respectueux de l'environnement

En ce qui concerne les engrais minéraux et les excédents d'engrais de ferme, la taxe est assise sur leur teneur en azote (N) et en phosphore (P), le taux de taxation étant exprimé en francs par kg de N et de P. S'agissant des produits pour le traitement des plantes, le système ne saurait être aussi simple: l'efficacité des produits peut en effet varier d'un facteur de 1 à 1000 environ. Aussi serait-il erroné de fixer le taux de taxation en fonction simplement de la quantité de matière active, dans la mesure où cela reviendrait à avantager considérablement les produits contenant des matières fortement actives et dont la dose nécessaire par ha est peu importante. En conséquence, il conviendrait plutôt, par exemple, de calculer ce taux en fonction de la dose nécessaire pour traiter une surface donnée (c'est-à-dire: à quantités égales, taux de taxation plus élevé pour les produits contenant des matières très actives). D'autre part, il s'agira, grossièrement du moins, de moduler le taux de taxation selon la dangerosité des différents produits pour l'environnement, les substances jugées inoffensives étant même exonérées de la taxe.

Le *produit* de la taxe sera employé pour financer des mesures destinées à encourager une production plus respectueuse de l'environnement. Cette utilisation permettra à la fois de renforcer l'effet incitatif de la taxe et d'éviter que le secteur agricole considéré globalement ne subisse une perte de revenu.

Pour que l'effet incitatif de la taxe soit à la fois sensible et durable, il conviendrait, compte tenu du renforcement de l'effet incitatif qui sera obtenu par l'utilisation judicieuse du produit de la taxe, de fixer le *taux de taxation* de telle façon que les engrais minéraux et les produits pour le traitement des plantes connaissent un renchérissement de 30 à 50 pour cent. Les excédents d'engrais de ferme devront être taxés de manière analogue aux engrais minéraux.

644 Présentation détaillée (art. 35c)

Le *1^{er} alinéa* indique expressément que les alinéas qui suivent ne s'appliquent que dans le cas où le Conseil fédéral déciderait effectivement de prélever des taxes d'incitation sur les engrais minéraux azotés ou phosphorés ou sur les produits pour le traitement des plantes.

Le *2^e alinéa* indique qui est assujetti à la taxe, et ce qui est taxé. En ce qui concerne les assujettis, cf. également l'article 35d, *1^{er} alinéa*, qui apporte une précision supplémentaire. Pour ce qui est des *engrais minéraux*, sont visés tous les engrais azotés ou phosphorés d'origine minérale (provenant de l'exploitation minière) ou d'origine chimique ou industrielle; sont donc exclus du champ d'application de la disposition les engrais provenant de la garde d'animaux de rente ou de la valorisation de cadavres d'animaux. Il est à noter que les engrais potassiques ne sont pas non plus concernés: rien, en effet, n'autorise à penser qu'ils puissent être dangereux pour l'environnement.

Pour ce qui est des *excédents d'engrais de ferme*, leur définition repose sur l'article 14 de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux. Lorsque le nombre d'animaux de rente par hectare de surface utile, en propre ou en fermage, est tel que la production d'engrais est supérieure à trois unités de gros bétail-fumure par ha (3 UGBF; cette limitation peut être plus sévère dans la législation cantonale), il

y a production d'excédents d'engrais de ferme. Ces excédents doivent faire l'objet de contrats de prise en charge, eux-mêmes soumis à l'approbation de l'autorité cantonale: cette procédure garantit que les cantons connaissent les quantités excédentaires d'engrais de ferme produites par les exploitations situées sur leur territoire.

En ce qui concerne enfin les *produits pour le traitement des plantes*, l'ordonnance sur les substances les définit comme étant constitués par les produits phytosanitaires, les herbicides et les régulateurs de croissance (y compris les produits destinés à protéger les arbres contre les parasites et les maladies et les produits utilisés en forêt pour traiter le bois abattu).

Le 3^e alinéa règle la question de l'exonération. Il prévoit ainsi que ne sont pas soumis à la taxe les engrais minéraux et les produits pour le traitement des plantes qui transitent par la Suisse ou qui en sont exportés.

Il est par ailleurs conféré au Conseil fédéral la compétence d'exonérer de la taxe les produits pour le traitement des plantes qui ne sont pas dangereux pour l'environnement (*let. a*), ainsi que les excédents d'engrais de ferme produits par les exploitations qui assument des tâches d'intérêt public (*let. b*). Un produit pour le traitement des plantes est considéré comme non dangereux pour l'environnement lorsqu'il est inoffensif pour l'homme, pour les abeilles et autres animaux utiles, qu'il est rapidement dégradé et peu mobile: il s'agit donc uniquement de produits dont l'action est sélective et limitée à la fois dans le temps et dans l'espace.

Le 4^e alinéa dresse la liste des éléments qu'il incombera au Conseil fédéral de prendre en considération lorsqu'il fixera le taux de taxation, à savoir, notamment:

- les atteintes que portent à l'environnement les substances ou les organismes qui sont contenus dans les engrais minéraux, dans les engrais de ferme ou dans les produits pour le traitement des plantes ou qui sont utilisés comme tels (*let. a*)

Par «atteintes portées à l'environnement», il faut entendre aussi bien le niveau de pollution existant que la menace que constituent sur le plan écologique les quantités de substances ou d'organismes libérées dans l'environnement.

- le danger que ces substances ou organismes présentent pour l'environnement (*let. b*)

En ce qui concerne les *engrais minéraux* et les *excédents d'engrais de ferme*, le taux de taxation sera le même pour P et N. S'agissant des engrais phosphatés, il serait possible de tenir compte de la teneur en cadmium dans le cas où la Suisse, pour des raisons d'intégration européenne, se trouverait contrainte de relever ses valeurs limites pour cette substance (définies dans l'ordonnance sur les substances), ou encore dans le cas où devraient aboutir les efforts accomplis aujourd'hui au niveau européen pour introduire des taxes d'incitation en vue d'abaisser autant que possible les teneurs en cadmium.

En ce qui concerne les *produits pour le traitement des plantes*, leur impact sur l'environnement est variable. Il est cependant malaisé de mettre au point un système de taxation différenciée qui tienne compte objectivement des risques liés à chacun des produits existants. C'est pourquoi il est envisagé un système simplifié, comme par exemple une méthode qui reposerait sur une classification

en deux catégories (d'une part, les substances et organismes potentiellement très dangereux, d'autre part, les substances et organismes potentiellement moyennement dangereux). Il est clair que par rapport aux produits entrant dans l'une ou l'autre de ces deux catégories, les produits susceptibles d'être exonérés en vertu du 2^e alinéa ne contiendront que des substances ou organismes considérés tout au plus comme peu dangereux pour l'environnement.

Le 5^e alinéa règle la question de l'affectation préalable du produit de la taxe: la Confédération devra utiliser l'intégralité des fonds recueillis pour financer des mesures en faveur d'une agriculture à la fois respectueuse de l'environnement et soucieuse de qualité. Ces mesures devraient notamment prendre la forme de paiements compensatoires effectués en échange du respect d'exigences d'ordre écologique, mais il s'agira également d'encourager les activités de recherche et de conseil, par exemple en finançant les analyses nécessaires pour déterminer précisément les effets sur l'environnement de matières auxiliaires encore insuffisamment étudiées.

645 Conséquences

a) Efficacité

Pour ce qui est des *engrais minéraux*, les exploitations agricoles disposent de plusieurs moyens pour parer au moins en partie aux augmentations de prix induites par la taxe. Le renchérissement des engrais minéraux devrait ainsi principalement conduire:

- à une diminution de la surfertilisation (et donc de la «consommation de luxe», c'est-à-dire de l'absorption par les plantes de quantités d'azote excessives);
- à une revalorisation des engrais de ferme – mais non pas des excédents d'engrais de ferme, également taxés – et donc au remplacement progressif des engrais minéraux par les engrais de ferme;
- tendanciellement, au développement accru de cultures moins «gourmandes» en engrais (p. ex., on devrait assister à une extension des cultures de légumineuses, qui fixent l'azote atmosphérique).

La *réaction de la demande* face au renchérissement des engrais minéraux et des produits pour le traitement des plantes (dite «élasticité-prix de la demande») a, pour la Suisse, été étudiée par Bidaux et Gantner¹⁾.

Les résultats de cette étude permettent d'affirmer qu'à moyen terme, un renchérissement des *engrais minéraux* de 40 pour cent, par exemple (ce qui correspondrait à un taux de taxation d'env. 1 fr. par kg de P et par kg de N), se traduirait probablement par une diminution de 15 à 20 pour cent des quantités d'engrais minéraux épandues aujourd'hui.

Pour ce qui est des *excédents d'engrais de ferme*, la taxe constitue une incitation à réduire leur production et, partant, à rendre superflu à moyen terme le système des contrats de prise en charge, dont l'application est de toute façon difficilement

¹⁾ A. Bidaux, U. Gantner, Comment freiner l'emploi des engrais minéraux et des pesticides en agriculture, Institut d'agronomie de l'EPFZ, Rapport n° 50 du PNR Sol, Liebefeld-Berne, 1990

contrôlable. C'est ainsi que, compte tenu d'un taux de taxation de 1 franc par kg de P et de N, un élevage de porcs dont les excédents d'engrais de ferme équivaldraient à la production de 500 places-porc à l'engrais devrait acquitter 9000 francs par an au titre de la taxe (la production annuelle par place-porc à l'engrais étant de 3 kg de P et de 15 kg de N).

En ce qui concerne les *produits pour le traitement des plantes*, il est difficile d'estimer précisément l'efficacité des taxes d'incitation proposées, qui devrait varier selon les catégories de produits. S'agissant des herbicides, cette efficacité devrait se situer au-dessus de la moyenne: il existe en effet des solutions de remplacement bien réelles à l'emploi de ces produits chimiques, sous la forme de moyens mécaniques, comme le sarclage (p. ex. dans les cultures de pommes de terre, de maïs ou de betteraves sucrières). Dans ce domaine, le potentiel de substitution apparaît donc comme important.

Actuellement, les produits pour le traitement des plantes sont encore souvent appliqués à titre purement préventif, en vue d'obtenir le meilleur rendement possible. Avec la taxe d'incitation et le renchérissement qu'elle induit, les moyens chimiques, de plus en plus, seront mis en œuvre de manière plus limitée, à partir d'un seuil de dommage donné, à titre donc plutôt palliatif. Là encore, l'introduction de la taxe devrait par conséquent se traduire par une diminution de l'application de produits pour le traitement des plantes.

Les analyses de Bidaux et Gantner permettent d'affirmer qu'un renchérissement généralisé – sans distinction de catégories de produits – de 40 pour cent se traduirait par une diminution de 4 pour cent de la consommation de ces produits. Mais une taxation différenciée et une exonération totale des produits considérés comme non dangereux permettraient d'obtenir des résultats encore bien meilleurs sur le plan écologique.

b) *Conséquences économiques*

320 millions de francs sont dépensés annuellement pour l'achat d'engrais minéraux (engrais potassiques simples non compris) et de produits pour le traitement des plantes. Si la taxe est fixée à 40 pour cent du prix, et compte tenu de l'effet incitatif, les *recettes* encaissées par la Confédération au titre de la taxe s'élevaient à quelque 120 millions de francs (engrais minéraux = 70 mio. env., excédents d'engrais de ferme = 5 à 10 mio. env., produits pour le traitement des plantes = 40 mio. env.). Ces fonds seraient utilisés pour financer des mesures dans le domaine de l'agriculture.

Si, comme prévu, le nécessaire rééquilibrage des revenus des paysans a lieu, non pas par l'intermédiaire d'augmentations de prix, mais au moyen de paiements compensatoires, la taxe d'incitation n'aura pas d'*incidences* sur les prix des denrées alimentaires et n'influera donc pas sur l'indice des prix à la consommation. Il faut d'ailleurs noter que les engrais minéraux et les produits pour le traitement ne jouent de toute façon qu'un rôle mineur dans cet indice.

Même si, globalement, le revenu de l'agriculture restera le même (entre exploitations, pertes et gains s'équilibreront), il est vrai que la taxe ne frappera pas toutes les exploitations de la même manière. Cependant, étant donné les différents moyens pour chacune d'entre elles de réduire sa consommation de matières

auxiliaires, et compte tenu des mesures d'appoint visant à garantir aux paysans un revenu minimal, la taxe d'incitation ne devrait pas constituer pour l'agriculture une charge financière insupportable, même si l'on en considère les effets au niveau de l'exploitation individuelle.

65 Présentation détaillée des dispositions communes (art. 35d, 41, 1^{er} al., 61a et 62, 2^e al.)

Article 41, 1^{er} alinéa

En confiant l'exécution des dispositions relatives aux taxes d'incitation à la Confédération, on garantit que seront mises en œuvre des solutions à la fois cohérentes et appropriées, d'autant plus efficaces qu'il pourra, le cas échéant, être fait appel aux cantons pour certaines tâches particulières.

Plus précisément, il est prévu de confier l'exécution de l'ensemble de ces dispositions à l'Administration fédérale des douanes, à l'exception de celles qui concernent les excédents d'engrais de ferme. L'Administration fédérale des douanes ne sera donc pas chargée uniquement des aspects relatifs à l'importation, mais, pour des raisons de simplicité dans l'organisation administrative, sera également chargée de percevoir la taxe sur la production indigène.

La perception de la taxe sur les excédents d'engrais de ferme pourrait être confiée aux cantons, d'autant que la nouvelle loi sur la protection des eaux prévoit qu'ils seront également compétents pour approuver les contrats de prise en charge (art. 14, 5^e al.).

Article 35d

Le 1^{er} alinéa indique pour toutes les taxes qui est l'assujetti. En ce qui concerne les opérations d'importation, c'est la loi sur les douanes qui s'applique. Pour ce qui est des opérations de production, l'assujetti est le producteur. Mais dans ce dernier cas, l'assujettissement ne prend effet qu'à partir du moment où le producteur remet la marchandise ou qu'il l'utilise lui-même. Sont également assujettis à la taxe les importateurs de produits ou objets contenant des COV, lorsqu'il s'agit de COV soumis à la taxe à l'importation.

Le 2^e alinéa précise les modalités de remboursement de la taxe. Ce remboursement est effectué lorsque la légitimité d'une exonération de la taxe ne peut être prouvée qu'après que celle-ci a déjà été perçue. Le Conseil fédéral peut exclure le remboursement de la taxe si celui-ci devait entraîner des frais ou des difficultés hors de proportion; cette dernière disposition devrait concerner essentiellement l'exportation de petites quantités à des fins non commerciales.

Le 3^e alinéa prévoit que le Conseil fédéral définit les procédures de perception et de remboursement de la taxe. S'agissant des produits importés, la taxe est perçue selon la procédure douanière usuelle (déclaration, facturation, etc.). Les producteurs nationaux de COV doivent se faire enregistrer auprès de l'Administration fédérale des douanes et lui communiquer périodiquement les quantités de ces substances. Sur la base de ces chiffres, l'Administration fédérale des douanes perçoit ensuite la taxe sur les COV que le producteur a remis ou utilisés lui-même.

Le remboursement est effectué sur demande adressée à l'Administration fédérale des douanes. Ceux qui devront faire la demande sont: concernant les exportations: l'exportateur; concernant les COV qui sont utilisés pour la production de polymères: le producteur; concernant les COV ou les résidus contenant des COV qui sont incinérés: l'exploitant de l'usine d'incinération. S'agissant de l'incinération, la demande de remboursement devra par exemple faire état des quantités incinérées (avec résultats des analyses). Ces demandes pourront par exemple être déposées à un rythme mensuel.

Les contrôles seront effectués par l'Administration fédérale des douanes, dont le laboratoire est équipé pour les analyses chimiques nécessaires. En ce qui concerne les produits incinérés, le contrôle de la légitimité des demandes de remboursement sera confié aux services compétents des cantons (la demande de remboursement passant d'abord par les cantons avant d'aboutir à l'Administration fédérale des douanes).

Le 4^e alinéa fait obligation au producteur national de déclarer de lui-même les quantités qu'il a produites. Même si cette déclaration est destinée uniquement à permettre un contrôle, elle n'en doit pas moins être inscrite préalablement dans la loi. En ce qui concerne l'obligation de déclarer les quantités soumises à la taxe (donc celles que le producteur remet ou utilise lui-même), par contre, elle découle déjà de l'assujettissement; les modalités peuvent en être réglées par voie d'ordonnance.

Article 61a et 62, 2^e alinéa

L'obligation pour les assujettis d'acquitter la taxe est assortie de sanctions pénales s'appliquant à trois infractions précises, à savoir:

- le fait d'éluder la taxe, c'est-à-dire de ne pas acquitter une taxe alors qu'elle est due, en contrevenant à l'obligation de déclarer ou de notifier;
- la mise en péril de la taxe, consistant en des agissements ou en des omissions visant à terme à éluder la taxe;
- le fait ou la tentative de procurer un avantage fiscal illicite à soi-même ou à un tiers.

La définition des éléments constitutifs de l'infraction et les peines prévues sont pour l'essentiel comparables aux dispositions pénales de textes analogues (cf. p. ex. art. 45 et 46 de la loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre [RS 641.10] ou art. 54 de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool [RS 680]).

Le droit pénal fiscal présente, entre autres, cette particularité que les notions d'intention et de négligence y sont considérées comme équivalentes, pour la raison qu'il n'est que très rarement possible dans ce domaine de prouver l'existence d'une intention.

Comme il s'agit en l'occurrence d'une affaire strictement fédérale, dont l'exécution incombe de toute façon pour une grande part à l'Administration fédérale des douanes, il apparaît comme approprié de confier à cette dernière tout ce qui touche aux poursuites et à l'appréciation de la gravité des infractions. En outre, grâce à ce système, le droit administratif pénal fédéral s'appliquera également sur le plan de la procédure, ce qui permettra de conserver dans le domaine du droit pénal fiscal l'unicité des bases juridiques.

66 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

661 Confédération

Le produit des taxes d'incitation peut être estimé comme il suit:

Fr.

- taxes d'incitation sur les COV (2 ^e étape, et après déduction des investissements)	env. 250 millions
- taxes d'incitation sur l'HEL	env. 50 millions
- taxes d'incitation sur les engrais minéraux, sur les excédents d'engrais de ferme et sur les produits pour le traitement des plantes	env. 120 millions
Total des recettes	env. 420 millions

Une fois retranchées les recettes préaffectées à l'agriculture, il reste un solde de quelque 300 millions de francs. Celui-ci fera l'objet d'une compensation ailleurs.

En ce qui concerne les produits importés, la perception des taxes peut, sans difficultés administratives particulières, être effectuée dans le cadre des opérations douanières. Pour ce qui est de l'HEL, elle est de toute façon déjà soumise à des droits de douane. L'importation de la plupart des COV, par contre, est actuellement exonérée de tout droit de douane (surtout lorsqu'ils sont en provenance de l'AELE, de la Communauté européenne ou de pays en développement). Là non plus, cependant, la perception de la taxe (facturation, etc.) ne devrait pas se heurter à des difficultés majeures.

La perception de la taxe auprès des producteurs indigènes ne devrait pas non plus poser trop de problèmes, étant donné le nombre restreint d'assujettis. Concernant la taxe sur les excédents d'engrais de ferme, la perception se fera tout simplement sur la base des contrats de prise en charge, dont l'instauration est prévue en tout état de cause. Par contre, le contrôle de la légitimité des demandes d'exonération et de remboursement sera sans doute un peu plus complexe.

Pour ce qui est des produits pour le traitement des plantes et des engrais minéraux, il sera impossible d'évaluer avec exactitude le coût et les difficultés liés à la perception de la taxe tant que les ordonnances d'exécution pertinentes n'auront pas été arrêtées.

S'agissant des incidences sur l'état du personnel, l'introduction des taxes d'incitation devrait entraîner au niveau de la Confédération la création de huit à neuf postes supplémentaires (sans compter ceux qu'il faudrait créer si des taxes d'incitation étaient instaurées sur les engrais minéraux, sur les excédents d'engrais de ferme et sur les produits pour le traitement des plantes). Ces postes se répartiraient comme il suit:

- DGD: sept à huit postes (notamment pour la perception de la taxe à l'importation et auprès des producteurs indigènes, pour les opérations d'exonération et de remboursement, pour les analyses chimiques d'échantillons, p. ex. en vue de contrôler la proportion de COV dans un produit),
- OFEFP: un poste (notamment pour la coordination de l'exécution entre Confédération, cantons et communes, pour le suivi de l'ordonnance, pour le contrôle de l'efficacité des taxes).

L'introduction de taxes d'incitation n'entraînera aucune charge financière supplémentaire directe pour les cantons et les communes. Les moyens supplémentaires en personnel qui seront nécessaires pour l'exécution sont insignifiants. Il convient toutefois de relever qu'il est impossible pour l'instant d'apprécier précisément les incidences qu'aurait en termes d'exécution l'adoption d'une réglementation qui permettrait aux entreprises de déduire de la taxe sur les COV les investissements consentis en vue de réduire les émissions de ces substances.

67 Programme de la législation

La modification de la LPE a été annoncée dans le rapport du Conseil fédéral en date du 25 mars 1992 sur le programme de la législation 1991-1995, au titre d'objet à soumettre au Parlement au cours de la première moitié de la législation (FF 1992 III 1).

68 Relation avec le droit communautaire

Les taxes d'incitation proposées sont parfaitement compatibles avec les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'accord de libre-échange conclu par la Suisse avec la Communauté européenne. Elles sont conformes au principe de l'égalité de traitement entre offrants étrangers et offrants indigènes. Les produits et substances concernés sont taxés par unité de poids (kg) et de manière identique, quelle que soit leur provenance (Suisse ou étranger). Les produits et substances produits en Suisse sont taxés lors de leur remise par le fabricant au moment de la mise dans le commerce, tandis que les produits et substances produits à l'étranger sont taxés au moment de l'importation. Ainsi, la taxe est dans tous les cas prélevée au niveau commercial.

La Suisse n'est d'ailleurs pas le seul pays qui s'attache à réduire les émissions d'anhydride sulfureux et de COV ainsi que le recours aux engrais minéraux et aux produits pour le traitement des plantes: différents efforts ont en effet été entrepris en ce sens au niveau international. C'est ainsi qu'un «Protocole à la convention sur la réduction de la pollution atmosphérique à longue distance de 1979, relatif à la réduction des émissions de soufre» est en vigueur depuis 1987 (la Suisse l'a ratifié la même année), et qu'un protocole visant à réduire les émissions de COV a été signé par plusieurs pays, et notamment la Suisse, le 19 novembre 1991 à Genève.

Les engrais minéraux sont par exemple taxés en Suède, en Norvège et en Autriche. La Suède perçoit également une taxe sur les produits pour le traitement des plantes. La Norvège et la Suède ont toutes deux introduit une taxe sur la teneur en soufre de l'huile de chauffage. La Communauté européenne discute également beaucoup de la possibilité de faire jouer un rôle accru aux écotaxes.

Il est hors de doute que les taxes d'incitation ne sont pas sans avoir une incidence sur le libre échange. Pourtant, il serait difficile d'y voir une entrave injustifiable à

la libre circulation des marchandises, surtout si l'on considère le bénéfice qui en est retiré sur le plan écologique. Et en tout état de cause, comparées avec des dispositions réglementaires sur, par exemple, la teneur en solvants maximale autorisée dans les peintures, les taxes d'incitation apparaissent commercialement parlant comme un moindre mal.

69 Bases juridiques

691 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'article 24^{septies} *ct.*, qui précise que la Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées.

Si l'on s'en tient à la pratique du Conseil fédéral et à la jurisprudence la plus récente¹⁾, il est incontestable sur le plan constitutionnel que la Confédération a par corrélation la compétence de percevoir des taxes d'incitation. La doctrine n'est pas uniforme à ce sujet, mais il est possible d'affirmer que la plupart des grands auteurs considèrent que la base constitutionnelle actuelle est suffisante pour introduire des taxes d'incitation par le biais de la LPE²⁾, d'autant que le but premier de taxes d'incitation à caractère écologique n'est pas de fournir à l'Etat des recettes, mais d'influer sur le comportement des agents économiques. Ce dernier point explique d'ailleurs aussi pourquoi ces taxes n'entrent pas en conflit avec la répartition constitutionnelle des compétences en matière fiscale, malgré les recettes qu'elles génèrent forcément.

¹⁾ Tribunal administratif du canton de Berne, I. Chambre, 5 septembre 1988, n° 17584.U

²⁾ Cf. dans ce sens:

Res Auer, *Sonderabgaben*, Berne, 1980, p. 177-178

Klaus A. Vallender, *Lenkungsabgaben als Instrument des Umweltschutzrechts*, *Umweltrecht in der Praxis*, 1988, p. 67 et suiv. (75, 76)

Peter Saladin, in: *Kommentar BV*, Art. 3 Rz. 130

Leo Schürmann, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2^e édition, Berne, 1983, p. 36

De façon plus restrictive:

Hans B. Diriwächter, *Die Zuständigkeit zur Erhebung und Regelung von Lenkungsabgaben*, Berne, 1981, p. 145 et suiv.

Thomas Fleiner, *Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973*, *WuR* 27/1975, p. 306

Ernst Höhn, *Zum Problem der Verfassungsmässigkeit von Lenkungsabgaben des Bundes*, in: *Wandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft*, *Festschrift für W.A. Jöhr*, Tübingen, 1980, p. 82

D'un avis différent, notamment:

Lukas Widmer, *Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht*, Zürich, 1988, p. 119 et 173

Le principe fondamental de la légalité de l'action administrative exige¹⁾ que soient toujours délimités clairement les pouvoirs de l'administration: il limite par voie de conséquence les possibilités de délégation de compétence. Dans le droit fiscal, la loi formelle est ainsi censée définir au moins dans les grandes lignes qui est assujetti à la taxe, ce qui est taxé et le taux de taxation appliqué²⁾, en précisant en outre, le cas échéant, les différents dérogations, exonérations et autres allègements prévus³⁾.

En matière de taxes d'incitation, les auteurs ne sont pas tous d'accord sur le degré de précision qui doit être celui de la loi. Il ne semble guère possible de se prononcer de manière absolue sur ce point.

L'efficacité d'une réglementation dépend notamment de sa capacité à s'adapter rapidement aux changements qui affectent le contexte dans lequel elle s'insère, de manière à ne pas être en retard par rapport à celui-ci. Or, il est évident que cette rapidité d'adaptation est pour une part importante fonction de la forme de l'acte: une ordonnance se modifiera plus vite qu'une loi ou que la Constitution. D'un autre côté, la nécessité d'une adaptation rapide varie selon le domaine considéré. Aussi le Tribunal fédéral prend-il toujours en considération la nature particulière du domaine à réglementer lorsqu'il se prononce sur le contenu minimal d'une loi, dans la mesure où celui-ci est déterminé par celui-là⁴⁾. Or, selon Gygi⁵⁾, la rapidité d'adaptation sur le plan réglementaire est essentielle en matière de taxes d'incitation. De même, Diriwächter⁶⁾ estime qu'il n'est pas possible d'exiger que soient définis au niveau de la loi formelle l'assujetti, l'objet taxé, l'assiette et le taux de taxation. Par ailleurs, d'autres critères⁷⁾ encore peuvent entrer en ligne de compte, comme le principe de proportionnalité⁸⁾ ou encore l'effet visé, qui conditionne la portée de l'action. En fin de compte, il apparaît qu'il n'y a pas de règle générale et que seul le cas particulier permet de résoudre ces problèmes de forme juridique.

On peut donc exiger uniquement du législateur qu'il règle lui-même ce qui peut effectivement l'être a priori⁹⁾.

Le projet contient différentes normes de délégation de compétence autorisant le Conseil fédéral à préciser la loi par voie d'ordonnance. Chacune de ces normes de délégation concerne un objet déterminé, avec une définition claire du contenu, du but et de l'étendue. Les compétences ainsi données au Conseil fédéral, qui respectent le principe de la limitation de la délégation à une matière déterminée, sont donc conformes à la Constitution.

¹⁾ Toujours confirmé depuis ATF 101 Ib 74

²⁾ ATF 112 Ia 43 E. 2a m.w.N

³⁾ ATF 97 I 347 et suiv.; 103 Ia 243

⁴⁾ ATF 103 Ia 381

⁵⁾ Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, Berne, 1986, p. 282

⁶⁾ Hans B. Diriwächter, *Die Zuständigkeit zur Erhebung und Regelung von Lenkungsabgaben*, Berne, 1981, p. 172 et suiv.

⁷⁾ Georg Müller, in: *Kommentar BV Art. 4 Rz. 77*.

⁸⁾ P. Böckli, *Rechtliche Aspekte der Lenkungssteuern*, WuR 28, 1976, p. 32 et suiv. (56, 57).

⁹⁾ Klaus A. Vallender, *Lenkungsabgaben als Instrument des Umweltschutzrechts*, *Umweltrecht in der Praxis*, 1988, p. 67 et suiv. (83).

7 Promotion des technologies environnementales

71 Partie générale

711 Point de la situation

La gravité et la complexité des problèmes d'environnement auxquels se trouve confronté le monde moderne sont telles qu'il n'est plus pensable désormais de les résoudre sans l'aide de technologies appropriées. Or, il apparaît à l'évidence que l'«état de la technique», à savoir le niveau de qualité de ces technologies, est à l'heure actuelle insuffisant pour qu'il soit possible de toujours protéger efficacement l'homme et l'environnement des «atteintes nuisibles ou incommodantes» (cf. art. 1^{er} LPE). Aussi l'un des enjeux de l'avenir consiste-t-il à se donner dès aujourd'hui les moyens d'une mise en application accélérée des résultats de recherche sous la forme de procédés et d'installations «verts» dans l'optique d'une généralisation rapide. Parmi les priorités, il convient de citer les besoins en technologies de recyclage améliorées ou nouvelles, et en technologies propres (par opposition aux équipements curatifs, «en bout de chaîne») permettant de réduire, sinon de prévenir complètement, les émissions polluantes et les déchets.

Il n'existe pas à ce jour de base légale autorisant la Confédération à promouvoir le développement des technologies environnementales. Dans sa version actuelle, la loi sur la protection de l'environnement (LPE) lui permet en effet simplement d'encourager la recherche (art. 49, 2^e al.). Il lui manque donc la possibilité de franchir le pas suivant, logique et nécessaire, qui serait de faciliter l'application des résultats obtenus par cette même recherche.

Certains, il est vrai, estiment que ce n'est pas à l'Etat de promouvoir le développement de technologies nouvelles, considérant qu'il revient d'abord au secteur privé de se déterminer en fonction de la loi de l'offre et de la demande et, ce qui en constitue le corollaire, d'assumer les risques financiers liés à ces choix. Quelle que soit la valeur que l'on attache à cette position de principe, il n'en demeure pas moins que la situation est particulière s'agissant de l'environnement, et qu'un certain nombre d'arguments raisonnables plaident en faveur d'une aide de l'Etat au développement de technologies environnementales:

- Protéger l'environnement: une nécessité. Il n'est guère contesté qu'il reste encore beaucoup à faire en matière de protection de l'environnement. Or, dans ce domaine, les possibilités d'action des pouvoirs publics et du secteur privé – évidemment les premiers concernés – sont actuellement beaucoup trop limitées, parce qu'elles dépendent pour une part importante de l'existence de technologies efficaces de lutte contre la pollution, et que ces technologies font défaut. Ainsi, le principe du «zéro déchet», qui constitue l'un des objectifs aujourd'hui poursuivis, ne pourra que rester vide de sens en l'absence de technologies appropriées. Cette situation doit changer.
- Des débouchés incertains, des incitations insuffisantes. En matière de technologies environnementales, la demande est essentiellement fonction des normes en vigueur; or, ces normes sont le reflet d'un rapport de forces politiques toujours susceptible de se modifier. La quasi impossibilité pour le secteur privé de prévoir l'action réglementaire du lendemain fait qu'il y a pour lui un risque important à se lancer dans le développement, souvent coûteux, de

telles technologies, puisqu'il n'a aucune garantie quant aux débouchés. D'autre part, il n'y a souvent pas de véritable incitation pour les utilisateurs de technologies environnementales à faire plus pour l'environnement que ne le lui demande la loi, et cela continuera d'être le cas tant que l'Etat agira uniquement par voie réglementaire: la non-répercussion des «coûts externes» sur le pollueur influe elle aussi négativement sur le développement de technologies appropriées.

- Un coût souvent trop élevé pour le secteur privé. Un certain nombre d'étapes, toujours plus coûteuses, séparent l'acquis scientifique théorique de l'équipement prêt à être commercialisé. Ainsi, en Allemagne, et par projet, le coût de développement est en moyenne de 0,72 million de DM pour une installation de laboratoire, et de 3,15 millions de DM pour une installation pilote. Nombre d'entreprises, surtout si elles sont petites ou moyennes, ne peuvent ou ne veulent pas prendre le risque, financièrement considérable, de se lancer seules dans le développement d'une installation pilote. Il est donc indispensable que les pouvoirs publics interviennent, surtout, d'ailleurs, au niveau de l'installation pilote, dans la mesure où la plupart du temps c'est précisément là l'étape décisive qui conditionne la réussite ou l'échec d'un projet.

La nécessité de protéger l'environnement, des débouchés incertains et des incitations insuffisantes, ainsi que des coûts souvent trop élevés pour le secteur privé: voilà les trois raisons principales pour lesquelles l'Etat devrait être en mesure d'appuyer financièrement le développement de technologies propres.

Il est à noter que nombreux sont les pays étrangers qui accordent une place de choix à la promotion des technologies vertes. A en croire une étude de l'OCDE sur ce sujet¹⁾, l'Allemagne, la France, le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande, notamment, ont engagé des programmes en ce sens. La Communauté européenne accorde elle aussi son soutien financier au développement de ces technologies (et même jusqu'au niveau de l'installation de démonstration), ce qui permet d'affirmer que donner à la Confédération compétence en la matière revient à harmoniser pratique suisse et pratique communautaire sur ce point, et par voie de conséquence les conditions de concurrence – ce qui, étant donné la croissance rapide du marché de ces produits, est loin d'être négligeable.

En Allemagne, où l'Etat fédéral à lui seul (donc compte non tenu des programmes spécifiques aux différents Länder) consacre entre 60 et 70 millions de DM par an à la promotion des technologies environnementales, l'efficacité de cette aide a fait l'objet d'une évaluation précise²⁾. Les résultats s'en sont révélés positifs, puisque 75 pour cent des moyens alloués ont donné lieu à des retombées directes sur le plan industriel. Comparé aux efforts financiers de développement consentis par le secteur privé dans d'autres domaines, le taux d'efficacité se situe donc dans la moyenne supérieure.

¹⁾ La promotion et la diffusion des technologies propres dans l'industrie, OCDE, 1987, Monographie sur l'environnement n° 9.

²⁾ ECOTEC, Die Umsetzung von Forschungsergebnissen des BMFT in die Praxis – Bereich Umwelttechnik, Ergebnisbericht, München, 1988 [L'application des résultats de recherches du Ministère fédéral pour la recherche et la technologie – Environnement, rapport final, Munich 1988].

712 Objet de la disposition proposée

La disposition proposée vise à donner à la Confédération les moyens de promouvoir le développement de technologies environnementales. Plus précisément, il s'agit d'ajouter à la compétence qu'elle possède déjà d'encourager la recherche, la compétence, à l'évidence complémentaire, de permettre ou de faciliter l'application des résultats scientifiques obtenus par cette même recherche dans le domaine de l'environnement. Le terme de «développement» recouvre l'ensemble des démarches nécessaires pour ce faire, construction d'une installation de démonstration comprise.

Il n'est pas contestable qu'il ne suffit pas simplement de débloquer des crédits, même importants, pour promouvoir efficacement le développement des technologies environnementales: il faut également créer les conditions d'une coopération étroite entre administration, milieux scientifiques, offrants et demandeurs, dans la mesure où la transparence est dans ce domaine l'une des clefs du succès. Aussi la mise sur pied d'un système d'échange d'informations optimal est-elle indispensable. La Confédération s'attachera à œuvrer en ce sens et soutiendra les initiatives qui verront le jour dans ce contexte, au niveau national comme au niveau international.

713 Résultats de la procédure préliminaire

La plupart des autorités et des associations consultées se sont montrées favorables à l'introduction d'une base légale autorisant la Confédération à promouvoir le développement de technologies environnementales. Les arguments le plus fréquemment mis en avant pour en justifier le caractère indispensable ressortissaient à la nécessité de protéger l'environnement et au fait qu'en matière de technologies environnementales, la demande est essentiellement fonction des normes en vigueur. Quant aux raisons invoquées par les adversaires de la disposition proposée pour expliquer leur position, elles concernaient essentiellement leur conception du rôle même de l'Etat (qui devrait se limiter simplement à la fixation des objectifs et du cadre légal), l'organisation de la politique en matière de recherche (la disposition se traduirait par un éparpillement sur plusieurs offices des compétences en matière d'encouragement de la recherche et donc par une certaine opacité) et, enfin, l'efficacité de l'action des pouvoirs publics (les fonds pourraient ne pas être employés aussi judicieusement que souhaité).

Au vu de la très nette majorité des avis partisans de la disposition proposée et étant donnée l'importance de l'enjeu face aux objections soulevées, l'article 49, 3^e alinéa, a été conservé dans le projet final.

Au reste, s'agissant des objections qui ont été soulevées, le risque d'atomisation des compétences en matière de mesures d'encouragement que certains semblent craindre peut être évité pour peu, d'une part, que soit mise en place, comme il est d'ailleurs prévu, une coopération étroite avec les structures disposant déjà d'un pouvoir dans ce domaine (Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique, Office fédéral de l'énergie), et d'autre part, que les critères d'encouragement qui régiront la promotion du développement de technologies envi-

ronnementales soient, dans la mesure du judicieux, harmonisés avec les critères adoptés par ces mêmes structures. Il est à noter que la nécessité d'une pratique uniforme a déjà partiellement été prise en considération puisque, conformément à ce qui est en vigueur dans le domaine de l'énergie, l'article 49, 3^e alinéa, prévoit en cas de succès commercial, et donc de réalisation de bénéfices, le remboursement des aides qui ont été allouées.

714 Interventions parlementaires

Il n'y a pas d'interventions parlementaires pendantes touchant la promotion du développement de technologies environnementales.

72 Partie spéciale

721 Champ d'application de la disposition proposée

Tel qu'il est formulé, l'article 49, 3^e alinéa, restreint les types d'installations ou de procédés dont le développement serait susceptible de bénéficier d'une aide au titre de la promotion, dans la mesure où il précise qu'ils doivent permettre de «réduire les atteintes à l'environnement». En d'autres termes, seul pourra être promu le développement de technologies permettant un remplacement ou une amélioration de procédés ou d'installations portant aujourd'hui atteinte à l'environnement.

A priori, il doit être possible de promouvoir les technologies environnementales dans tous les domaines de l'environnement. Cette promotion ne devra pas non plus concerner uniquement certains types de procédés ou d'installations particuliers, comme par exemple les techniques de recyclage, même si, au vu des moyens financiers limités qui seront disponibles, il sera de fait donné la priorité à la prévention et à la valorisation.

722 Modalités et taux de la participation financière

La promotion des technologies environnementales prendra principalement la forme d'aides financières (cf. art. 6 et ss de la loi sur les aides financières et les indemnités, [LSu], RS 616.1). L'octroi de ces aides sera d'ailleurs régi par les principes généraux de la LSu, ce qui permettra un contrôle périodique de l'efficacité.

En règle générale, la participation financière ne pourra excéder 50 pour cent des coûts de développement. Il est toutefois possible, exceptionnellement, qu'elle soit supérieure à ce taux en principe maximal, lorsque la réussite d'un projet important est en jeu. Par ailleurs, il conviendra systématiquement de viser un co-financement qui associerait la Confédération au canton sur le territoire duquel le projet est situé; là encore, cependant, l'aide financière totale ne devra pas, en règle générale, excéder 50 pour cent des coûts de développement. Enfin, si le projet donne lieu à une commercialisation, les crédits alloués devront être remboursés à concurrence des bénéfices réalisés.

Le nombre des ayants droit à une aide des pouvoirs publics au titre de la promotion du développement des technologies environnementales n'est pas limité a priori. Pourront notamment en bénéficier les entreprises, les particuliers et les instituts de recherche qui travaillent à la mise au point de telles technologies.

73 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

731 Confédération

Il est impossible de chiffrer précisément les moyens qui seront nécessaires. Compte tenu toutefois de ce qu'il s'agit simplement de permettre un soutien financier de l'Etat à des projets prometteurs qui sinon risqueraient de ne pouvoir voir le jour, et non de mettre en œuvre une assistance généralisée au développement de technologies nouvelles (ce qui signifie que le principe de subsidiarité sera respecté à la lettre), on peut raisonnablement avancer le chiffre de *10 à 15 millions de francs* par an au maximum, qui devrait être atteint après une période d'essor de quelques années. D'ici là, une augmentation progressive des crédits alloués est souhaitable dans la mesure où elle laissera le temps aux responsables de mettre sur pied peu à peu les structures de suivi des projets concernés. Par ailleurs, l'importance des moyens financiers alloués annuellement au titre de la promotion des technologies environnementales sera également fonction de la situation financière de la Confédération.

Pour ce qui est plus particulièrement des effets sur l'état du personnel, les effectifs actuels étant déjà calculés au plus juste, il serait nécessaire de créer dans les meilleurs délais au moins *un poste* supplémentaire à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage pour que puissent être assurés les formalités administratives, le suivi des projets, l'évaluation des résultats et la création des conditions de mise en œuvre.

732 Cantons et communes

La mise en œuvre de la disposition proposée n'aurait d'incidences directes ni sur les finances, ni sur l'état du personnel des cantons et communes. Il conviendrait toutefois que les services spécialisés cantonaux disposent effectivement de moyens suffisants pour être à même de soutenir et de superviser certains projets main dans la main avec la Confédération.

74 Programme de la législature

La révision de la LPE a été annoncée dans le Rapport du Conseil fédéral en date du 25 mars 1992 sur le programme de la législature 1991-1995, au titre d'objet à soumettre au Parlement au cours de la première moitié de la législature (FF 1992 III 1).

75 Relation avec le droit communautaire

La disposition proposée, qui est conforme au droit communautaire, reviendrait à harmoniser la législation suisse avec les réglementations en vigueur dans de nombreux pays européens et dans la Communauté européenne (cf. ch. 711).

76 Bases juridiques

L'amendement proposé s'appuie sur l'article 24^{septies} de la constitution. Cet article donne à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'homme et de son milieu naturel et, par voie de conséquence, d'encourager les mesures qui permettent d'améliorer la qualité de cette protection.

8 Responsabilité

81 Partie générale

811 Point de la situation

La responsabilité civile pour les dommages causés par des atteintes à l'environnement est régie, pour sa plus grande partie, par les dispositions sur la responsabilité civile du droit privé suisse. Outre la responsabilité basée sur la faute (art. 41 CO), d'autres normes de responsabilité sans faute (responsabilité causale ou objective) peuvent s'appliquer: la responsabilité du propriétaire foncier (art. 679 CC), la responsabilité de l'employeur (art. 55 CO) et la responsabilité du propriétaire d'un bâtiment ou de tout autre ouvrage (art. 58 CO). Ces dispositions réglementent des responsabilités causales dites «simples» ou «tempérées». En d'autres termes, la responsabilité n'est pas engagée par la simple survenance du dommage, il faut en outre qu'il y ait une violation objective d'un devoir de diligence (p. ex. un excès dans l'exercice du droit de propriété, ou un défaut à l'ouvrage).

En revanche, les dispositions sur la responsabilité de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (art. 69 LEaux; RS 814.20) et de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (art. 15 LPê; RO 1991 2259, entrée en vigueur prévue au 1^{er} janv. 1994) concernent expressément les atteintes à l'environnement. Sont également importants pour le droit de la responsabilité civile les articles 54 LEaux, et 59 LPE, qui prévoient la possibilité de mettre à la charge de l'auteur du dommage les frais des mesures de sécurité et de remise en état prises par les autorités. L'article 69 LEaux contient une disposition prévoyant une responsabilité causale pour mise en danger. Cet article prévoit une obligation de réparer le dommage pour le détenteur d'une entreprise ou d'une installation pouvant présenter un danger particulier pour les eaux, le détenteur répondant ainsi des dommages qui surviendraient à la suite de la concrétisation de ce risque. Contrairement aux responsabilités causales simples, cette responsabilité fondée sur le risque créé peut s'appliquer également à une exploitation normale, conforme aux prescriptions, puisqu'elle n'est pas subordonnée à la violation objective d'un devoir de diligence. La responsabilité objective de la loi sur la protection des eaux appartient donc à la catégorie des responsabilités causales ou objectives dites «aggravées».

Dans de très nombreux cas, les normes du droit général de la responsabilité civile permettent au lésé d'invoquer une responsabilité causale simple. Cependant, l'introduction d'une responsabilité causale aggravée renforce la protection juridique de la victime du dommage, la condition préalable de la violation objective d'un devoir de diligence n'étant plus posée. La responsabilité objective aggravée couvre également les cas pour lesquels, à l'heure actuelle, seule la responsabilité pour faute peut être invoquée pour la réparation d'un dommage, une responsabilité causale simple n'étant pas prévue (p. ex. lorsqu'un passant subit un dommage dû à un immeuble).

Parallèlement à l'instauration d'une disposition prévoyant une responsabilité causale pour les dommages résultant d'atteintes portées à l'environnement, diverses voix se sont élevées pour souhaiter l'introduction d'une assurance obligatoire dans ce domaine. Les exploitants de décharges, par exemple, se voient confrontés à certains problèmes lorsqu'ils souhaitent contracter des assurances de responsabilité civile (assurance RC), et ils ont de la peine à trouver une couverture suffisante. On rencontre les difficultés suivantes:

- la responsabilité pour des dégâts graduels n'est garantie qu'à des conditions restrictives;
- les frais découlant de l'obligation d'assainir les décharges ne sont pas couverts par l'assurance RC, et ils ne le sont pas par les assurances de choses que s'ils sont consécutifs à des événements naturels (p. ex. inondations, feu);
- les cas d'assainissement ou de responsabilité peuvent survenir longtemps après le comblement de la décharge, à un moment où l'ancien exploitant de la décharge ne tire plus de revenus de la livraison des déchets ou n'existe peut-être plus en tant que personne juridique; par conséquent, c'est à chaque fois le propriétaire actuel du fonds sur lequel est sise la décharge qui doit supporter les risques, ce qui est souvent inéquitable.

Face à ce type de problème, il s'ensuit que les propriétaires fonciers, et particulièrement les communes, hésitent à mettre à disposition des parcelles de terrain pour de nouvelles décharges, puisque les conséquences financières n'en sont ni prévisibles ni mesurables. Etant donné que la création de nouvelles décharges pour un traitement des déchets qui ménage l'environnement répond à un besoin, il faudra bien, dans l'intérêt général, que les collectivités publiques contribuent à résoudre les problèmes qui se posent.

812 Objet des dispositions proposées

Le projet se limite à la réglementation de deux questions de principe. L'article 59a régit la responsabilité pour risque créé, et l'article 59b donne mandat au Conseil fédéral d'édicter des prescriptions relatives à la garantie de la responsabilité et de prévoir des mesures de garantie publiques pour les décharges. En outre, l'article 32b du projet (cf. ch. 22 concernant l'art. 32b) prévoit les dispositions nécessaires pour la garantie des frais d'assainissement des décharges.

Tous les autres points particulièrement épineux relatifs à la création d'une responsabilité objective pour dommages à l'environnement restent en suspens; il n'est pas impossible en effet que l'on ne puisse les régler au moyen des

instruments de droit civil relevant du droit de la responsabilité civile. Parmi les points encore en suspens figurent notamment la définition du dommage à l'environnement, la désignation de l'auteur du dommage, ainsi que les problèmes du fardeau de la preuve ou du dommage ayant pour origine une multitude de causes. Si ces questions avaient dû être réglées par des dispositions légales, le projet aurait subi un retard considérable. De plus, les problèmes spécifiques de la responsabilité pour dommages à l'environnement ne seront réglés de façon optimale que dans le cadre des travaux de la révision générale du droit de la responsabilité civile actuellement en cours et de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. Les travaux préparatoires concernant la révision générale du droit de la responsabilité civile ont commencé en 1988, et la Commission d'étude qui avait été mise sur pied à l'époque a rendu son rapport en automne 1991. La Commission approuve la priorité accordée au traitement de certains domaines relatifs à la responsabilité pour dommages à l'environnement, mais elle souligne la nécessité de ne pas perdre de vue la révision totale du droit suisse de la responsabilité civile.

813 Résultats de la procédure préliminaire

813.1 Responsabilité

Le projet tel qu'il a été envoyé en consultation ne comportait pas de disposition sur la création d'une responsabilité pour dommages à l'environnement. Au cours de la procédure de consultation cependant, différents partis, certains cantons et diverses associations – et non des moindres – ont émis l'opinion qu'il fallait absolument apporter une solution juridique à cette question, et qu'il était indispensable d'introduire dans la LPE une disposition sur la responsabilité. A l'unanimité, il a été demandé de créer au moins une responsabilité causale indépendante de toute faute, assortie, selon la plupart des souhaits formulés, d'une obligation de garantir la couverture des dommages par une assurance. Certains ont en plus émis des souhaits qui touchent à des questions fondamentales du droit de la responsabilité (renversement du fardeau de la preuve, garantie pour le lésé qu'il sera indemnisé même lorsque l'auteur du dommage ne peut être recherché, ou qu'il est inconnu ou insolvable, extension de la notion de dommage aux dommages écologiques immatériels).

Le résultat de la consultation permet de tirer la conclusion suivante: la Confédération devrait traiter de ces questions, à tout le moins des problèmes de principe, dans le cadre de la présente révision, et en priorité dans celui de la révision générale du droit de la responsabilité civile (cf. ch. 812). Cette conclusion repose sur les résultats du questionnaire cité sous le chiffre 813.2 concernant la couverture de la responsabilité pour les décharges, que la Confédération avait envoyé aux cantons en 1990, dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

813.2 **Création d'une garantie pour la couverture de la responsabilité civile concernant les décharges et des frais résultant de l'obligation d'assainissement de ces dernières**

Dans le cadre de la révision générale du droit de la responsabilité civile déjà mentionnée, un groupe de travail de l'administration a examiné la question de la couverture de la responsabilité civile et celle de la garantie de la couverture des frais résultant de l'obligation d'assainissement en matière de décharges. Parmi les membres de ce groupe figurent des représentants de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, ainsi que de l'Administration fédérale des finances.

Ce groupe de travail a élaboré les propositions suivantes pour la *garantie de cette responsabilité*: une institution de droit public assurerait une garantie complémentaire pour la couverture de la responsabilité civile de l'exploitant de la décharge. Il faut prévoir une solution par paliers. Dans un premier palier, par exemple jusqu'à une somme de 15 millions de francs, l'exploitant de la décharge couvre les dommages, soit par une assurance RC privée, soit par d'autres mesures de prévention privées (p. ex. garantie bancaire). Dans un deuxième palier, par exemple pour une somme allant de 15 à 30 millions de francs, les dommages seraient couverts par une assurance directe ou une institution de réassurance de droit public, qui percevrait des primes auprès des exploitants de décharges. Un troisième palier serait prévu pour les dommages extraordinaires (à partir de 30 millions de francs par exemple): d'une part l'exploitant de la décharge répondrait sur ses propres biens; si cette couverture n'est pas suffisante, des prestations publiques complémentaires (allouées par le canton où se situe la décharge, éventuellement aussi par d'autres cantons et – à partir d'une limite correspondant à un dommage majeur – par la Confédération) contribueraient à couvrir le dommage. Pour cette étape, le groupe de travail a préconisé d'examiner la question suivante: faudrait-il, dans la loi, limiter la responsabilité de l'exploitant de la décharge à un montant maximum?

La problématique liée à la seconde des questions de principe concerne la *garantie de la couverture des frais d'assainissement des décharges*. Dans ce contexte, on entend par «assainissement» les travaux de remise en état d'une décharge, prescrits par la loi, ou les travaux d'adaptation aux nouvelles prescriptions de sécurité. Il s'agit donc en l'espèce de réparations, ou d'améliorations de l'équipement de la décharge. A cet effet, le groupe de travail a proposé d'instaurer la couverture en trois paliers précitée. Les frais d'assainissement constituant un risque plus élevé que la couverture de la responsabilité civile, le groupe de travail recommande de limiter davantage les prestations de l'institution de droit public.

Selon le groupe de travail, *l'institution d'assurance publique* comprendra avant tout des représentants des cantons, qui devraient supporter les risques financiers. La Confédération ne devrait intervenir qu'à titre subsidiaire, pour de très gros dommages. De plus, cette assurance devrait être obligatoire pour tous les exploitants de décharge.

Ces propositions ont été soumises pour avis, en septembre 1990, à la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Dans leurs réponses, l'accent a été mis sur

l'importance attachée au respect du principe de causalité (principe du pollueur-payeur). Dans la mesure où l'on ne pourrait obtenir du secteur privé une couverture d'assurance responsabilité civile suffisante pour les décharges, il conviendrait alors de prévoir d'autres moyens comme les taxes ou d'autres contributions publiques. La création d'une institution d'assurance de droit public n'est favorablement accueillie que dans la mesure où le secteur privé n'arrive pas à assurer une couverture suffisante. L'introduction, dans une loi fédérale, d'une obligation d'assurance a été saluée. Certains demandent en outre que la réglementation s'applique également aux «sites contaminés» (pollution des sols par des décharges aujourd'hui fermées ou par des exploitations artisanales). De plus, outre la garantie de la couverture des dommages, il faudrait aussi instaurer une réglementation précise sur la responsabilité (responsabilité pour risque créé). Enfin, on propose d'octroyer à l'Etat la compétence de procéder à l'expropriation de parcelles sur lesquelles se trouvent des décharges, en particulier pour les cas où il n'existe pas d'exploitant solvable et où seul le propriétaire foncier qui ne participe pas à l'exploitation peut être recherché, ce qui aurait pour conséquence, au bout du compte, que l'Etat devrait en supporter les frais.

814 Interventions parlementaires

Ces dernières années, de nombreuses interventions parlementaires ont demandé que l'on instaure une réglementation sur la responsabilité pour les dommages causés par les atteintes à l'environnement.

- | | | | |
|------|-------------|--------|---|
| 1976 | P | 76.433 | Fabrication des produits chimiques. Dangers
(N 14. 12. 76, Carobbio) |
| 1987 | P | 86.141 | Protection de l'environnement. Responsabilité civile
(N 19. 6. 87, Uchtenhagen) |
| 1988 | P | 88.521 | Sols pollués. Réglementation des dommages
(N 7. 10. 88, Ulrich) |
| 1992 | P ad | 88.203 | Chimie et environnement
(N 30. 1. 92, Commission de la santé publique et de l'environnement du Conseil national) |
| 1992 | P (8)
ad | 92.037 | Programme de législation 1991-1995. Objectif 36
(N 17. 6. 92, Minorité de la commission du Conseil national) |

Les suggestions et les demandes qui ont été formulées ne sont que partiellement satisfaites par le présent projet, car la réglementation proposée n'est pas définitive. Ces interventions ne peuvent donc pas être définitivement classées; il convient pour le moment de les laisser en suspens.

82 Partie spéciale

Article 59a

Cette disposition est sensiblement analogue à celle qui est instaurée à l'article 69 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux). Elle reprend pratiquement mot pour mot les 2^e à 4^e alinéas, et étend le champ

d'application du 1^{er} alinéa aux dommages qui sont survenus du fait d'une mise en danger particulière de l'environnement (et non plus des eaux uniquement).

Le 1^{er} alinéa prévoit – de même que le 1^{er} alinéa de l'article 69 LEaux – une responsabilité pour risque créé indépendante de toute faute. Selon cet article, le détenteur d'une entreprise ou d'une installation présentant un danger particulier pour l'environnement répond des dommages découlant de l'exploitation de cette entreprise ou installation, en d'autres termes, de la concrétisation de ce danger spécifique. Ainsi que cela a été mentionné au chiffre 811 précédent, la responsabilité pour risque créé appartient à la catégorie des responsabilités causales dites «aggravées», et améliore la protection du lésé. En effet, et contrairement à ce qui se passe pour la responsabilité causale simple ou la responsabilité pour faute, il n'est pas nécessaire pour le lésé d'apporter la preuve d'une violation objective d'un devoir de diligence, ni en cas de responsabilité pour faute, celle de la preuve de la faute.

La limitation de la responsabilité aux détenteurs d'entreprises et d'installations permet d'exclure d'emblée de la responsabilité causale toute activité domestique qui ne présente pas de risque particulier pour l'environnement. Par «entreprise» – la notion est reprise de la loi sur la protection des eaux – on entend une unité de personnes et de choses poursuivant des buts économiques. Les «installations», qui peuvent être fixes ou mobiles, sont définies à l'article 7 LPE; cette notion englobe les outils (lire appareils), machines, véhicules, bateaux et aéronefs.

Le fait que seuls peuvent être recherchés les détenteurs d'une entreprise ou d'une installation se justifie par le fait que seules sont concernées les entreprises ou les installations qui utilisent ou fabriquent des substances ou produisent des déchets pouvant particulièrement mettre en danger l'environnement. D'ailleurs le danger particulier pour l'environnement ne se présente pas n'importe où, mais provient uniquement des entreprises ou des installations dont l'exploitation présente des risques supérieurs à la moyenne. Il faut donc examiner si l'entreprise qui est à l'origine du dommage *représente objectivement* un risque particulier. En revanche, il ne serait pas juste de conclure sans autres, après la survenance d'un dommage, à la présence d'un risque supérieur à la moyenne. Un risque est réputé supérieur à la moyenne lorsque, malgré toutes les mesures de prévention prises, il y a statistiquement une forte probabilité que se produise un dommage de façon répétée (risque quantitatif, p. ex. dans le cas du trafic routier) ou, dans un cas particulier, un dommage majeur (risque qualitatif, par exemple des dommages causés par la dioxine ou le phosgène).

Dans le projet, on a sciemment renoncé à dresser une liste exhaustive des entreprises et exploitations pouvant présenter un danger particulier pour l'environnement: cette liste serait très difficile à établir (cf. l'Annexe 1 de la loi allemande du 10 déc. 1990 sur la responsabilité dans le domaine de l'environnement, qui comporte 96 chiffres); une liste exemplative ne serait pas d'une grande utilité, tandis qu'une liste exhaustive ne permettrait pas de tenir compte du développement de la technologie. En outre, un certain nombre de lois et d'ordonnances peuvent contribuer à interpréter la clause générale qui est proposée et faciliter son application. Ainsi, l'ordonnance sur les substances dangereuses, l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, la loi sur les toxiques (RS 814.80), les dispositions prévues pour les organismes dangereux et

les prescriptions relatives au transport des marchandises dangereuses par la route et par le rail (Annexe A de l'ordonnance du 17 avril 1985 relative au transport des marchandises dangereuses par route [SDR]), non publiée au RS; Annexe 1 de l'ordonnance sur les transports publics (Règlement concernant le transport ferroviaire suisse des marchandises dangereuses, non publié au RS).

Les dommages environnementaux proprement dits (tels les coûts pour la réintroduction d'animaux sauvages indigènes) ne sont pas visés par le 1^{er} alinéa, car cette disposition reste – nous l'avons déjà dit – dans le cadre du droit de la responsabilité classique. Cette disposition ne concerne donc que les atteintes à l'intégrité corporelle, à la vie ainsi qu'au patrimoine, mais seulement si le dommage résulte d'une atteinte au sens de l'article 7, 1^{er} alinéa (cf. ch. 32). Tel est le sens de cette disposition, puisque la survenance du dommage doit résulter d'atteintes représentant la concrétisation du risque provenant du danger spécifique pour l'environnement. Cette disposition ne s'appliquera donc pas si, par exemple, une personne est infectée dans un laboratoire; dans ce cas, c'est le détenteur du laboratoire qui répond du dommage – tant que la législation suisse n'aura pas prévu de clause générale de responsabilité pour risque créé – selon le droit des obligations (cf. en particulier les art. 41, 55, 58 et 328 CO). On appliquera cette législation par analogie dans le cas des dommages directement provoqués par les répercussions mécaniques d'une explosion. Quant au problème des dommages ayant pour origine une multitude de causes, le projet n'apporte pas de solution particulière; ces dommages ne donneront donc droit à la réparation que si le lésé apporte la preuve d'un lien de causalité adéquate.

S'agissant de l'illicéité, bornons-nous à rappeler qu'elle est toujours invoquée en cas d'atteintes à l'intégrité corporelle ou à la propriété.

Pour les dommages causés par les atteintes à l'environnement, le 2^e alinéa énumère lui aussi les trois motifs d'exonération classiques: le détenteur de l'entreprise est libéré de sa responsabilité civile s'il peut prouver que le dommage est dû à la force majeure, ou à une faute grave du lésé ou d'un tiers. Mentionnons dans ce contexte que les employés et les autres auxiliaires du détenteur de l'entreprise ne sont pas des tiers au sens de cette disposition; une faute grave de leur part ne le libère donc pas de sa responsabilité.

Le 3^e alinéa mentionne plusieurs dispositions sur la responsabilité civile du droit des obligations, également applicables aux dommages causés à l'environnement. Il s'agit en l'espèce de la réglementation concernant la fixation du dommage (art. 42 CO), la fixation de l'indemnité (art. 43 CO), les modalités de la réduction de l'indemnité (art. 44 CO), la fixation des dommages et intérêts en cas de mort d'homme (art. 45 CO) et de lésions corporelles (art. 46 CO), la réparation morale (art. 47 et 49 CO), la responsabilité plurale dans les rapports externes et dans les rapports internes (art. 50 et 51 CO), la relation entre droit civil et droit pénal (art. 53 CO) ainsi que la prescription pour l'action en dommages et intérêts ou en paiement d'une somme d'argent à titre de réparation morale (art. 60 CO). Il convient de citer également l'article 49 CO, bien qu'il ne soit pas mentionné dans l'article 69, 3^e alinéa, de la nouvelle loi sur la protection des eaux, car selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral (ATF 112 II 220, 226), les proches de la victime gravement atteinte peuvent exceptionnellement prétendre à une indemnité pour tort moral.

Le 4^e alinéa étend la clause de réserve prévue à l'article 3 LPE aux dispositions sur la responsabilité civile contenues dans d'autres lois fédérales. Cela entraîne deux effets concrets: premièrement (cf. art. 3, 2^e al., LPE) la responsabilité pour les dommages causés par des substances radioactives et des rayons ionisants sera régie par la législation sur la radioprotection, puisque cette législation renferme «une réglementation exhaustive, également du point de vue de la protection de l'environnement» (cf. FF 1979 III 776). Ainsi le dommage provenant de rayons ionisants sera évalué selon la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire et subsidiairement selon la responsabilité causale simple prévue par la loi fédérale sur la radioprotection (FF 1991 I 1277), nonobstant que ce dommage soit survenu à la suite d'une atteinte à l'environnement ou non (p. ex. lorsqu'un patient subit un dommage à la suite d'une thérapie aux rayons pratiquée au cabinet de son médecin).

Deuxièmement (cf. art. 3, 1^{er} al., LPE), la réserve du 4^e alinéa signifie que les lois fédérales qui comportent des dispositions sur la responsabilité civile plus sévères priment les dispositions de la LPE. Il en serait ainsi par exemple pour la réparation des dommages corporels et des dommages aux choses causés par l'exploitation d'une installation de transport par conduites, qui est réglementée par la loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (RS 746.1), et ce, même lorsque le dommage résulte d'une atteinte à l'environnement. Cette loi (art. 33, 2^e al.) ne prévoit pas la possibilité pour l'exploitant de l'entreprise – contrairement à la LPE (art. 59a, 2^e al.) – de se libérer de sa responsabilité en invoquant la faute grave d'un tiers.

Notons enfin à ce propos que les dispositions de traités internationaux qui lient la Suisse l'emportent sur la responsabilité civile de la LPE, et ce, même lorsque ces traités prévoient une responsabilité moins sévère (p. ex. pour la pollution des eaux maritimes par les hydrocarbures). Cela va de soi, et le mentionner explicitement dans la loi est superflu.

Sauf pour les exceptions que nous venons de mentionner, la réglementation de la LPE est applicable dans tous les cas.

Le 5^e alinéa précise que la responsabilité instaurée aux 1^{er} à 4^e alinéas s'applique non aux seules personnes privées, mais aussi aux collectivités publiques (Confédération, cantons, communes). Cela vaut également – et la nouvelle systématique l'exprime de manière plus précise que celle de l'article 69 de la loi sur la protection des eaux – pour la réserve prévue au 4^e alinéa.

Article 59b

Cet article régit la garantie pour la couverture de la responsabilité civile en vue d'assurer l'indemnisation du lésé. Il faut noter que la formulation de cette disposition – à la différence, par exemple, de celle du 5^e alinéa de l'article 69 de la loi sur la protection des eaux – est neutre, dans la mesure où elle prescrit, pour assurer la couverture des dommages, non seulement une assurance RC, mais une garantie de manière générale. Il est donc possible de prescrire que le détenteur d'une entreprise ou d'une installation peut également fournir des garanties bancaires ou des cautions pour assurer sa responsabilité.

Cet article délègue plusieurs compétences au Conseil fédéral. Ainsi ce dernier pourra exiger que le détenteur de certaines entreprises ou installations assure sa responsabilité, mais le choix du genre de garantie – assurance ou autres sûretés – revient au détenteur de l'entreprise ou de l'installation (*let. a*). Lorsque c'est le type de garantie prévu à la lettre a qui est exigé, le Conseil fédéral peut en déterminer la portée et la durée; il peut déléguer cette compétence à une autorité, par exemple celle qui délivre les autorisations d'exploiter, ou celle qui est compétente pour l'application de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (*let. b*). Dans ce dernier cas, la procédure est simplifiée, et la décision sera prise par celle des instances qui, connaissant bien les risques, est mieux à même de les évaluer. Dans les deux cas, on peut tenir compte du dommage potentiel et par conséquent fixer le montant de la garantie. Le Conseil fédéral (ou l'autorité compétente) peut aussi prescrire que la garantie soit assurée au-delà de la durée effective de l'exploitation: ceci est particulièrement important pour les cas où les atteintes à l'environnement ne peuvent être constatées que bien des années après la mise hors service de l'exploitation, voire après la dissolution de l'entreprise.

De plus, le Conseil fédéral pourra obliger la personne qui assume la garantie de la responsabilité civile à communiquer à l'autorité d'exécution trois informations importantes, soit l'existence, la suspension et la cessation de ladite garantie. Il peut prévoir à cet effet une obligation générale d'informer, ou une obligation de renseigner sur demande de l'autorité d'exécution (*let. c*). En outre, pour assurer la protection des personnes exposées au risque, il peut prescrire que la suspension et la cessation de la garantie ne produisent effet que 60 jours à compter de la notification (*let. d*).

Enfin, le Conseil fédéral peut prévoir que la propriété du fonds sur lequel est sise une décharge passe au canton, et réglementer plus précisément l'indemnisation due au propriétaire ainsi «exproprié» (*let. e*). Ce transfert de propriété ne peut être ordonné qu'en «relation avec la mise hors service» de la décharge, donc après la cessation de l'exploitation seulement; sur le plan pratique, se pose alors la question de savoir qui supportera les coûts des dommages différés. Le transfert de propriété décharge le propriétaire du problème de la responsabilité et, par conséquent, de la couverture de cette dernière, en particulier pour les dommages différés. Cette réglementation permet de tenir compte des problèmes particuliers liés à la garantie de la responsabilité civile prévue pour les décharges, dans les cas de cessation d'exploitation (cf. ch. 811 et 813.2). On renoncera cependant aux autres mesures de garantie qui ont été proposées dans le cadre de la procédure préliminaire (garantie étatique subsidiaire et réassurance). Ce type de mesures ne sera prévu que dans le cadre de la révision générale du droit de la responsabilité civile.

Pour la garantie de la couverture des coûts entraînés par la fermeture, les interventions ultérieures et l'assainissement des décharges, on rencontre des problèmes analogues (cf. ch. 811). C'est pourquoi on appliquera par analogie pour ces coûts les prescriptions relatives à la couverture de la responsabilité civile. En fait, l'obligation d'assurer la garantie de la couverture de ce type de coûts découle de la loi elle-même selon la législation qui était en vigueur jusqu'à présent (art. 30,

5^e al.). Par conséquent, dans ce cas également, la loi fait obligation de communiquer à l'autorité l'existence, la suspension ou la cessation de la garantie.

Article 61, 1^{er} alinéa, lettre l

Afin de garantir une couverture efficace de la responsabilité civile, il convient de compléter les dispositions pénales de la LPE. Il faut donc introduire une contravention qui sanctionne la violation des prescriptions sur la couverture de la responsabilité civile.

Droit transitoire

Les principes généraux du droit transitoire valables en droit privé (art. 1^{er} ss du Tit. fin. du CC) et en droit public sont applicables. Selon le principe de la non-rétroactivité des lois, on n'appliquera la responsabilité instaurée par le nouveau droit qu'aux faits survenant après l'entrée en vigueur du nouveau droit.

Modification du droit en vigueur (II ch. 1)

La LPE a pour but de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol (art. 1^{er} LPE). La définition des atteintes selon le présent projet (art. 7, 1^{er} al., LPE) englobe désormais la pollution des eaux. Les dispositions des articles 59a et 59b concernent donc également la mise en danger des eaux. Pour ce qui est des eaux, la responsabilité civile est maintenant régie par l'article 69 de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux. Après l'entrée en vigueur de la modification de la LPE, cet article sera superflu et il conviendra donc de l'abroger. Le message relatif à la loi sur la protection des eaux avait d'ailleurs prévu que la réglementation de l'article 69 ne serait probablement applicable que durant une période transitoire (cf. FF 1987 II 1184).

83 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel (Confédération, cantons, communes)

L'introduction d'une obligation de garantir la couverture de la responsabilité civile devrait entraîner une augmentation des tâches de contrôle pour les autorités d'exécution cantonales. Les domaines principalement touchés seront ceux pour lesquels un contrôle de l'Etat est de toute façon prévu: les décharges, les entreprises qui entrent dans le champ d'application de l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, ou les entreprises qui utilisent des organismes dangereux. Les coûts qui s'ensuivraient pourraient être partiellement financés par des taxes.

La possibilité que les parcelles sur lesquelles sont sises les décharges deviennent propriété du canton lors de la fermeture des décharges (let. e) constitue une charge financière pour ceux-ci dans le contexte des cas de responsabilité civile ou d'assainissement. En revanche, cette possibilité représente un allègement pour les communes qui exploitent les décharges.

84 Programme de la législation

La révision de la LPE est l'un des objets prioritaires qui doivent être traités au cours de la première moitié de la législature 1991 – 1995 selon le rapport du Conseil fédéral du 25 mars 1992 (FF 1992 III 1).

85 Relation avec le droit communautaire

On se réfère avant tout aux travaux qui se déroulent au sein de la CE et du Conseil de l'Europe. La CE envisage d'édicter une Directive sur la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets. Cette Directive prévoit une responsabilité causale pour celui qui, par une activité artisanale ou industrielle, produit ou traite des déchets. Ce dernier peut s'exonérer de sa responsabilité, s'il prouve que le dommage a été causé intentionnellement par un tiers ou qu'il s'agit d'un cas de force majeure. La preuve qu'il est au bénéfice, pour son activité, d'une autorisation délivrée par l'autorité compétente ne le libère toutefois pas de sa responsabilité. Il répond des dommages corporels et matériels ainsi que de toute atteinte sensible qu'il porte à l'environnement, qu'elle soit de nature physique, chimique ou biologique.

Le Conseil de l'Europe a adopté une Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement. La Convention prévoit notamment les nouveautés suivantes:

- une responsabilité plus sévère pour les activités dangereuses (sans faute);
- un élargissement de la notion de dommage (responsabilité également pour la remise en état de l'environnement, ainsi que pour les mesures de sauvegarde);
- un allègement du fardeau de la preuve pour le lésé;
- des délais de prescription plus longs;
- un accès facilité aux informations en matière d'environnement détenues par les autorités ou les particuliers;
- des droits d'intenter une action en justice accordés aux organisations de protection de l'environnement;
- une obligation de s'assurer.

La ratification de cette Convention nécessite la mise en œuvre d'une importante activité législative. C'est pourquoi, dans le cadre de la présente révision, il est judicieux de ne réglementer que les questions de principe de la responsabilité civile pour les dommages à l'environnement. La ratification de la Convention sera entreprise plus tard, et en coordination avec la révision générale du droit de la responsabilité civile.

86 Bases juridiques

861 Constitutionnalité

Pour la Confédération, la compétence d'édicter des dispositions sur la responsabilité civile découle de son droit de légiférer en matière de droit des obligations selon l'article 64 cst. Quant à son droit de légiférer en matière de couverture de la responsabilité civile dans le domaine de l'environnement, il résulte de l'article

24^{septies} cst. , qui énonce que «La Confédération légifère sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes qui leur sont portées».

862 Délégation de compétences législatives

Le projet contient différentes clauses de délégation pour l'édiction de dispositions réglementaires (art. 59b). Comme instance investie du pouvoir réglementaire, le Conseil fédéral est habilité à édicter des dispositions d'exécution devant, dans les limites fixées par la loi, compléter les prescriptions légales. Ces normes de délégation concernent les points qu'il n'est pas possible de régler en détail au niveau de la loi.

Conformément à la Constitution, ces compétences législatives doivent se limiter strictement à l'objet de la réglementation, elles ne sont donc pas illimitées. C'est pourquoi ces délégations de compétences législatives se limitent à un domaine précis, leur contenu, leur but et leur portée étant suffisamment déterminés. La compétence de légiférer conférée au Conseil fédéral est déterminée avec précision. Elle est par conséquent suffisamment délimitée du point de vue de la Constitution.

9 Droit de recours des autorités

L'article 56 de la loi en vigueur autorise le Département fédéral de l'intérieur à user des moyens de recours prévus par le droit fédéral et le droit cantonal contre les décisions des autorités cantonales fondées sur ladite loi et ses dispositions d'exécution. Dans une série d'autres actes législatifs prévoyant un droit de recours des autorités contre des décisions cantonales (cf. art. 46, 1^{er} al., de la loi sur les forêts [LFO; RS 921.0], art. 27, 3^e al., de l'ordonnance du 2 oct. 1989 sur l'aménagement du territoire; OAT; RS 700.1; art. 26a de la loi du 9 mars 1978 sur la protection des animaux; LPA; RS 455, et le projet d'un nouvel article 12b, 2^e al., de la loi sur la protection de la nature et du paysage, LPN selon le message du Conseil fédéral du 26 juin 1991 (FF 1991 III 1157 1171), le Département délègue la tâche d'exécution qui lui incombe à l'Office. Pour des raisons d'harmonisation, cette délégation doit être reprise à l'article 56 LPE.

N36057

Loi fédérale sur la protection de l'environnement

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 7 juin 1993¹⁾,
arrête:*

I

La loi du 7 octobre 1983²⁾ sur la protection de l'environnement est modifiée
comme il suit:

Préambule

vu les articles 24^{septies} et 24^{novies}, 1^{er} et 3^e alinéas, de la constitution,

Art. 3, 2^e al.

² Les substances radioactives et les rayons ionisants relèvent de la législation
concernant la protection contre les radiations et de la législation sur l'énergie
atomique.

Art. 4, 1^{er} et 2^e al.

¹ Les prescriptions relatives aux atteintes à l'environnement par les pollutions
atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons, qui se fondent sur d'autres
lois fédérales, doivent être conformes au principe de la limitation des émissions
(art. 11), aux valeurs limites d'immission (art. 13 à 15), aux valeurs d'alarme (art.
19) et aux valeurs de planification (art. 23 à 25).

² Les prescriptions sur l'utilisation de substances ou d'organismes portant atteinte
à l'environnement, qui se fondent sur d'autres lois fédérales, doivent être
conformes aux principes applicables aux substances dangereuses (art. 26 à 28) ou
aux organismes (art. 29a à 29e et 29g).

Art. 7, al. 1, 4^{bis} (nouveau), 5^{bis} (nouveau), 6, 6^{bis} (nouveau) et 6^{ter} (nouveau)

¹ Par atteintes, on entend les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les
rayons, les pollutions des eaux et les autres interventions dont elles peuvent faire

¹⁾ FF 1993 II 1337

²⁾ RS 814.01

l'objet, les atteintes portées aux sols, les modifications du matériel génétique d'êtres vivants et les modifications de la composition naturelle de biocénoses qui sont dus à la construction ou à l'exploitation d'installations, à l'utilisation de substances, d'organismes ou de déchets ou encore à l'exploitation des sols.

^{4bis} Par atteintes portées aux sols, on entend les modifications physiques, chimiques ou biologiques de l'état naturel des sols. Par sol, on entend la couche de terre meuble de l'écorce terrestre où peuvent pousser les plantes.

^{5bis} Par organismes, on entend les entités biologiques cellulaires ou non cellulaires capables de se reproduire ou de transférer du matériel génétique; leur sont assimilés les mélanges ou objets contenant de telles entités.

⁶ Par déchets, on entend les choses meubles dont le détenteur se défait ou dont l'élimination est commandée par l'intérêt public.

^{6bis} L'élimination des déchets comprend leur valorisation ou leur stockage définitif ainsi que les étapes préalables que sont la collecte, l'acheminement, le stockage provisoire et le traitement. Par traitement, on entend toute modification physique, biologique ou chimique des déchets.

^{6ter} Par utilisation, on entend toute opération impliquant des substances, des organismes ou des déchets, notamment leur production, leur importation, leur mise dans le commerce, leur mise en œuvre, leur entreposage, leur transport et leur élimination.

Art. 9, 7^e al.

⁷ En outre, elle consulte l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (ci-après: Office) lorsque la décision à prendre porte sur des raffineries, des usines d'aluminium, des centrales thermiques, de grandes tours de refroidissement ou d'autres installations à désigner par le Conseil fédéral.

Art. 10, 1^{er} al., première phrase, et 3^e al.

¹ Quiconque exploite ou entend exploiter des installations qui, en cas d'événements extraordinaires, peuvent causer de graves dommages à l'homme ou à l'environnement, doit prendre les mesures propres à assurer la protection de la population et de l'environnement. ...

³ Le détenteur de l'installation communique immédiatement à l'organe d'alerte tout événement extraordinaire.

Art. 26, 1^{er} et 3^e al.

¹ Il est interdit de mettre dans le commerce des substances lorsqu'elles-mêmes, leurs dérivés ou leurs déchets peuvent, même s'ils sont utilisés conformément aux prescriptions, constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

³ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les modalités et l'étendue du contrôle autonome ainsi que sur les modalités de vérification de sa réalisation.

Art. 27 Information du preneur

¹ Quiconque met dans le commerce des substances doit:

- a. Informer le preneur de celles de leurs propriétés qui peuvent avoir un effet sur l'environnement;
- b. Communiquer au preneur les instructions propres à garantir qu'une utilisation conforme aux prescriptions ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

² Les dispositions relatives à l'étiquetage des substances au sens de la législation sur les toxiques sont réservées.

Art. 28

Ne concerne que le texte allemand

Art. 28, 1^{er} et 2^e al.

¹ Quiconque utilise des substances, leurs dérivés ou leurs déchets doit procéder de manière à ce que cette utilisation ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

² Les instructions des fabricants ou des importateurs doivent être observées.

Chapitre 3: Organismes dangereux pour l'environnement (nouveau)

Art. 29a Mesures de confinement

¹ Quiconque utilise des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes qu'il n'a le droit, ni de disséminer dans l'environnement à titre expérimental (art. 29b), ni de mettre dans le commerce en vue d'une utilisation qui implique leur dissémination dans l'environnement (art. 29c), doit prendre toutes les mesures de confinement nécessaires, compte tenu de la menace que ces organismes constituent pour l'environnement.

² Le Conseil fédéral peut soumettre à notification ou à autorisation l'utilisation de ces organismes.

Art. 29b Dissémination à titre expérimental

¹ Quiconque souhaite disséminer dans l'environnement à titre expérimental des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes qu'il n'a pas le droit de mettre dans le commerce en vue d'une utilisation qui implique une telle dissémination (art. 29c), doit être titulaire d'une autorisation de la Confédération.

² Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les exigences à remplir pour obtenir une telle autorisation ainsi que sur la procédure régissant sa délivrance. Il règle notamment:

- a. Les modalités de la consultation d'experts;
- b. La couverture financière des mesures nécessaires pour identifier, prévenir ou supprimer d'éventuelles atteintes nuisibles ou incommodantes;
- c. Les modalités et le contenu de l'information du public.

³ Pour certains organismes, il peut prévoir des dérogations à l'obligation d'être titulaire d'une autorisation si, compte tenu de l'état de la science ou de l'expérience, il est avéré qu'ils ne constituent pas une menace pour l'environnement.

Art. 29c Mise dans le commerce

¹ Il est interdit de mettre dans le commerce des organismes lorsqu'eux-mêmes, leurs métabolites ou leurs déchets peuvent, même s'ils sont utilisés conformément aux prescriptions, constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

² Le producteur ou l'importateur effectue à cette fin un contrôle autonome.

³ La mise dans le commerce d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes en vue d'une utilisation impliquant une dissémination dans l'environnement est soumise à l'autorisation de la Confédération.

⁴ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur:

- a. Les modalités et l'étendue du contrôle autonome ainsi que sur les modalités de vérification de sa réalisation;
- b. Les exigences à remplir pour l'obtention de l'autorisation ainsi que sur la procédure régissant sa délivrance; il peut prévoir des dérogations à l'obligation d'être titulaire d'une autorisation si, compte tenu de l'état de la science et de l'expérience, il est avéré que la mise dans le commerce des organismes concernés ne constitue pas une menace pour l'environnement.

Art. 29d Information du preneur

Quiconque met dans le commerce des organismes doit:

- a. Informer le preneur de celles de leurs propriétés qui peuvent avoir un effet sur l'environnement;
- b. Communiquer au preneur les instructions propres à garantir qu'une utilisation conforme aux prescriptions ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

Art. 29e Utilisation respectueuse de l'environnement

¹ Quiconque utilise des organismes, leurs métabolites ou leurs déchets doit procéder de manière à ce que cette utilisation ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

² Les instructions des fabricants ou des importateurs doivent être observées.

Art. 29f Prescriptions supplémentaires du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions supplémentaires sur les organismes qui, en raison de leurs propriétés, des modalités de leur utilisation ou des quantités utilisées, peuvent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

² Il peut notamment:

- a. Réglementer le transport d'organismes ainsi que leur importation, leur exportation et leur transit;
- b. Soumettre à autorisation, restreindre ou interdire l'utilisation de certains organismes;
- c. Prescrire des mesures visant à lutter contre certains organismes ou à prévenir leur apparition.

Art. 29g Commission d'experts pour la sécurité biologique

¹ Le Conseil fédéral nomme une commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique comprenant des spécialistes issus des divers milieux intéressés.

² La commission d'experts conseille le Conseil fédéral dans l'élaboration de prescriptions; de même, elle conseille les autorités en matière d'exécution. Elle est consultée pour les demandes d'autorisation.

Chapitre 4: Déchets

Section 1: Limitation et élimination des déchets (nouveau)

Art. 30 Principes

¹ La production de déchets doit être limitée dans la mesure du possible.

² Les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement.

³ Les déchets doivent être valorisés dans la mesure du possible. S'ils ne sont pas valorisés, ils doivent être stockés définitivement, le cas échéant après avoir subi un traitement approprié.

⁴ Les déchets doivent dans la mesure du possible être éliminés sur le territoire national.

Art. 30a Limitation

¹ Si un procédé de production génère des déchets qu'il n'est pas possible d'éliminer d'une manière respectueuse de l'environnement parce qu'il n'existe pas pour ce faire de procédé connu, les cantons peuvent obliger le producteur à faire en sorte que ces déchets ne soient pas générés.

² Pour limiter la production de déchets, le Conseil fédéral peut:

- a. Interdire la mise dans le commerce de produits destinés à un usage unique et de courte durée, si les avantages liés à cet usage ne justifient pas les atteintes à l'environnement qu'il entraîne;
- b. Interdire l'utilisation de substances ou d'organismes qui compliquent notablement l'élimination ou qui peuvent constituer une menace pour l'environnement lors de leur élimination.

Art. 30b Collecte

¹ En ce qui concerne les déchets dont la valorisation est jugée appropriée ou qui doivent être traités séparément, le Conseil fédéral peut prescrire qu'ils doivent être remis séparément pour être éliminés.

² Il peut obliger quiconque met dans le commerce des produits dont la valorisation, une fois qu'ils sont devenus des déchets, est jugée appropriée ou des produits qui, une fois qu'ils sont devenus des déchets, doivent être traités séparément:

- a. A reprendre ces produits après usage;
- b. A prélever une consigne dont il aura lui-même fixé le montant minimal, et à rembourser celle-ci lors de la reprise.

³ En ce qui concerne la consigne, il peut créer une caisse de compensation et prescrire notamment:

- a. Que quiconque met dans le commerce des produits consignés doit verser dans la caisse les sommes excédentaires provenant du prélèvement de la consigne;
- b. Que les sommes excédentaires doivent être utilisées pour couvrir les pertes que le remboursement de la consigne aura pu occasionner, et pour promouvoir le retour de produits consignés.

Art. 30c Traitement

¹ Les déchets destinés à être stockés définitivement doivent être traités de façon à contenir le moins possible de carbone organique et à être aussi peu solubles dans l'eau que possible.

² Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions supplémentaires sur le traitement de certains déchets particuliers.

Art. 30d Valorisation

Le Conseil fédéral peut:

- a. Prescrire que certains déchets doivent être valorisés si cela est économiquement supportable et plus respectueux de l'environnement que ne le seraient un autre mode d'élimination et la production de produits nouveaux;
- b. Restreindre les utilisations possibles de certains produits, si cela permet d'accroître les débouchés pour des produits d'un usage équivalent qui sont

produits à partir de déchets valorisés, sans pour autant entraîner des coûts supplémentaires et des pertes de qualité importants.

Art. 30e Stockage définitif

¹ Il est interdit de stocker définitivement les déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée.

² Quiconque veut aménager ou exploiter une décharge contrôlée doit obtenir une autorisation du canton; elle ne lui est délivrée que s'il prouve que la décharge est nécessaire. L'autorisation définit les déchets qui sont admissibles dans la décharge contrôlée en vue d'un stockage définitif.

³ Les cantons veillent à ce que soient assainis les décharges contrôlées et les autres sites pollués par des déchets, lorsqu'ils sont à l'origine d'atteintes nuisibles ou incommodantes ou qu'ils risquent de l'être un jour. Le Conseil fédéral peut notamment édicter des prescriptions sur la nécessité de l'assainissement, sur les mesures à prendre, sur les délais et sur la procédure.

⁴ Les cantons établissent un cadastre des décharges contrôlées et des autres sites pollués par des déchets.

Art. 30f Mouvements de déchets

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les mouvements de déchets, y compris sur l'importation, l'exportation et le transit, lorsque l'élimination des déchets concernés exige la mise en œuvre de mesures particulières pour être respectueuse de l'environnement (déchets spéciaux). Il peut également édicter des prescriptions applicables aux entreprises qui organisent depuis la Suisse des mouvements de déchets spéciaux ou qui y participent.

² Il prescrit notamment que les déchets spéciaux:

- a. Doivent être désignés comme tels pour leur remise sur le territoire national ainsi que pour leur importation, leur exportation et leur transit;
- b. Ne peuvent, sur le territoire national, être remis qu'à des entreprises titulaires d'une autorisation au sens de la lettre d;
- c. Ne peuvent être exportés qu'avec l'autorisation de l'Office;
- d. Ne peuvent être pris en charge ou importés que par des entreprises titulaires d'une autorisation du canton.

³ Ces autorisations ne sont délivrées que s'il est garanti que les déchets seront éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement.

⁴ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions, et notamment des prescriptions au sens du 2^e alinéa, sur les mouvements des autres déchets, y compris sur l'importation, l'exportation et le transit, s'il n'est pas garanti que ces déchets seront éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement.

⁵ Les entreprises qui collectent ou transportent des déchets, qui organisent pour un tiers l'élimination de déchets ou participent à l'une de ces trois activités, doivent en avvertir l'autorité.

Art. 30g Installations d'élimination des déchets

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions techniques ou d'organisation sur les installations d'élimination des déchets.

² L'autorité peut limiter dans le temps l'exploitation d'installations d'élimination des déchets.

Section 2: Planification de la gestion des déchets et obligation d'éliminer (nouveau)

Art. 31 Planification de la gestion des déchets

¹ Les cantons planifient la gestion de leurs déchets. Ils définissent notamment leurs besoins en installations d'élimination des déchets et fixent les emplacements de ces installations.

² Ils soumettent leurs plans de gestion des déchets à la Confédération, qui les coordonne.

Art. 31a Collaboration

¹ Les cantons collaborent en matière de planification de la gestion des déchets ainsi qu'en matière d'élimination.

² S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'utilisation ou la construction d'une installation d'élimination des déchets, ils proposent des solutions à la Confédération. Si la médiation de la Confédération ne permet pas d'aboutir à un accord, le Conseil fédéral peut ordonner aux cantons:

- a. De définir pour les installations de traitement, de valorisation ou de stockage définitif des zones de provenance des déchets (zones d'apport); les déchets produits dans une zone donnée devront dès lors être remis à l'installation correspondante;
- b. D'arrêter des emplacements pour la construction d'installations d'élimination des déchets;
- c. De mettre à la disposition d'autres cantons des installations d'élimination des déchets appropriées.

Art. 31b Elimination des déchets urbains

¹ Les déchets urbains, les déchets de la voirie et des stations publiques d'épuration des eaux usées ainsi que les déchets dont le détenteur ne peut être identifié ou est insolvable, sont éliminés par les cantons. En ce qui concerne les déchets pour lesquels des prescriptions fédérales particulières prévoient qu'ils doivent être valorisés par le détenteur ou repris par un tiers, leur élimination est régie par l'article 31c.

² Les cantons définissent pour ces déchets des zones d'apport.

³ Le détenteur doit disposer ses déchets de telle façon qu'ils puissent être collectés par les services mandatés à cet effet par les cantons ou les remettre aux points de collecte définis par ces derniers.

Art. 31c Elimination des autres déchets

¹ Les autres déchets doivent être éliminés par le détenteur. Il peut charger un tiers d'assurer cette élimination.

² Dans la mesure où cela est nécessaire, les cantons prennent des mesures propres à accompagner l'élimination de ces déchets. Ils peuvent notamment:

- a. Définir des zones d'apport;
- b. Conclure des contrats portant sur l'élimination;
- c. S'associer à des organisations se consacrant à la construction ou à l'exploitation d'installations d'élimination des déchets, ou les créer.

³ Si, à l'échelle nationale, l'élimination de ces déchets n'exige la définition que d'un petit nombre de zones d'apport, le Conseil fédéral peut les définir lui-même.

Section 3: Financement de l'élimination des déchets (nouveau)

Art. 32 Principe

¹ Le détenteur des déchets assume le coût de leur élimination. Font exception les déchets pour lesquels le Conseil fédéral prévoit des dispositions particulières.

² Si le détenteur ne peut être identifié ou s'il est dans l'incapacité, pour cause d'insolvabilité, de satisfaire aux exigences au sens du 1^{er} alinéa, les cantons assument le coût de l'élimination.

Art. 32a Taxe d'élimination anticipée

¹ Le Conseil fédéral peut obliger les producteurs et les importateurs qui mettent dans le commerce des produits qui, après usage, deviennent des déchets qui se répartissent sur un grand nombre de détenteurs et qui doivent être traités séparément ou dont la valorisation est jugée appropriée, à acquitter à la Confédération une taxe d'élimination anticipée. Le produit de cette taxe est utilisé pour financer l'élimination des déchets, qu'elle soit assumée par des particuliers ou par des corporations de droit public.

² Compte tenu du coût de l'élimination, le Conseil fédéral fixe un taux de taxation minimal et un taux de taxation maximal. Le Département fédéral de l'intérieur fixe le taux de taxation, qui se situe dans cette fourchette.

³ Le Conseil fédéral définit les modalités de perception et d'affectation de la taxe. Il peut notamment prescrire que quiconque met dans le commerce des produits doit, par des moyens appropriés, informer le consommateur du taux de taxation.

Art. 32b Garantie financière en matière de décharges contrôlées

¹ Quiconque exploite ou souhaite exploiter une décharge contrôlée doit garantir la couverture des frais résultant de la fermeture, des interventions ultérieures et de l'assainissement au moyen d'une provision, d'une assurance ou de toute autre manière.

² Si le détenteur de la décharge contrôlée est lui-même le garant, il communique chaque année à l'autorité le montant de la garantie.

³ Si le garant est un tiers, il doit notifier à l'autorité l'existence, la suspension et la cessation de la garantie. Le Conseil fédéral peut prescrire que la garantie ne sera suspendue ou ne cessera que 60 jours à compter de la réception de la notification.

⁴ Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur la garantie. Il peut notamment:

- a. Fixer l'étendue et la durée de cette garantie ou déléguer cette tâche à l'autorité, qui statuera au cas par cas;
- b. Prévoir que la propriété du bien-fonds sur lequel la décharge contrôlée est sise sera transférée au canton après la fermeture de celle-ci, et régler la question de l'indemnisation.

Art. 32c Taxe destinée à financer les assainissements

¹ Le Conseil fédéral peut obliger le détenteur d'une décharge contrôlée à acquitter à la Confédération une taxe sur le stockage définitif des déchets. Dans les limites du produit de la taxe, la Confédération accorde des indemnités aux cantons qui doivent assainir des décharges contrôlées ou d'autres sites où des déchets n'ont plus été entreposés après le 7 juin 1993.

² Le Conseil fédéral fixe les taux de taxation, compte tenu notamment du coût probable des assainissements et des différents types de décharge. Le taux de taxation ne peut dépasser 20 pour cent du coût moyen du stockage définitif.

³ Les indemnités au sens du 1^{er} alinéa ne peuvent dépasser 40 pour cent des coûts imputables et ne sont versées que si:

- a. L'assainissement est effectué d'une manière respectueuse de l'environnement, économique et conformément à l'état de la technique, et si
- b. Le pollueur ne peut être identifié, s'il est insolvable ou si la décharge ou le site à assainir ont servi en grande partie au stockage définitif de déchets urbains.

⁴ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur le montant des indemnités et sur les coûts imputables.

Chapitre 5: Atteintes portées aux sols

Art. 33 Mesures de lutte contre les atteintes aux sols

¹ Les mesures visant à conserver à long terme la fertilité des sols en les protégeant des atteintes chimiques et biologiques sont arrêtées dans les dispositions d'exé-

cution relatives à la loi sur la protection des eaux, à la protection contre les catastrophes, à la protection de l'air, aux substances et aux organismes dangereux pour l'environnement ainsi qu'aux déchets et aux taxes d'incitation.

² Il n'est permis de porter atteinte physiquement à un sol que dans la mesure où sa fertilité n'en est pas altérée durablement; cette disposition ne concerne pas l'utilisation des sols par le secteur de la construction. Le Conseil fédéral peut édicter des prescriptions sur les mesures destinées à lutter contre les atteintes physiques telles que l'érosion ou le compactage.

Art. 34 Renforcement des mesures de lutte contre les atteintes aux sols

¹ Si la fertilité du sol n'est plus garantie à long terme dans certaines régions, les cantons, en accord avec la Confédération, renforcent autant que nécessaire les prescriptions sur les exigences applicables aux infiltrations d'eaux à évacuer, sur les limitations d'émissions applicables aux installations, sur l'utilisation de substances et d'organismes ou sur les atteintes physiques portées aux sols.

² Si les atteintes constituent une menace pour l'homme, pour les animaux ou pour les plantes, les cantons restreignent autant que nécessaire l'utilisation du sol.

³ S'il est prévu d'utiliser le sol à des fins horticoles, agricoles ou sylvicoles et s'il est impossible de l'exploiter d'une manière conforme à la pratique courante sans menacer l'homme, les animaux ou les plantes, les cantons prennent des mesures propres à réduire les atteintes portées au sol de manière au moins à permettre une exploitation inoffensive.

Art. 35 Valeurs indicatives et valeurs d'assainissement applicables aux atteintes aux sols

¹ Le Conseil fédéral peut fixer des valeurs indicatives et des valeurs d'assainissement en vue d'évaluer les atteintes portées aux sols.

² Les valeurs indicatives indiquent le niveau de gravité des atteintes au-delà duquel, selon l'état de la science ou l'expérience, la fertilité des sols n'est plus garantie à long terme.

³ Les valeurs d'assainissement indiquent le niveau de gravité des atteintes au-delà duquel, selon l'état de la science ou l'expérience, certaines exploitations mettent forcément en péril l'homme, les animaux ou les plantes.

Chapitre 6: Taxes d'incitation (nouveau)

Art. 35a Composés organiques volatils

¹ Quiconque importe des composés organiques volatils ou, en tant que producteur, met dans le commerce ou utilise lui-même de tels composés, acquitte à la Confédération une taxe d'incitation.

² Est également soumise à la taxe l'importation de composés organiques volatils contenus dans des peintures ou des vernis. Le Conseil fédéral peut soumettre à la taxe l'importation de composés organiques volatils contenus dans d'autres mélanges ou objets si:

- a. Par leurs quantités, ces substances polluent l'environnement de manière importante;
- b. Ces substances entrent pour une part notable dans le coût du produit.

³ Sont exonérés de la taxe les composés organiques volatils:

- a. Qui sont utilisés comme carburant ou comme combustible;
- b. Qui transitent par la Suisse ou qui sont exportés;
- c. Qui sont utilisés ou traités d'une façon telle qu'ils ne peuvent pénétrer dans l'environnement.

⁴ En ce qui concerne les composés organiques volatils qui sont utilisés ou traités d'une façon telle que leurs émissions sont réduites très au-delà des exigences légales, le Conseil fédéral peut les exonérer de la taxe à concurrence des frais supplémentaires engagés.

⁵ Le Conseil fédéral peut exonérer de la taxe les composés organiques volatils qui ne sont pas dangereux pour l'environnement.

⁶ Le Conseil fédéral fixe le taux de taxation. Il tient compte notamment:

- a. Des atteintes que les composés organiques volatils portent à l'environnement;
- b. Du danger que ces substances présentent pour l'environnement;
- c. Du coût des mesures qui permettraient de limiter les atteintes dues à ces substances;
- d. Du prix de ces substances ainsi que du prix de substances de remplacement moins polluantes.

⁷ Après déduction des frais d'exécution, le produit de la taxe est reversé à la population. Le Conseil fédéral fixe les modalités du reversement. Il peut charger des corporations de droit public ou des particuliers d'assurer celui-ci.

Art. 35b Teneur en soufre de l'huile de chauffage «extra-légère»

¹ Quiconque importe de l'huile de chauffage «extra-légère» d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent (% masse) ou, en tant que producteur, met dans le commerce ou utilise lui-même une telle huile de chauffage, acquitte à la Confédération une taxe d'incitation.

² Est exonérée de la taxe l'huile de chauffage «extra-légère» d'une teneur en soufre supérieure à 0,1 pour cent (% masse) lorsqu'elle transite par la Suisse ou qu'elle est exportée.

³ Le Conseil fédéral fixe le taux de taxation. Il tient compte notamment:

- a. Des atteintes que l'anhydride sulfureux porte à l'environnement;
- b. Du surcoût entraîné par la production d'huile de chauffage «extra-légère» dont la teneur en soufre est de 0,1 pour cent;

c. Des exigences en matière d'approvisionnement du pays.

⁴ Après déduction des frais d'exécution, le produit de la taxe est reversé à la population. Le Conseil fédéral fixe les modalités du reversement. Il peut charger des corporations de droit public ou des particuliers d'assurer celui-ci.

Art. 35c Engrais minéraux, excédents d'engrais de ferme et produits pour le traitement des plantes

¹ Le Conseil fédéral peut prescrire qu'une taxe d'incitation est prélevée sur les engrais minéraux, sur les excédents d'engrais de ferme et sur les produits pour le traitement des plantes. Dans ce cas s'appliquent les dispositions suivantes.

² Quiconque importe des engrais minéraux azotés ou phosphorés ou des produits pour le traitement des plantes, ou, en tant que producteur, met dans le commerce ou utilise lui-même de tels engrais ou produits, ou produit des engrais de ferme dont l'épandage sur la surface utile, qu'elle soit en propre ou en fermage, est interdit aux termes de la loi du 24 janvier 1991¹⁾ sur la protection des eaux (excédents d'engrais de ferme), acquitte à la Confédération une taxe d'incitation.

³ Sont exonérés de la taxe les engrais minéraux et les produits pour le traitement des plantes qui transitent par la Suisse ou qui sont exportés. Le Conseil fédéral peut exonérer de la taxe:

- a. Les produits pour le traitement des plantes qui ne contiennent pas de substances ou d'organismes dangereux pour l'environnement;
- b. Les excédents d'engrais de ferme provenant d'exploitations qui assument des tâches d'intérêt public.

⁴ Le Conseil fédéral fixe le taux de taxation. Il tient compte notamment:

- a. Des atteintes que portent à l'environnement les substances ou les organismes qui sont contenus dans les engrais minéraux, dans les engrais de ferme ou dans les produits pour le traitement des plantes ou qui sont utilisés comme tels;
- b. Du danger que ces substances ou organismes présentent pour l'environnement;
- c. De l'altération de la qualité des denrées alimentaires due à ces substances ou à ces organismes;
- d. Du coût des procédés de remplacement qui permettraient de limiter le recours aux engrais minéraux et aux produits pour le traitement des plantes;
- e. Du prix des engrais minéraux et des produits pour le traitement des plantes ainsi que du prix de produits de remplacement moins polluants;
- f. Du coût de la réduction des excédents d'engrais de ferme;
- g. Des exigences en matière d'approvisionnement du pays.

⁵ La Confédération utilise le produit de la taxe pour promouvoir une agriculture respectueuse de l'environnement et soucieuse de qualité, et notamment pour

¹⁾ RS 814.20

effectuer des paiements compensatoires en échange du respect d'exigences d'ordre écologique.

Art. 35d Assujettissement à la taxe et procédure

¹ Sont assujettis à la taxe ceux qui, selon la loi sur les douanes¹⁾, sont assujettis pour les opérations d'importation, ainsi que les producteurs nationaux.

² Si la légitimité d'une exonération de la taxe ne peut être prouvée qu'après que celle-ci a été perçue, la taxe est remboursée. Le Conseil fédéral peut définir les modalités selon lesquelles la preuve doit être faite, et il peut exclure un remboursement si celui-ci doit entraîner des frais ou des difficultés hors de proportion.

³ Le Conseil fédéral définit les procédures de perception et de remboursement de la taxe. En ce qui concerne l'importation et le transit, les dispositions de procédure applicables sont celles de la législation sur les douanes.

⁴ Quiconque produit en Suisse des substances ou des organismes soumis à la taxe doit les déclarer.

Art. 37 Prescriptions d'exécution des cantons

Pour avoir force obligatoire, les prescriptions d'exécution des cantons régissant l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 9), la protection contre les catastrophes (art. 10), l'assainissement (art. 16 à 18), l'isolation acoustique des immeubles (art. 20 et 21) et les déchets (art. 30 à 32b), doivent être approuvées par la Confédération.

Art. 39, 2^e al., let. b, et 3^e al., deuxième phrase (nouvelle)

² Il peut conclure des accords internationaux relatifs à:

b. La limitation et l'élimination des déchets;

³ ... Le Département fédéral de l'intérieur peut fixer le taux de la taxe d'élimination anticipée (art. 32a) sans procéder à cette consultation.

Art. 41, 1^{er} et 2^e al.

¹ La Confédération exécute les articles 12, 1^{er} alinéa, lettre e (prescriptions sur les combustibles et carburants), 26 (contrôle autonome), 27 (information du preneur), 29 (prescriptions sur les substances), 29a à 29d, 29f et 29g (organismes), 30b, 3^e alinéa (caisse de compensation relative à la consigne), 30f (importation et exportation de déchets), 31a, 2^e alinéa, et 31c, 3^e alinéa (mesures de la Confédération relatives à l'élimination des déchets), 32a (taxe d'élimination anticipée), 32c (taxe destinée à financer les assainissements), 35a à 35d (taxes d'incitation), 39 (prescriptions d'exécution et accords internationaux), 40 (expertise des types et marques d'épreuve) et 46, 3^e alinéa (renseignements sur les substances et les

¹⁾ RS 631.0

organismes); les cantons peuvent être appelés à coopérer à l'exécution de certaines tâches.

² Les autorités fédérales qui, sur la base d'autres lois fédérales, exécutent déjà des prescriptions applicables à des installations, des substances, des organismes ou des déchets, veillent, dans le cadre de leurs attributions, à appliquer la présente loi selon leurs propres règles de procédure; si cette procédure n'est pas adéquate, le Conseil fédéral règle l'exécution et veille à la coordination entre les services intéressés.

Art. 42, 2^e al.

² L'Office est le service spécialisé de la Confédération.

Art. 44, 3^e al.

³ Il décide quelles données concernant les substances et les organismes, recueillies sur la base des législations sur les toxiques, les denrées alimentaires, l'agriculture, les épidémies et les épizooties, sont communiquées à l'Office.

Art. 45 Contrôles périodiques

Le Conseil fédéral peut prescrire des contrôles réguliers d'installations telles que chaufferies à mazout, installations d'élimination des déchets ou machines de chantier.

Art. 46, 2^e et 3^e al.

² Le Conseil fédéral ou les cantons peuvent ordonner que des relevés soient établis sur les pollutions atmosphériques, le bruit et les vibrations, sur les déchets et leur élimination ainsi que sur la nature, la quantité et les propriétés des substances et des organismes, que ces relevés soient conservés et qu'ils soient communiqués aux autorités qui le demandent.

³ Le Conseil fédéral peut ordonner que des renseignements soient fournis sur des substances ou des organismes qui peuvent constituer une menace pour l'environnement ou qui sont mis dans le commerce pour la première fois.

Art. 47, 4^e al. (nouveau)

⁴ La communication à une autorité étrangère d'informations confidentielles recueillies dans le cadre de l'exécution de la présente loi n'est autorisée que si elle est prévue par un accord international ou par une loi fédérale. Le Conseil fédéral règle les compétences et la procédure.

Art. 49, 3^e al. (nouveau)

³ Elle peut promouvoir le développement d'installations et de procédés qui permettent dans l'intérêt public de réduire les atteintes à l'environnement. En règle générale, les aides financières ne peuvent excéder 50 pour cent des coûts. Si les résultats des travaux de développement sont utilisés à des fins commerciales, elles doivent être remboursées à concurrence des bénéfices réalisés.

Art. 52, 1^{er} al.

¹ La Confédération peut se porter caution pour la construction d'installations d'élimination des déchets, et notamment de celles qui sont à la disposition de plusieurs cantons, lorsque le financement ne peut être assuré d'une autre manière.

Art. 56, 1^{er} et 3^e al.

¹ L'Office est habilité à user des moyens de recours prévus par le droit fédéral et le droit cantonal contre les décisions des autorités cantonales fondées sur la présente loi et ses dispositions d'exécution.

³ Les autorités cantonales de dernière instance communiquent immédiatement et gratuitement à l'Office celles de leurs décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

Art. 58, 1^{er} al., et 3^e al., première phrase

¹ Si l'exécution de la présente loi l'exige, la Confédération et les cantons peuvent exercer le droit d'expropriation ou le conférer à des tiers.

³ La législation fédérale sur l'expropriation est applicable lorsqu'il s'agit d'ouvrages situés sur le territoire de plusieurs cantons. . . .

Art. 59 Frais résultant de mesures de sécurité ou du rétablissement de l'état antérieur

Les frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente, ainsi que pour en déterminer l'existence et y remédier, sont mis à la charge de celui qui en est la cause.

Titre quatrième: Responsabilité civile (nouveau)

Art. 59a Principe

¹ Le détenteur d'une entreprise ou d'une installation qui présente un danger particulier pour l'environnement répond des dommages résultant des atteintes que la réalisation de ce danger entraîne.

² Il est libéré de cette responsabilité s'il prouve que le dommage est dû à la force majeure ou à une faute grave du lésé ou d'un tiers.

³ Les articles 42 à 47, 49 à 51, 53 et 60 du code des obligations¹⁾ sont applicables.

⁴ La réserve prévue à l'article 3 est applicable aux dispositions sur la responsabilité civile contenues dans d'autres lois fédérales.

⁵ La Confédération, les cantons et les communes sont également responsables aux termes des 1^{er} à 4^e alinéas.

Art. 59b Garantie

Afin de protéger la partie lésée, le Conseil fédéral peut:

- a. Obliger les détenteurs de certaines entreprises ou installations à fournir des garanties, sous forme d'une assurance ou d'une autre manière, pour couvrir leur responsabilité civile;
- b. Fixer l'étendue et la durée de cette garantie ou déléguer cette tâche à l'autorité, qui statuera au cas par cas;
- c. Obliger le garant à notifier à l'autorité d'exécution l'existence, la suspension et la cessation de la garantie;
- d. Prévoir que la garantie ne sera suspendue ou ne cessera que 60 jours après la réception de la notification;
- e. Prévoir que la propriété du bien-fonds sur lequel la décharge contrôlée est sise sera transférée au canton après la fermeture de celle-ci, et régler la question de l'indemnisation.

Titre précédant l'article 60

Titre cinquième: Dispositions pénales

Art. 60, 1^{er} al.

¹ Celui qui, intentionnellement,

- a. Aura omis de prendre les mesures de sécurité arrêtées en vue de la protection contre les catastrophes ou aura recouru à des entreposages ou à des procédés de fabrication interdits (art. 10);
- b. Aura mis dans le commerce des substances pour des utilisations dont il savait ou devait savoir qu'elles pouvaient constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 26);
- c. Aura mis dans le commerce des substances sans informer le preneur de celles de leurs propriétés qui peuvent avoir un effet sur l'environnement (art. 27, 1^{er} al., let. a) ou sans communiquer au preneur les instructions relatives à leur utilisation (art. 27, 1^{er} al., let. b);

¹⁾ RS 220

- d. Aura utilisé, contrairement aux instructions, des substances de manière telle qu'elles-mêmes, leurs dérivés ou leurs déchets pouvaient constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 28);
- e. Aura enfreint des prescriptions sur les substances ou sur les organismes (art. 29, 29a, 2^e al., 29f, 30a, 2^e al., let. b, et 34, 1^{er} al.);
- e^{bis}. N'aura pas pris, lors de l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes, toutes les mesures de confinement nécessaires (art. 29a, 1^{er} al.);
- e^{ter}. Aura, sans autorisation, mis dans le commerce en vue d'une utilisation impliquant leur dissémination dans l'environnement ou disséminé dans l'environnement à titre expérimental des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes (art. 29b et 29c, 3^e al.);
- e^{quater}. Aura mis dans le commerce des organismes pour des utilisations dont il savait ou devait savoir qu'elles pouvaient constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 29c, 1^{er}, 2^e et 4^e al.);
- e^{quinquies}. Aura mis dans le commerce des organismes sans communiquer au preneur les informations et instructions propres à garantir qu'en utilisant ces organismes, il ne pourra menacer l'environnement ou, indirectement, l'homme (art. 29d);
- e^{sexies}. Aura utilisé des organismes de manière telle qu'eux-mêmes, leurs métabolites ou leurs déchets pouvaient constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 29e);
- f. Aura aménagé ou exploité une décharge sans autorisation (art. 30e, 2^e al.);
- g. N'aura pas désigné comme tels les déchets spéciaux pour la remise (art. 30f, 2^e al., let. a) ou aura remis de tels déchets à une entreprise non titulaire d'une autorisation (art. 30f, 2^e al., let. b);
- h. Aura, sans autorisation, pris en charge, importé ou exporté des déchets spéciaux (art. 30f, 2^e al., let. c et d);
- i. Aura enfreint les prescriptions sur les mouvements de déchets spéciaux (art. 30f, 1^{er} al.);
- k. Aura enfreint les prescriptions sur les déchets (art. 30a, 2^e al., let. b), sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende; la peine sera l'emprisonnement si des hommes ou l'environnement ont été gravement menacés.

Art. 61, 1^{er} al., let. a à e, e^{bis} (nouvelle), f et f^{bis}, f^{ter}, k et l (nouvelles)

¹ Celui qui, intentionnellement,

- a. Aura enfreint des limitations d'émissions édictées en vertu de la présente loi (art. 12 et 34, 1^{er} al.);
- b. Ne se sera pas conformé aux décisions relatives aux assainissements (art. 16 et 30e, 3^e al.);
- c. Aura communiqué des informations ou des instructions inexactes ou incomplètes (art. 27);
- d. Aura utilisé des substances non accompagnées d'informations ou d'instructions de manière telle que ces substances, leurs dérivés ou leurs déchets

- pouvaient constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 28);
- e. Aura stocké définitivement des déchets ailleurs qu'en décharge contrôlée autorisée (art. 30e, 1^{er} al.);
 - e^{bis}. Aura contrevenu à l'obligation de communiquer à l'autorité les activités liées aux déchets (art. 30f, 5^e al., et 32b, 2^e et 3^e al.);
 - f. Aura enfreint les prescriptions sur les déchets (art. 30a, 2^e al., let. a, 30b, 30c, 2^e al., 30d, 30g, 1^{er} al., 32a, 32b, 4^e al., et 32c);
 - f^{bis}. Aura enfreint les prescriptions sur les mouvements des déchets autres que les déchets spéciaux (art. 30f, 4^e al.);
 - f^{ter}. N'aura pas garanti la couverture des frais résultant de la fermeture, des interventions ultérieures et de l'assainissement de la décharge contrôlée (art. 32b, 1^{er} al.);
 - k. Aura enfreint les prescriptions sur les atteintes physiques et l'utilisation des sols (art. 33, 2^e al., et 34, 1^{er} et 2^e al.) ainsi que sur les mesures visant à réduire les atteintes aux sols (art. 34, 3^e al.);
 - l. Aura enfreint les prescriptions sur la couverture de la responsabilité civile (art. 59b),
- sera puni des arrêts ou de l'amende.

Art. 61a (nouveau) Infractions aux prescriptions sur les taxes d'incitation

¹ Celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura éludé une taxe au sens des articles 35a, 35b, ou 35c, en aura mis en péril la perception ou aura procuré à lui-même ou à un tiers un avantage fiscal illicite relatif à l'acquittement de cette taxe (exonération ou remboursement), sera puni d'une amende pouvant atteindre le quintuple du montant concerné. S'il n'est pas possible de chiffrer précisément le montant à acquitter au titre de la taxe, il sera estimé.

² La tentative de procurer à soi-même ou à un tiers un avantage fiscal illicite relatif au paiement de la taxe est punissable.

³ L'administration des douanes apprécie la gravité des infractions au sens des 1^{er} et 2^e alinéas, et poursuit les auteurs de ces infractions, sur la base des dispositions de procédure de la loi fédérale sur les douanes¹⁾.

⁴ Si l'acte punissable constitue à la fois une infraction au sens des 1^{er} et 2^e alinéas et une infraction à la législation douanière, la peine applicable sera celle de l'infraction la plus grave; cette peine peut être aggravée de manière proportionnelle.

Art. 62, 2^e al. (nouveau)

² Les infractions aux prescriptions sur les taxes d'incitation sont également régies par les autres dispositions de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾.

Titre précédant l'article 63

Titre sixième: Dispositions finales

Art. 65, 2^e al., première phrase

² Les cantons ne peuvent fixer de nouvelles valeurs d'immission, d'alarme ou de planification, ni arrêter de nouvelles dispositions sur l'expertise des types, les substances dangereuses pour l'environnement et les organismes dangereux pour l'environnement. ...

II

Modification du droit en vigueur

1. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme il suit:

Titre précédant l'article 25

Chapitre 5: Organisation et information

Art. 25, titre marginal (nouveau)

Organisation

Art. 25a (nouveau)

Information et
conseils

¹ La Confédération et les cantons veillent à informer et à conseiller les autorités et le public sur l'état et l'importance de la nature et du paysage.

² Ils recommandent des mesures de protection et d'entretien appropriées.

2. La loi fédérale du 24 janvier 1991³⁾ sur la protection des eaux est modifiée comme il suit:

Art. 8

Abrogé

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 451

³⁾ RS 814.20

Art. 68, 3^e al., première phrase

³ La législation fédérale sur l'expropriation est applicable aux ouvrages qui se situent sur le territoire de plusieurs cantons. ...

Titre quatrième: Responsabilité civile

Abrogé

3. La loi fédérale du 21 juin 1991¹⁾ sur la pêche est modifiée comme il suit:

Art. 22a (nouveau) Information et conseils

¹ La Confédération et les cantons veillent à informer et à conseiller les autorités et le public sur l'état et l'importance des eaux poissonneuses.

² Ils recommandent des mesures de protection et d'entretien appropriées.

4. La loi fédérale du 21 mars 1969²⁾ sur le commerce des toxiques est modifiée comme il suit:

Art. 6, 2^e et 3^e al.

² A l'appui de la déclaration, il y a lieu de produire des attestations d'examen appropriées sur la toxicité de la substance ou du produit et sur le danger qu'il présente, ainsi que, dans la mesure nécessaire, un échantillon du toxique, des indications sur les informations spéciales à donner au destinataire (art. 15a) et les documents indispensables à l'appréciation des mesures de protection.

³ Le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire l'organisation des examens, leur exécution et l'enregistrement des données, et règle la procédure de contrôle.

Art. 15a (nouveau)

Informations
spéciales à
donner au
destinataire

Le Conseil fédéral fixe dans quels cas et de quelle manière le fournisseur doit donner au destinataire des informations sur les caractéristiques et les propriétés du toxique, sur les mesures de précaution à prendre lors de son emploi ainsi que sur les mesures d'urgence à prendre en cas d'accident.

Art. 21, 1^{er} al., première phrase

¹ L'exécution de la présente loi incombe aux cantons, sous réserve des articles 6 et 22 à 26. ...

¹⁾ RS 923.0

²⁾ RS 814.80

5. La loi fédérale du 18 décembre 1970¹⁾ sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies) est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 3^e al. (nouveau)

³ La Confédération et les cantons prennent en outre les mesures propres à protéger l'homme contre les agents pathogènes, y compris ceux qui ont été génétiquement modifiés.

Art. 2, titre marginal, 2^e et 3^e al. (nouveaux)

Définitions

² Les agents pathogènes sont des organismes (virus, rickettsies, bactéries, champignons, protozoaires et helminthes, notamment) ainsi que des matériaux génétiques qui peuvent provoquer une maladie transmissible chez l'homme.

³ Par utilisation, on entend toute opération impliquant des agents pathogènes, notamment leur multiplication, leur importation, leur mise dans le commerce, leur dissémination, leur mise en œuvre, leur entreposage, leur transport et leur élimination.

Art. 3, 3^e al.

³ Il établit des directives concernant la lutte contre les maladies transmissibles et l'utilisation d'agents pathogènes, et il les adapte au fur et à mesure aux derniers développements de la science.

Art. 29

Précautions à prendre

Celui qui utilise des agents pathogènes ou leurs produits métaboliques est tenu de prendre toutes les mesures propres à empêcher tout dommage pour l'homme et les animaux.

Art. 29a (nouveau)

Mesures de confinement

¹ Celui qui utilise des agents pathogènes qu'il ne peut ni disséminer à des fins de recherche ni mettre dans le commerce (art. 29b), doit prendre toutes les mesures de confinement exigées par le danger qu'ils présentent.

² Le Conseil fédéral peut soumettre à déclaration ou à autorisation l'utilisation de ces agents pathogènes.

Art. 29b (nouveau)

Dissémination
volontaire et
mise dans le
commerce

¹ Celui qui veut disséminer à des fins de recherche ou mettre dans le commerce des agents pathogènes doit posséder une autorisation.

² Le Conseil fédéral arrête des prescriptions fixant les conditions auxquelles sont liées la délivrance de l'autorisation et la procédure afférente. Il règle notamment la consultation d'experts et l'information du public lors d'essais de dissémination.

³ Il peut prévoir des exceptions à l'obligation de posséder une autorisation pour des agents pathogènes déterminés si, d'après l'état de la science ou l'expérience, tout danger pour la santé est exclu.

Art. 29c (nouveau)

Information des
preneurs

Celui qui met des agents pathogènes dans le commerce doit:

- a. Informer les preneurs des caractéristiques des agents pathogènes touchant la santé;
- b. Donner des instructions sur la façon d'utiliser correctement les agents pathogènes, de sorte qu'ils ne mettent pas en danger la santé de l'homme.

Art. 29d (nouveau)

Autres prescrip-
tions du
Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral peut arrêter d'autres prescriptions concernant l'utilisation d'agents pathogènes.

² Il peut notamment:

- a. Régler le transport ainsi que l'importation, l'exportation et le transit;
- b. Restreindre ou interdire l'utilisation d'agents pathogènes déterminés;
- c. Fixer les exigences auxquelles doivent satisfaire l'équipement des personnes qui utilisent des agents pathogènes, le contrôle autonome qu'elles doivent effectuer, la documentation dont elles doivent disposer, ainsi que leur formation;
- d. Prescrire que les agents pathogènes doivent porter une marque distinctive.

Art. 29e (nouveau)

Commission
d'experts pour
la sécurité
biologique

¹ Le Conseil fédéral nomme une commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique comprenant des spécialistes issus des différents milieux intéressés.

² La commission d'experts conseille le Conseil fédéral dans l'élaboration de prescriptions; de même, elle conseille les autorités en matière d'exécution. Elle sera consultée lors de demandes d'autorisation.

Art. 35, 1^{er} et 2^e al.

¹ A moins qu'il ait commis une infraction plus grave selon le code pénal suisse, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende celui qui, intentionnellement ou par négligence,

- a. Aura transporté illégalement des cadavres présentant un danger de contagion (art. 8);
- b. Se sera soustrait à la surveillance médicale exigée (art. 15);
- c. Se sera soustrait aux mesures d'isolement exigées (art. 16);
- d. Aura refusé de se prêter aux examens médicaux ou aux prélèvements pour analyse exigés (art. 17);
- e. N'aura pas respecté les prescriptions de la loi sur les épidémies concernant l'exercice de certaines activités ou professions (art. 19);
- f. Aura omis de prendre les mesures de confinement nécessaires lors de l'utilisation d'agents pathogènes (art. 29a, 1^{er} al.);
- g. Aura, sans autorisation, disséminé ou mis dans le commerce des agents pathogènes (art. 29b);
- h. Aura mis dans le commerce des agents pathogènes sans informer le preneur des caractéristiques de ces agents touchant la santé, ni lui donner des instructions sur la façon de les utiliser correctement, de sorte qu'ils ne mettent pas en danger la santé de l'homme (art. 29c);
- i. Aura, sans autorisation, fabriqué, importé ou écoulé des produits immunobiologiques (art. 30, 1^{er} al.);
- k. Aura, sans autorisation, désigné ou recommandé des produits ou appareils en tant que moyens de désinfection ou de désinfestation pour lutter contre les maladies transmissibles (art. 31).

² Sera puni des arrêts ou de l'amende celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura contrevenu à des mesures ou à des dispositions d'exécution se fondant sur les articles 5, 7, 10, 11, 21, 30, 2^e et 3^e alinéas, 23, 2^e alinéa, 28 et 29d, et contenant des dispositions pénales correspondantes.

6. La loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 100, let. t

En outre, le recours n'est pas recevable contre:

t. En matière de protection de l'environnement:

Les décisions du Conseil fédéral relatives à l'élimination des déchets;

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur ainsi que la date à laquelle commence la perception des taxes d'incitation (art. 35a à 35d).

N36057

Message relatif à une révision de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 juin 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.053
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.08.1993
Date	
Data	
Seite	1337-1477
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 480

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.