

92.057

Message I

sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE
(Message complémentaire I au message relatif à l'Accord EEE)

du 27 mai 1992

Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le premier message complémentaire sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE.

Ce message contient 26 arrêtés fédéraux de portée générale, qui, conformément au projet d'article 20 des dispositions transitoires de la constitution prévu dans l'arrêté fédéral sur l'Espace économique européen (voir le message du 18 mai 1992 relatif à l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen), sont soustraits au référendum facultatif parce qu'ils doivent entrer en vigueur en même temps de l'Accord sur l'Espace économique européen.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 mai 1992

AU NOM DU CONSEIL FEDERAL SUISSE

Le Vice-président, Ogi

Le Chancelier de la Confédération, Couchepin

3 Environnement, aménagement du territoire et énergie

92.057.3

3.1 Arrêté fédéral sur le droit en matière d'énergie dans l'Espace économique européen

1 Partie générale

1.1 Le point de la situation

Dans son message relatif à l'approbation de l'Accord sur l'Espace économique européen¹, le Conseil fédéral s'est exprimé en particulier sur les conséquences de cet accord dans le domaine de l'énergie. Il en ressort qu'une partie de la législation de l'EEE sur l'énergie doit être intégrée au droit suisse par le biais d'un arrêté fédéral spécifique.

1.2 Acquis communautaire

1.2.1 Acquis communautaire dans le domaine de l'énergie

- Règlement no 1056/72 du Conseil du 18 mai 1972 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité (JOCE no L 120 du 25.5.72, p. 7).

¹ FF 1992 IV 1

- Directive 90/547 du Conseil du 29 octobre 1990 relative au transit d'électricité sur les grands réseaux (JOCE no L 313 du 13.11.90, p. 30).
- Directive 91/296 du Conseil du 31 mai 1991 relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux (JOCE no L 147 du 12.6.1991, p. 37).
- Directive 75/405 du Conseil, du 14 avril 1975, concernant la limitation de l'utilisation de produits pétroliers dans les centrales électriques (JOCE no L 178 du 9.7.75, p. 26).
- Directive 90/377 du Conseil du 29 juin 1990 instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité (JOCE no L 185 du 17.7.90, p. 16).
- Directive 76/491 du Conseil du 4 mai 1976 concernant une procédure communautaire d'information et de consultation sur les prix du pétrole brut et des produits pétroliers dans la Communauté (JOCE no L 140 du 28.5.76, p. 4).
- Règlement no 1893/79 du Conseil du 28 août 1979 instaurant un enregistrement dans la Communauté des importations de pétrole brut et/ou de produits pétroliers (JOCE no L 220 du 30.8.79, p. 1).
- Directive 85/536 du Conseil du 5 décembre 1985 concernant les économies de pétrole brut réalisables par l'utilisation de composants de carburants de substitution (JOCE no L 334 du 12.12.85, p. 20).
- Directive 87/441 de la Commission du 29 juillet 1987 concernant les économies de pétrole brut réalisables par l'utilisation de composants de carburants de substitution (JOCE no L 238 du 21.8.87, p. 40).

1.2.2 Acquis communautaire dans le domaine des directives ayant trait aux produits (domaine des obstacles techniques aux échanges TBT), touchant la législation sur l'énergie

- Directive 73/23 du Conseil du 19 février 1973 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension (JOCE no L 077 du 26.3.73, p. 29).
- Directive 76/117 du Conseil du 18 décembre 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique utilisable en atmosphère explosible (JOCE no L 24 du 30.1.78, p. 45).
- Directive 79/196 du Conseil du 6 février 1979 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique utilisable en atmosphère explosible mettant en oeuvre certains modes de protection (JOCE no L 043 du 20.2.79, p. 20).
- Directive 82/130 du Conseil du 15 février 1982 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au matériel électrique utilisable en atmosphère explosible des mines grisouteuses (JOCE no L 059 du 2.3.82, p. 10).
- Directive 84/539 du Conseil du 17 septembre 1984 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux appareils électriques utilisés en médecine humaine et vétérinaire (JOCE no L 300 du 19.11.84, p. 179).
- Directive 78/170 du Conseil du 13 février 1978 portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels (JOCE no L 052 du 23.2.78, p. 32).
- Directive 82/885 du Conseil du 10 décembre 1982 modifiant la directive 78/170 portant sur la performance des générateurs de chaleur utilisés pour le chauffage de locaux et la production d'eau chaude dans les immeubles non industriels neufs ou existants ainsi que sur l'isolation de la distribution de chaleur et d'eau chaude

sanitaire dans les nouveaux immeubles non industriels (JOCE no L 378 du 31.12.82, p. 19).

1.2.3 Autres directives touchant la législation sur l'énergie

- Directive 88/361 du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité (libre circulation des capitaux) (JOCE no L 178 du 8.7.88, p. 5).
- Directive 85/374 du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JOCE no L 210 du 7.8.85, p. 29).

1.3 Rapport avec le droit suisse de l'énergie

La législation fédérale pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie prend forme peu à peu. L'arrêté fédéral sur l'énergie (RS 730.0) est entré en vigueur le 1er mai 1991 et l'ordonnance (730.01; RO 1992 397), le 1er mars 1992. La loi sur l'énergie, en préparation, prendra effet au plus tôt en 1995. Si les dispositions figurant au chiffre 1.2.1 doivent être intégrées dans le droit suisse, elles pourraient l'être dans le cadre de cette loi. Mais comme l'opération doit se terminer pour le 1er janvier 1993, date de l'entrée en vigueur de l'Accord EEE, un arrêté fédéral spécifique est nécessaire.

Le présent arrêté fédéral se rapporte uniquement au règlement concernant la communication à la Commission des projets d'investissement, aux deux directives sur le transit d'électricité et de gaz ainsi qu'à celle qui régit le recours aux produits pétroliers dans les centrales. Les autres textes de la CE mentionnés ci-après peuvent être intégrés dans le droit suisse par le biais de la législation existante.

Les deux directives relatives à la notification des prix de l'électricité, du gaz, du pétrole et des produits pétroliers sont exécutées en Suisse grâce à la législation sur les enquêtes statistiques. Ainsi, la structure existante pour la saisie et le traitement des données suffit, sans qu'il soit nécessaire d'en installer une nouvelle. L'Office fédéral de la statistique pourra, dans les limites de son activité habituelle, relever ces données,

les traiter et les communiquer à la CE par le canal de l'AELE. De la même manière, le règlement instaurant l'enregistrement des importations de pétrole brut et de produits pétroliers se recoupe avec la législation sur la statistique du commerce extérieur. La Direction générale des douanes recueillera les données requises, les traitera et les transmettra dans le cadre de ses relevés statistiques habituels. Le Conseil fédéral adaptera en conséquence l'ordonnance du 5 décembre 1988 sur la statistique du commerce extérieur (RS 632.14). La transmission des informations s'appuie non seulement sur les dispositions de la CE régissant le traitement de données confidentielles, mais encore sur les directives fédérales touchant la protection des données au sein de l'administration fédérale.

Les directives se rapportant aux produits (ch. 1.2.2) renferment des prescriptions de sécurité et prévoient la reconnaissance mutuelle des examens et déclarations de conformité de matériels électriques. Le droit suisse les fera siennes avec la révision de l'ordonnance du 24 juin 1989 sur les matériels électriques à basse tension (RS 734.26). La révision a été entreprise et sera terminée le 1er janvier 1993.

D'autre part, les exigences minimales quant à la puissance des générateurs de chaleur figurent dans l'ordonnance révisée du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1), qui est entrée en vigueur le 1er février 1992 (RO 1992 124), ou bien elles apparaissent dans la nouvelle ordonnance sur l'énergie.

Les deux directives sur les composants des carburants de substitution dans l'essence se recoupent également avec l'ordonnance sur la protection de l'air.

Quant à la directive sur la responsabilité pour les produits défectueux (directive sur la responsabilité du fait des produits), elle suscitera en Suisse la création d'une réglementation spéciale sur la responsabilité du fait des produits. La loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire subira alors une légère adaptation.

Par ailleurs, les prescriptions de l'EEE concernant la libre circulation des capitaux et des services ainsi que la liberté d'établissement exigent l'adaptation des dispositions relatives à la nationalité qui régissent l'octroi d'autorisations pour des installations nucléaires et les concessions de pipelines. Les modifications requises seront apportées dans cet arrêté fédéral.

Article premier But et champ d'application

Le présent arrêté fédéral vise à harmoniser la législation suisse sur l'énergie avec celle de l'Espace économique européen. Cette dernière sera en effet applicable à notre pays, une fois l'Accord EEE entré en vigueur.

Comme on l'a dit au chiffre 1.3, divers textes relevant de l'acquis communautaire dans le domaine de l'énergie ne sont pas repris dans le droit suisse par le biais du présent arrêté fédéral. Ce sont notamment les deux directives sur la notification des prix de l'électricité, du gaz naturel, du pétrole brut et des produits pétroliers, ainsi que le règlement sur l'enregistrement des importations de pétrole et de produits pétroliers. L'importance de ces textes pour la CE et pour les secteurs industriels concernés en Suisse est telle que, contrairement à d'autres, ils sont expressément mentionnés aux 2e et 3e alinéas. Pour leur reprise, on se réfère à la législation concernant la statistique et le commerce extérieur. La saisie des données incombe à l'Office de la statistique et à la Direction générale des douanes, qui s'en chargeront dans le cadre de leur activité normale.

Article 2 Notification des projets d'investissement dans les domaines du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité

Le droit suisse ne connaît pas la notification des projets d'investissement. L'intention est d'informer la Commission des CE des investissements d'une certaine importance dans le domaine de l'énergie. Le règlement à ce sujet énumère les types d'installations que la CE veut connaître :

- les raffineries de pétrole d'une capacité de plus de 1 million de t /an;
- les pipelines d'une capacité de transport de plus de 3 millions de t/an pour le pétrole, 1,5 million de t/an pour les produits pétroliers et 1 milliard de m³/an pour le gaz naturel, pour autant que la longueur de l'installation soit supérieure à 30 km;

- les installations de stockage d'une capacité supérieure à 100'000 m3 pour le pétrole ou 150'000'000 m3 pour le gaz naturel;
- les centrales thermiques de plus de 200 MW et les centrales hydroélectriques de plus de 50 MW de puissance;
- les lignes aériennes de transport de plus de 345 kV de tension ou les câbles de plus de 100 kV de tension dans un réseau interconnecté international.

En Suisse, seul un petit nombre d'installations dépasse ces capacités. En outre, les dimensions minimales indiquées font que les projets visés sont connus des autorités fédérales à tout le moins dans leurs grandes lignes.

En vertu du 1er alinéa, l'Office fédéral de l'énergie doit être informé chaque année des données essentielles concernant les projets d'investissement importants dans les domaines de la production, du stockage et de la distribution d'hydrocarbures et d'énergie électrique. Pour les hydrocarbures, on mentionnera les projets dont la réalisation (début des travaux) est prévue dans les 3 ans, pour l'électricité, dans les 5 ans. Il convient de mentionner également les installations déjà en service ou en construction et celles qu'il est prévu d'arrêter dans les 3 ans (2e al.). Pour les projets d'investissement en cours d'élaboration, l'information doit porter aussi sur l'état d'avancement des procédures d'autorisation et sur la relation vis-à-vis des programmes nationaux. Les notifications, faites à l'aide de formules prescrites par la CE, sont transmises à la Commission par les soins de l'Office fédéral de l'énergie.

Article 3 Transit d'électricité et de gaz naturel

Les directives du Conseil relatives au transit d'électricité et au transit de gaz naturel sur les grands réseaux se recouvrent pratiquement à la lettre. Il est donc indiqué de les réunir dans une seule et même disposition du droit suisse. Leurs prescriptions portent cependant sur les seules opérations de transit international, à l'exclusion de l'obligation de transporter statué à l'article 13 de la loi sur les installations de transport par conduites (RS 746.1).

Quelques remarques préalables s'imposent au sujet du transit d'électricité : on pourrait croire, en pensant à la CE, que l'intégration en est à ses débuts et qu'elle est tributaire des efforts de la Communauté. Il n'en est pas ainsi. L'Europe unie existe depuis longtemps dans ce domaine, grâce à l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE), et son développement se poursuit sans relâche. La directive sur le transit d'électricité se situe dans la ligne des objectifs de l'UCPTE. Le volume des échanges au sein de l'Union et avec les pays voisins s'accroît continuellement. Celle-ci va s'agrandir encore nettement ces prochaines années avec l'arrivée des pays d'Europe centrale.

La nouvelle obligation de transporter est un progrès qualitatif pour l'Union européenne. Jusqu'ici, deux entreprises membres du réseau interconnecté mais non voisines ne pouvaient passer des contrats sur la fourniture de courant qu'avec l'accord des propriétaires des réseaux les reliant entre elles. Les pays de transit avaient donc le pouvoir d'empêcher l'échange. Le fonctionnement de l'Union a ce pendant montré que des solutions étaient généralement trouvées.

Le 1er alinéa contraint les exploitants de grands réseaux de transport d'électricité et de gaz à faciliter le transit international entre ces réseaux lorsque les conditions de transport sont équitables pour les deux parties et la capacité des réseaux suffisante. Dans le même temps, la sécurité de l'approvisionnement et la qualité des services offerts doivent être maintenues.

L'Etat n'a aucun rôle direct à jouer dans ce transit d'énergie. Voilà pourquoi le 2e alinéa se réfère aux accords négociés entre intéressés.

Des organes de conciliation sont prévus en cas de litige sur les conditions de transit (3e al.). Ces organes réunissent les représentants des sociétés responsables des réseaux de transport en Europe. Ils sont engagés par diverses autorités internationales, selon les participants au transit:

- par la Commission de la CE pour le transit à l'intérieur de la CE;
- par une autorité de surveillance de l'AELE pour le transit à l'intérieur de l'AELE;

- par le "EEA-Joint Committee" pour le transit entre Etats de la CE et Etats de l'AELE.

Les organes de conciliation mènent une action purement médiatrice. Ils ont pour but de réunir les parties autour de la table des négociations avant un affrontement en tribunal. Les entreprises ne peuvent pas s'opposer à une telle tentative. En cas d'échec, chacune des parties peut engager une procédure devant la cour de justice compétente en vertu de l'article 24 de l'Accord EEE et de son annexe IV.

Le 4e alinéa règle la transmission d'informations. Conformément aux dispositions de l'Accord EEE, les entreprises concernées ne communiquent pas leurs informations sur le transit d'électricité ou de gaz à la CE directement, mais à l'Office fédéral de l'énergie. Celui-ci les communique au secrétariat de l'AELE, qui les transmet aux organes de la CE.

Par le 5e alinéa, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie est chargé de déterminer, avec les intéressés, les entreprises concernées par les prescriptions sur le transport.

Enfin, le 6e alinéa renvoie aux directives de la CE pour les détails.

Article 4 Centrales utilisant des produits pétroliers

Cette disposition se fonde sur la directive concernant la limitation de l'utilisation de produits pétroliers dans les centrales électriques. Elle prévoit en particulier qu'une centrale alimentée au pétrole ne doit être autorisée que si sa puissance n'atteint pas 10 MW ou si elle est destinée à produire exclusivement de l'énergie de pointe. Ces conditions montrent bien que l'accent est mis sur le remplacement du pétrole par d'autres agents énergétiques, comme c'est le cas en Suisse. Mais lorsque la directive a été adoptée, elle ne visait pas seulement à promouvoir le recours au gaz naturel, mais aussi l'emploi accru du charbon, qui n'est plus souhaité aujourd'hui, du fait des impératifs de l'écologie.

Cette directive n'a pratiquement aucune signification pour la Suisse. Étant un élément de l'Acquis communautaire, elle a néanmoins sa place dans le droit suisse. Elle s'adresse avant tout aux cantons.

Le 1er alinéa fixe le principe de l'autorisation, à obtenir d'une autorité cantonale. Au préalable, on examine s'il y a lieu d'utiliser la houille comme combustible de remplacement (2e al.). Le 3e alinéa oblige les cantons à faire connaître à l'autorité fédérale compétente les autorisations octroyées. Là encore, on se réfère à des directives pour fixer les détails de la réglementation (4e al.).

Article 5 Traitement des données

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est compétent pour saisir, traiter et retransmettre toutes les données et informations recueillies du fait de cette loi. Il est tenu de les traiter de manière confidentielle. L'identité des fournisseurs de données restera secrète, autant que possible. Cependant, lorsqu'il est impossible de maintenir l'anonymat (informations sur des opérations isolées de transit d'électricité ou de gaz, ou sur les différents projets d'investissement dans le domaine de l'énergie), les données peuvent être transmises telles quelles aux organes compétents de l'EEE. En effet, les prescriptions de l'EEE visent précisément à obtenir ces indications à l'état brut.

Article 6 Procédure de recours

L'article 6 renvoie à la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) et à la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) pour les questions de procédure de recours.

Article 7 Dispositions pénales

L'article 7 énumère les dispositions pénales nécessaires pour l'exécution et désigne l'Office fédéral de l'énergie comme autorité d'exécution.

Seules des dispositions pénales spécifiques permettront d'exécuter cet arrêté fédéral. En effet, le renvoi à l'article 292 du code pénal (RS 311.0) ne suffit pas. Quiconque

n'accomplit pas les obligations découlant de l'arrêté doit pouvoir être rappelé à l'ordre rapidement, au moyen d'une procédure simple. L'application de l'article 292 du code pénal exigerait qu'une décision soit prise lorsque les notifications prescrites ne sont pas faites. Seul le non-respect de cette décision pourrait être sanctionné. Outre des complications pour toutes les parties, cette menace indirecte signifierait que la procédure n'est pas menée par une autorité administrative, mais par les autorités pénales ordinaires.

Article 8 Exécution

Certaines directives précisent qu'une autorité nationale règle certains détails de l'exécution. L'article 8 délègue cette compétence au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

Article 9 Modification du droit en vigueur

Les modifications de la loi sur l'énergie atomique (RS 732.0) et de l'arrêté fédéral concernant cette loi (RS 732.1) (ch. 1 et 2) découlent de l'adoption de la directive du Conseil pour la mise en oeuvre de l'article 67 du Traité CE (libre circulation des capitaux, Art. 40 Accord EEE). Cette même directive justifie la modification de l'article 4, 1er alinéa, de la loi sur les installations de transport par conduites (RS 746.1) (ch. 3). S'appuyant sur le principe de la liberté d'établissement et de la libre circulation des services, la directive en question interdit de réserver l'octroi d'autorisations pour des installations nucléaires ou des pipelines à des citoyens suisses ou à des personnes morales à majorité helvétique. Les dispositions à ce sujet devront être modifiées de façon à ce que les promoteurs (personnes physiques ou morales) de tout l'Espace économique européen bénéficient des mêmes conditions que les Suisses.

3 Conséquences

3.1 Sur le plan de la Confédération

Dans l'optique actuelle, le présent arrêté n'a pas des conséquences importantes pour la Confédération, ni financièrement ni en matière de personnel. Les tâches qu'il lui vaut

consistent à recueillir et transmettre des données et des informations. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pourra vraisemblablement s'en charger sans faire appel à du personnel supplémentaire ni assumer des dépenses particulières. Mais seule l'exécution de l'arrêté montrera si ces prévisions sont réalistes. Il en va de même pour l'Office fédéral de la statistique et pour la Direction générale des douanes, auxquels se réfère l'arrêté.

Cette évaluation ne tient cependant pas compte des travaux qu'occasionnera pour l'OFEN l'Accord EEE lui-même. Il est fort possible que la future évolution du droit de l'EEE dans le domaine de l'énergie et la sauvegarde des intérêts de la Suisse requièrent une grande masse de travail.

3.2 Sur le plan des cantons

Seule la disposition, peu importante, sur le recours au pétrole dans des centrales touche les cantons. Ceux-ci devront désormais, en autorisant une telle installation, respecter les conditions indiquées dans l'arrêté.

3.3 Pour l'économie

Dans sa forme actuelle, l'arrêté fédéral sur le droit en matière d'énergie dans l'Espace économique européen n'a aucune conséquence importante pour l'économie énergétique suisse. Il instaure la transmission de certaines données à la CE. Présentement, l'opération n'exige qu'un effort supplémentaire négligeable. Les dispositions régissant le transit d'électricité et de gaz naturel à travers la CE correspondent, dans leurs grandes lignes, aux systèmes interconnectés qui fonctionnent déjà. Ceux-ci vont être institutionnalisés formellement au sein de la CE. L'obligation de négocier vient s'y ajouter désormais, et en dernier recours, une instance judiciaire peut décider de la conclusion d'un contrat de transit.

L'arrêté fédéral revêt une signification pour l'économie énergétique suisse du fait que la législation en matière d'énergie de la CE devient applicable dans notre pays. L'évolution future de cette législation aura des retombées pour la Suisse. La CE a d'ores et déjà esquissé la voie sur laquelle il conviendrait de faire avancer l'intégration européenne dans le domaine de l'énergie (plan en trois phases de janvier 1992). Si ces

intentions deviennent toutes réalité, l'économie énergétique suisse sera confrontée, à la longue, à des conditions de concurrence fondamentalement transformées. Il convient cependant de ne pas oublier que leur mise en oeuvre, notamment celle du "Third party access" (droit des tiers au transport d'électricité et de gaz par des réseaux existants), se heurte à l'opposition de plusieurs pays.

4 Programme de la législature

Le projet ne figure pas dans le programme de la législature. Il découle cependant de l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral sur le droit en matière d'énergie dans l'Espace économique européen se fonde sur différentes dispositions constitutionnelles, énumérées dans le préambule :

- Électricité: article 24quater cst.
- Environnement: article 24septies cst.
- Énergie: article 24octies cst.
- Conduites: article 26bis cst.

La première et la dernière de ces dispositions (art. 24quater et 26bis cst.) autorisent le législateur à formuler des prescriptions sur le transport d'énergies de réseau (électricité, gaz, pétrole). C'est pourquoi l'adhésion aux deux directives de la CE sur le transit s'appuie sur elles.

Les mesures prises dans la lutte contre la pollution de l'air se fondent sur l'article relatif à la protection de l'environnement (art. 24septies cst.). Ce peuvent être des

prescriptions sur l'utilisation économe d'énergie. Le régime de l'autorisation instauré pour les centrales thermiques s'appuie sur cette disposition, et non pas seulement sur l'article énergétique (art. 24 octies cst.).

Mais de manière générale, les dispositions se fondent sur le principe selon lequel la Suisse est tenue de reprendre l'Acquis communautaire, c'est-à-dire le droit en vigueur de l'Espace économique européen, et de se donner les règles de droit nécessaires à son exécution (art. 7, Accord EEE).

5.2 Délégation de compétences législatives

Dans le contexte de l'Accord EEE, il est prévu de compléter les dispositions transitoires de la constitution fédérale par un article. Cette nouvelle disposition prévoit que la compétence de légiférer est déléguée au Parlement pour les actes législatifs qui doivent entrer en vigueur en même temps que l'Accord EEE.

C'est le cas pour le présent projet. Il n'est donc pas sujet au référendum.

Arrêté fédéral sur le droit en matière d'énergie dans l'Espace économique européen

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 24^{quater}, 24^{septies}, 24^{octies} et 26^{bis} de la constitution;

en exécution de l'article 24 de l'Accord du 2 mai 1992¹⁾ sur l'Espace économique européen et de son annexe IV, laquelle se réfère:

- au règlement n° 1056/72 du Conseil du 18 mai 1972²⁾ concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité,
- à la directive n° 90/547 du Conseil du 29 octobre 1990³⁾ relative au transit d'électricité sur les grands réseaux,
- à la directive n° 91/296 du Conseil du 31 mai 1991⁴⁾ relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux,
- à la directive n° 75/405 du Conseil du 14 avril 1975⁵⁾ concernant la limitation de l'utilisation de produits pétroliers dans les centrales électriques;

vu le message du Conseil fédéral du 27 mai 1992⁶⁾,

arrête:

Section 1: But et champ d'application

Article premier

¹⁾ Le présent arrêté fédéral vise à permettre la réalisation de l'Accord EEE dans le domaine de l'énergie.

²⁾ Les dispositions régissant la saisie de données par l'Office fédéral de la statistique sont applicables à l'exécution de la directive n° 90/377 du Conseil du 29 juin 1990⁷⁾ instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité et de la directive n° 76/491 du Conseil du 4 mai 1976⁸⁾ concernant une procédure communautaire

¹⁾ RO 1993 ...

²⁾ JOCE n° L 120 du 25. 5. 72, p. 7, modifié par les règlements n° 1215/76 (REEE ...; JOCE n° L 140 du 28. 5. 76, p. 1), 3025/77 (REEE ...; JOCE n° L 358 du 31. 12. 77, p. 12)

³⁾ REEE ...; JOCE n° L 313 du 13. 11. 90, p. 30

⁴⁾ REEE ...; JOCE n° L 147 du 12. 6. 91, p. 37

⁵⁾ REEE ...; JOCE n° L 178 du 9. 7. 75, p. 26

⁶⁾ FF 1992 V 75

⁷⁾ REEE ...; JOCE n° L 185 du 17. 7. 90, p. 16

⁸⁾ REEE ...; JOCE n° L 140 du 28. 5. 76, p. 4, complétée par la décision de la Commission n° 77/190 (REEE ...; JOCE n° L 61 du 5. 3. 77, p. 34)

d'information et de consultation sur les prix du pétrole brut et des produits pétroliers dans la Communauté.

³ Les dispositions régissant la saisie de données par la Direction générale des douanes pour la statistique du commerce extérieur sont applicables à l'exécution du règlement n° 1893/79 du Conseil du 28 août 1979¹⁾ instaurant un enregistrement dans la Communauté des importations de pétrole.

Section 2: Prescriptions en matière d'énergie

Art. 2 Notification des projets d'investissement dans les domaines du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité

¹ Celui qui construit ou exploite des installations de production, de transport ou de stockage de pétrole, de gaz naturel ou d'électricité doit communiquer à l'Office fédéral de l'énergie (Office), chaque année, les caractéristiques essentielles des projets d'investissements importants qu'il prévoit de concrétiser dans les trois ans, s'il s'agit de pétrole ou de gaz naturel, ou dans les cinq ans, s'il s'agit d'électricité.

² La notification est également obligatoire pour la désaffectation de telles installations, lorsqu'elle est prévue dans les trois ans.

³ Les détails sont réglés conformément au règlement n° 1056/72 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité.

Art. 3 Transit d'électricité et de gaz naturel

¹ Les sociétés exploitant en Suisse des grands réseaux de transport d'électricité à haute tension ou des grands réseaux de gaz à haute pression facilitent le transit international d'électricité ou de gaz entre grands réseaux dans des conditions appropriées, pour autant que la capacité du réseau le permette et que ni la sécurité de l'approvisionnement ni la qualité des prestations n'en souffrent.

² Les sociétés intéressées conviennent des conditions du transit.

³ Toute société intéressée peut soumettre les conditions de transit à l'appréciation de l'organe de conciliation compétent en vertu de l'article 24 et de l'annexe IV de l'Accord EEE.

⁴ Les sociétés exploitant les grands réseaux de transport communiquent à l'Office:

- a. toutes les demandes de transit. Les demandes de transit d'électricité ne doivent être notifiées que si elles s'appuient sur un contrat de fourniture d'une durée d'au moins une année;
- b. tout contrat de transit, une fois conclu;

¹⁾ REEE . . . ; JOCE n° L 220 du 30. 8. 79, p. 1, modifié par les règlements 2592/79 (REEE . . . ; JOCE n° L 297 du 24. 11. 79, p. 1), 649/80 (REEE . . . ; JOCE n° L 365 du 31. 12. 80, p. 23), 481/81 (REEE . . . ; JOCE n° L 52 du 27. 2. 81, p. 1), n° 4152/88 (REEE . . . ; JOCE n° L 367 du 31. 12. 88, p. 7)

c. les raisons pour lesquelles un contrat de transit n'a pas pu être conclu dans le délai d'une année à compter de la réception de la demande.

⁵ Après avoir consulté les intéressés, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (Département) désigne les entreprises responsables des grands réseaux de transport.

⁶ Les détails sont réglés conformément à la directive n° 90/547 relative au transit d'électricité sur les grands réseaux et à la directive n° 91/296 relative au transit de gaz naturel sur les grands réseaux.

Art. 4 Centrales utilisant des produits pétroliers

¹ Une autorisation de l'autorité cantonale compétente est nécessaire pour construire ou transformer une centrale qui utilise intégralement ou en majeure partie des produits pétroliers pour son exploitation.

² Avant d'octroyer l'autorisation, on examinera si une installation bivalente, pouvant fonctionner également à la houille, n'est pas souhaitable pour des raisons de sécurité de l'approvisionnement.

³ L'autorité cantonale compétente communique à l'Office les autorisations octroyées selon le 1^{er} alinéa.

⁴ Les détails sont réglés conformément à la directive n° 75/405 concernant la limitation de l'utilisation de produits pétroliers dans les centrales électriques.

Art. 5 Traitement des données par l'Office fédéral de l'énergie

¹ L'Office peut traiter à des fins statistiques les données et les informations qui lui sont communiquées en vertu du présent arrêté et en publier les résultats de telle sorte que les personnes et entreprises concernées ne soient pas reconnaissables.

² Il peut transmettre les données mentionnées aux articles 2 à 4 de l'arrêté aux organes de l'EEE compétents en la matière.

Section 3: Procédure et dispositions pénales

Art. 6 Procédure de recours

La procédure de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et par la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾.

Art. 7 Dispositions pénales

¹ Sera puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 francs celui qui, intentionnellement ou par négligence:

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110; RO 1992 228

- a. omet de fournir les indications requises par les autorités en vertu du présent arrêté ou fournit des indications fausses ou incomplètes;
- b. omet de procéder aux notifications prescrites par le présent arrêté, notifie des données fausses ou incomplètes, ou ne respecte pas les délais impartis.

² La procédure est régie par la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾. L'autorité de poursuite et de jugement est l'Office.

Section 4: Dispositions finales

Art. 8 Exécution

Le Département règle les détails et prend les mesures que le droit de l'EEE, sur lequel repose le présent arrêté, confie à une autorité nationale.

Art. 9 Modifications du droit en vigueur

1. La loi fédérale du 23 décembre 1959²⁾ sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations est modifiée comme il suit:

Art. 5, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral peut subordonner l'octroi de l'autorisation de construire ou d'exploiter une installation atomique à la condition que le requérant soit citoyen d'un Etat de l'EEE et qu'il habite un Etat de l'EEE. Si l'autorisation est sollicitée par une personne morale, le Conseil fédéral peut exiger que celle-ci soit constituée selon le droit d'un Etat de l'EEE et qu'elle ait son siège dans un Etat de l'EEE.

2. L'arrêté fédéral du 8 octobre 1978³⁾ concernant la loi sur l'énergie atomique est modifié comme il suit:

Art. 3, 3^e al.

³ L'autorisation générale n'est accordée qu'à des citoyens d'un Etat de l'EEE, habitant un Etat de l'EEE, ou à des personnes morales constituées selon le droit d'un Etat de l'EEE et qui ont leur siège dans un Etat de l'EEE.

3. La loi fédérale du 4 octobre 1963⁴⁾ sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux est modifiée comme il suit:

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 732.0

³⁾ RS 732.01

⁴⁾ RS 746.1

Art. 4, 1^{er} al.

¹ Une concession pour la construction ou l'exploitation d'une installation traversant la frontière nationale peut être accordée uniquement à un citoyen d'un Etat de l'EEE habitant un Etat de l'EEE, à une corporation de droit public d'un Etat de l'EEE ou à une personne morale constituée selon le droit d'un Etat de l'EEE et qui a son siège dans un Etat de l'EEE.

Art. 10 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale. Il est applicable aussi longtemps que l'Accord EEE est en vigueur.

² Conformément à l'article 20 des dispositions transitoires¹⁾ de la constitution, il n'est pas sujet au référendum.

³ Il entre en vigueur en même temps que l'Accord EEE.

35346

¹⁾ RO ...

3.2 Arrêté fédéral portant modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)

1.1 Introduction

L'Accord sur l'Espace économique européen (traité EEE) fait obligation à la Suisse de reprendre l'"Acquis communautaire", à savoir le droit communautaire existant, dans un certain nombre de domaines, dont la protection de l'environnement (articles 73 à 75 de l'Accord EEE, annexes II et XX). Or, la politique menée par la Communauté européenne (CE) en matière d'environnement repose sur des principes et vise des objectifs identiques à ceux qui sous-tendent la politique environnementale conduite par la Suisse: principe de prévention, principe du pollueur-payeur, lutte à la source, gestion rationnelle des ressources. Ce parallélisme de fond et de forme fait que la traduction en droit national par la Suisse du droit de l'environnement de la CE ne pose pas de problèmes majeurs. Cependant, malgré les similitudes évidentes entre l'un et l'autre systèmes juridiques, il n'en subsiste pas moins certains domaines où le droit de l'environnement de la Suisse devra être adapté au droit de l'environnement de la CE, d'abord, parce que celui-ci est en l'occurrence prééminent, ensuite, du fait des divergences nécessairement attachées à la complexité de certaines prescriptions.

Comme il a déjà été constaté dans le message accompagnant l'Accord EEE (FF 1992 IV 1), l'adaptation au niveau de la loi touche les dispositions concernant:

- l'accès à l'information en matière d'environnement,
- la coopération avec l'étranger s'agissant de l'étude de l'impact sur l'environnement de projets susceptibles d'avoir des incidences transfrontalières,
- les substances dangereuses pour l'environnement, et plus particulièrement à l'information du preneur,

- la mise en oeuvre d'organismes dangereux pour l'environnement,
- les déchets,
- les exigences applicables à l'organisation des essais menés sur les substances et les organismes,
- l'échange d'informations avec des autorités étrangères.

Les modifications en question concernent avant tout la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01). Elles sont indispensables pour harmoniser le droit de l'environnement de la Suisse avec le droit de l'environnement de la CE d'une manière conforme à l'Accord EEE. La Suisse ne disposant d'aucune marge de manoeuvre sur le plan des échéances, la procédure législative normale doit être écartée au profit d'un arrêté fédéral de portée générale, d'une durée de validité indéterminée, et non soumis à référendum.

1.2 Information en matière d'environnement

Le 7 juin 1990, le Conseil des Communautés européennes a arrêté la directive 90/313 concernant la liberté d'accès à l'information. Cette directive (dir.) vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible (art. 1er dir.). De fait, cela signifie que dans le domaine des informations touchant l'environnement, chaque Etat membre doit passer d'une conception plutôt restrictive, selon laquelle la confidentialité est la règle et la publicité l'exception, à une conception plus libérale, selon laquelle la publicité est la règle et la confidentialité l'exception. En sus de ce droit général d'accès à l'information, la directive dispose que les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour fournir au public des informations générales sur l'état de l'environnement au moyen, par exemple, de la publication périodique de rapports descriptifs (art. 7 dir.). Information passive (droit d'accès à l'information), information active (diffusion de l'information): la directive règle donc les deux préalables qui conditionnent la transparence de l'action administrative.

Les principales conséquences d'une adaptation du droit suisse de l'environnement à cette directive ont déjà été développées dans le message accompagnant l'Accord EEE. Ajoutons simplement qu'en plus des modifications qui concerneront spécifiquement la LPE, la traduction de ce texte en droit national exigera que fassent l'objet d'amendements mineurs les lois fédérales suivantes: loi sur la protection des eaux, loi sur la protection de la nature et du paysage, loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, et loi sur la pêche.

1.3 Etude de l'impact sur l'environnement (EIE)

Depuis l'entrée en vigueur de la LPE, intervenue le 1er janvier 1985, certains types d'installations doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement. L'article 9 LPE prévoit qu'avant de prendre une décision sur la planification et la construction ou la modification d'installations pouvant affecter sensiblement l'environnement, l'autorité apprécie leur compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement. Cet article est concrétisé par l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; RS 814.011), entrée en vigueur le 1er janvier 1989.

L'article 9 LPE comme l'OEIE portent déjà fortement l'empreinte et de la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, arrêtée par le Conseil des Communautés européennes le 27 juin 1985, et de ses avants-projets. Aussi l'EIE telle qu'elle doit être effectuée en Suisse correspond-elle dans les grandes lignes aux dispositions de la directive: l'EIE ne s'applique qu'à des installations, elle vise aussi bien des projets publics que des projets privés, elle fait obligation au requérant d'établir un rapport, elle s'insère dans des procédures existantes, ses résultats constituent l'un des critères de décision de l'autorité, le rapport du requérant et les résultats de l'EIE sont accessibles au public. Seul point sur lequel la réglementation suisse s'écarte de la directive: l'information et la consultation des Etats dont l'environnement peut être touché par un projet.

Selon l'article 7 de la directive, lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre, ou lorsqu'un Etat membre susceptible d'être affecté notablement le demande, l'Etat membre sur le territoire duquel il est proposé d'exécuter le projet transmet à l'autre Etat membre les informations pertinentes (à savoir: les informations que le requérant est tenu de

communiquer à l'autorité) en même temps qu'il les met à la disposition de ses propres ressortissants. Ces informations servent de base pour toute consultation nécessaire dans le cadre des relations bilatérales des deux Etats membres sur une base de réciprocité et d'équivalence. D'autre part, la directive prévoit à l'article 8 que lesdites informations doivent être prises en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation. De même, elle prévoit à l'article 9 que si un Etat membre a été informé conformément à l'article 7 de la directive, il sera également informé de la décision. Enfin, elle dispose à l'article 10 que la transmission d'informations à un autre Etat membre et la réception d'informations d'un autre Etat membre sont soumises aux restrictions en vigueur dans l'Etat membre où le projet doit être exécuté.

La LPE ne prévoit pas de mécanisme d'information et de consultation de ce type, même si en pratique, la Suisse informe et consulte déjà régulièrement les Etats voisins, selon des modalités variables, il est vrai. Aussi la pleine conformité avec la directive exige-t-elle que l'obligation d'informer et de consulter les Etats concernés figure expressément dans la LPE. Par ailleurs, l'introduction d'une disposition en ce sens constituerait également une mise en accord avec l'essentiel de la Convention de la CEE-ONU du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (à laquelle la Suisse n'a pas encore adhéré).

1.4 Substances dangereuses pour l'environnement - Information du preneur

En matière de produits chimiques, la CE mène une politique d'information ouverte qui présente notamment les caractéristiques suivantes:

- tous les utilisateurs professionnels de produits chimiques doivent se voir remettre une fiche technique de sécurité (dir. 88/379 du Conseil en date du 5 mars 1991);
- pour un certain nombre de données, la confidentialité ne peut être exigée (données écotoxicologiques, données toxicologiques, propriétés physico-chimiques);
- les dispositions relatives aux tests obligatoires, à la classification et à l'étiquetage s'appliquent également sans restriction aux substances qui ne sont mises sur le marché qu'à titre de produits intermédiaires;

- tous les produits chimiques, y compris ceux qui ne sont pas classés comme dangereux, sont soumis à des dispositions en matière d'information et d'étiquetage.

Par comparaison, les dispositions de l'article 27 LPE sont trop axées sur la seule information du consommateur final, et notamment du particulier. Pour l'essentiel, en effet, le fabricant doit uniquement fournir au preneur les indications pertinentes sur la manière d'utiliser son produit, par le biais d'un mode d'emploi. Il n'est pas obligé de lui communiquer les propriétés des substances qu'il contient.

La législation suisse s'écarte d'autant plus du droit communautaire que le fabricant n'est pas systématiquement tenu d'informer le preneur: s'il estime, au terme du contrôle autonome, que le produit est sans danger pour l'environnement quelle que soit l'utilisation qui en est faite, il est autorisé à le remettre sans information aucune.

Comme il a déjà été dit dans le message accompagnant l'Accord EEE (chapitre 7.21110, lettre b), l'article 27 LPE constitue en conséquence une base légale insuffisante pour permettre à lui seul d'introduire en Suisse par voie d'ordonnance les dispositions prévues par la CE relatives à l'information en matière de substances dangereuses.

Une modification de la LPE en ce sens permettrait en outre au niveau de l'ordonnance d'harmoniser les dispositions sur la fiche technique de sécurité à celles de la directive 91/155. De même, elle permettrait de mettre en accord les exigences prévues par l'ordonnance sur les substances en matière d'étiquetage avec celles, beaucoup plus détaillées, des directives concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances dangereuses (67/548) et des préparations dangereuses (88/379).

L'Accord EEE prévoit un délai transitoire de deux ans pour la reprise au niveau national des directives précitées. Il serait donc également tout à fait envisageable de procéder à la modification de l'article 27 LPE dans le cadre de la procédure législative normale. Cependant, comme la LPE doit de toute façon être modifiée dans le cadre du programme de législation Eurolex, cette solution entraînerait un retard inutile, encore aggravé par le fait qu'en tout état de cause, ladite modification ne deviendra effective

qu'une fois qu'il aura été procédé à l'adaptation en conséquence de l'ordonnance sur les substances. En ce qui concerne précisément cette ordonnance, il est prévu de la modifier en même temps que la législation sur les toxiques de façon à harmoniser au mieux les nouvelles dispositions. Mais, et ceci est important, comme la modification de ces différents textes sera menée à bien dans le cadre de la procédure législative normale (et donc ultérieurement), avec à la clef un référendum, la reprise en Suisse des directives mentionnées ci-dessus dépendra de la volonté du peuple.

Il est enfin à noter que la modification de l'article 27 LPE telle qu'elle est proposée exigera que soient retouchés sur le plan rédactionnel les articles 26, 28, 41, 60 et 61 LPE.

1.5 Organismes dangereux pour l'environnement

Le 23 avril 1990, le Conseil des Communautés européennes a arrêté, d'une part, la directive 90/219 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, et d'autre part, la directive 90/220 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement. Comme toutes les textes adoptés par la CE en matière d'environnement, elles sont fondées l'une comme l'autre sur le principe de l'action préventive et ont pour objectif de préserver, de protéger et d'améliorer l'environnement ainsi que de protéger la santé des personnes.

S'agissant de la protection de l'environnement, les dispositions qu'il est proposé d'inclure dans la LPE (auxquelles il faut ajouter l'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs; OPAM; RS 814.012) répondent aux dispositions communautaires et constituent donc une base légale suffisante pour qu'une réglementation similaire puisse être édictée par voie d'ordonnance en Suisse.

Pour ce qui de la protection de la santé humaine, elle est doublement assurée: d'abord par le biais des nouvelles prescriptions de la loi sur les épidémies, qui s'inscrivent dans le cadre de la lutte contre les maladies contagieuses (cf. chapitre 2.1). Ensuite, par la reprise du droit communautaire des produits chimiques (d'ici au 1er janvier 1995), puisqu'il est prévu ensuite d'étendre aux organismes dangereux (matière vivante) le champ d'application de la législation sur les toxiques, actuellement circonscrit simplement aux substances dangereuses (matière inerte), ce qui permettra leur évaluation sur le plan toxicologique. Cette approche globale se traduira par un système

unique d'information et d'étiquetage en matière de substances et d'organismes, souhaitable tant du point de vue de la protection du consommateur que du point de vue de l'unité de la matière. Mais ce réaménagement, qui n'est pas exigé par l'Accord EEE, ne sera réalisé qu'à l'occasion de la révision totale de la législation sur les toxiques, qui elle-même aura lieu dans le cadre de la procédure législative normale.

Les nouvelles dispositions sur les organismes suivent les directives 90/219 et 90/220 et, par là, sont également conformes aux décisions 91/448, 91/596 et 92/146 du Conseil et de la Commission. Fidèles en cela à ces directives et décisions, elles s'attachent exclusivement aux questions touchant la sécurité biologique, sans se préoccuper de considérations autres, notamment politiques, économiques ou éthiques.

Comme d'autres réglementations suisses (par ex.: loi sur les épidémies, ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs, ordonnance sur les matières auxiliaires), ces nouvelles dispositions visent également les organismes naturels qui sont dangereux pour l'homme et l'environnement: cette extension du champ d'application n'est pas seulement souhaitable pour éviter un dispositif législatif lacunaire, voire illogique ou même contradictoire, mais aussi pour des raisons de sécurité juridique - sans compter qu'elle répond aux tentatives effectuées par différentes enceintes internationales en vue de réglementer la mise en oeuvre d'organismes naturellement dangereux (cf. par ex. le projet de convention rédigé par un groupe de travail du Conseil de l'Europe sur les dommages à l'environnement résultant d'activités dangereuses (CJ-EN [91] 8), qui, axé sur les problèmes juridiques touchant la responsabilité civile, traite aussi bien des micro-organismes génétiquement modifiés que des micro-organismes naturellement pathogènes; ou, autre exemple, la directive 90/679 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail).

Un projet d'amendement en ce sens avait déjà été proposé en 1990 dans le cadre de la procédure de consultation engagée pour la révision de la LPE. Ce projet avait reçu à l'époque un écho favorable de la plupart des intéressés, et l'approche adoptée, visant à encadrer légalement aussi bien les organismes génétiquement modifiés que les organismes génétiquement non modifiés, n'avait soulevé aucune contestation. La nécessité de réglementer en Suisse les questions relatives aux organismes avait été reconnue unanimement, et nombreux étaient ceux qui avaient alors demandé que la révision de la LPE soit menée à terme dans les meilleurs délais. Aussi est-il logique que les organismes dangereux soient pris en compte dans le présent arrêté fédéral, qui

constitue le moyen le plus rapide pour introduire une législation en la matière dans la mesure où il n'est pas soumis au référendum.

Les nouvelles dispositions permettent de réglementer des questions où subsistait jusqu'à ce jour un certain flou, comme:

- le problème des déchets, des eaux usées et des émissions contenant des organismes et provenant de l'exploitation normale d'entreprises de production ou d'installations de recherche (par ex. dans le cadre de la production de médicaments, de vaccins, de denrées alimentaires ou de produits pour le traitement des plantes);
- la dissémination dans l'environnement d'organismes effectuée à titre expérimental (avec l'évaluation des incidences sur l'environnement);
- l'utilisation d'organismes impliquant une dissémination dans l'environnement (en vue de l'extraction de matières premières, de l'élimination de déchets, de la lutte contre les nuisibles);
- l'importation et le commerce de plantes d'ornement (nécessité d'une mise en quarantaine en vue de protéger les plantes et les cultures indigènes de certains nuisibles, maladies ou mauvaises herbes).

1.6 Déchets

La directive 91/156 du Conseil des Communautés européennes, du 18 mars 1991, modifiant la directive 75/442 relative aux déchets, définit le cadre d'une gestion écologique des déchets. Ce texte donne un caractère prioritaire à la prévention des déchets, mais il encourage aussi leur valorisation et stipule qu'ils doivent désormais faire l'objet d'une élimination et d'une valorisation qui soient à la fois respectueuses de l'environnement et conformes à l'état de la technique. En outre, il prévoit la mise en oeuvre de mesures d'organisation destinées à garantir que l'élimination et la valorisation des déchets se feront le plus près possible de leur lieu de production. Ces objectifs sont en conformité avec ceux que poursuit la Suisse (cf. Lignes directrices

pour la gestion des déchets en Suisse, Cahier de l'environnement n°51, OFEFP, 1986).

S'agissant de l'harmonisation du droit suisse avec le droit communautaire dans le domaine des déchets, la directive 91/156 constitue sans nul doute le texte clef à prendre en compte. Les autres directives, en effet, ne contiennent que des prescriptions applicables à certains déchets ou types de déchets, toutes dispositions pour la traduction desquelles en droit national les bases légales nécessaires figurent déjà dans la LPE. Aussi sera-t-il possible de procéder directement aux adaptations nécessaires, d'ailleurs tout au plus ponctuelles, en agissant par voie d'ordonnance. Il est cependant à noter qu'en matière de déchets dangereux, les deux directives générales (directive 78/319 du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux; directive 84/631 du Conseil, du 6 décembre 1984, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux - plusieurs fois modifiée) prévoient un délai transitoire dont l'échéance a été fixée au 1er janvier 1995.

En ce qui concerne les dispositions touchant la prévention et la valorisation ainsi que la mise en oeuvre sur l'ensemble du territoire d'une élimination des déchets respectueuse de l'environnement telles qu'elles sont arrêtées dans la directive 91/156, les bases légales nécessaires pour leur introduction en Suisse sont déjà contenues dans la LPE. L'article 32, 4^e alinéa, LPE confère en effet au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions visant à réduire les déchets et leur teneur en polluants et à favoriser leur valorisation. En outre, le 3^e alinéa de ce même article dispose que le Conseil fédéral édicte des prescriptions techniques et d'organisation sur les installations de traitement des déchets. L'article 31, 4^e alinéa, LPE, enfin, fait obligation aux cantons d'élaborer des plans de gestion des déchets, sous la coordination de la Confédération, et de prévoir les emplacements nécessaires pour les installations d'élimination, notamment pour les décharges.

S'agissant des autorisations, la directive 91/156 dispose aux articles 9 et 10 que tout établissement ou toute entreprise qui effectue des opérations de valorisation ou d'élimination (cf. annexes II A et II B) doit obtenir une autorisation de l'autorité compétente visée à l'article 6. Après examen de la législation pertinente, il apparaît qu'en fait, les installations ou entreprises en question sont déjà soumises à autorisation au regard du droit suisse: les opérations précitées ne peuvent en effet être effectuées sans une construction ou une installation appropriée; or, toute construction ou installation est soumise à une autorisation au sens des articles 22 et 24 de la loi du

22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Pour ce qui est des déchets dangereux selon l'article 32, 2^e alinéa, LPE, concrétisé par l'article 16 de l'ordonnance du 12 novembre 1986 sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS; RS 814.014), il est prévu que seul le titulaire d'une autorisation est habilité à les accepter. Par ailleurs, il faut rappeler dans ce contexte l'obligation pour les entreprises qui sont soumises à la loi sur le travail (RS 822.11) de bénéficier d'une autorisation des plans et d'une autorisation d'exploitation. Enfin, il convient de mentionner que l'aménagement et l'exploitation de décharges sont soumis à une autorisation au sens de l'article 30, 2^e alinéa, LPE, et qu'il existe en sus les autorisations cantonales pour usage spécial. Considérées dans leur ensemble, ces différentes procédures, qui d'ailleurs se chevauchent parfois, constituent une réglementation suffisamment dense pour que les activités visées par la directive soient en Suisse pratiquement toutes soumises à autorisation. En outre, comme l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doit également vérifier la conformité du projet avec le droit de l'environnement, elle correspond déjà à l'autorité compétente au sens de l'article 6 de la directive. En conséquence, il n'est pas nécessaire de créer une autorisation fédérale supplémentaire.

La directive 91/156 stipule par ailleurs à l'article 9, 2^e alinéa, que lesdites autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée. Pour ce qui est de la Suisse, il existe dans le domaine des déchets spéciaux une disposition parallèle selon laquelle la durée de validité de l'autorisation est limitée à cinq ans au plus (art. 30, 2^e al., ODS). Cependant, comme il n'existe pas au niveau fédéral de prescriptions pour les autres déchets, il convient de compléter la LPE en conséquence.

Enfin, la directive 91/156, qui se fonde sur le principe d'un contrôle strict des activités économiques liées à la gestion des déchets, dispose que lorsqu'ils ne sont pas soumis à autorisation, les établissements ou entreprises assurant à titre professionnel la collecte ou le transport de déchets ou qui veillent à l'élimination ou à la valorisation de déchets pour le compte de tiers (négociants ou courtiers) sont soumis à un enregistrement auprès des autorités compétentes. Etant donné que la LPE ne prévoit pas d'obligation générale à ce titre, il convient de la compléter, de façon à créer la base légale qui permettra d'introduire une réglementation en ce sens.

1.7 Exigences applicables à l'organisation des essais menés sur les substances et les organismes dans le cadre du contrôle autonome

Le 12 mai 1991, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pris une décision relative à l'acceptation mutuelle des données pour l'évaluation des produits chimiques, dans laquelle il constatait notamment que cette reconnaissance mutuelle dépendait de deux préalables, à savoir:

1. le recours par tous les pays à des méthodes d'examen, de mesure et de calcul scientifiquement reconnues, et notamment à celles qui sont définies dans les lignes directrices de l'OCDE sur les essais de produits chimiques
2. le respect par tous les pays des principes des bonnes pratiques de laboratoire (BPL).

Cette décision prend place parmi d'autres décisions ou recommandations de l'OCDE, qui visent toutes à renforcer au niveau international l'harmonisation des méthodes en matière de contrôle des substances. Plus précisément, l'objectif poursuivi est de dégager pour les laboratoires d'essais un standard de qualité qui soit unanimement reconnu et d'améliorer la transparence de la production de données scientifiques et techniques, ce qui permettra d'éviter que des expériences identiques soient réalisées par plusieurs pays et par là de mettre fin au gaspillage (en temps et en argent) et au sacrifice inutile d'animaux de laboratoire.

Suivant l'OCDE sur cette voie, le Conseil des Communautés européennes a arrêté les deux directives suivantes sur les bonnes pratiques de laboratoire (BPL):

1. directive 87/18 du Conseil, du 18 décembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques
2. directive 88/320 du Conseil, du 9 juin 1988, concernant l'inspection et la vérification des bonnes pratiques de laboratoire (BPL). Cette directive est

complétée par la directive 90/18 de la Commission, du 18 décembre 1989, concernant l'adaptation de la directive précitée au progrès technique.

Il faut en outre signaler qu'il a pris le 28 juillet 1989 une décision (89/569) concernant l'acceptation par la Communauté européenne d'une décision/recommandation de l'OCDE sur la mise en conformité aux Principes des bonnes pratiques de laboratoire.

Les deux directives précitées exigent toutes deux que les essais destinés à l'évaluation de la sécurité de produits chimiques doivent être menés conformément aux principes des bonnes pratiques de laboratoire (BPL), du moins en ce qui concerne leur organisation, leur réalisation et l'enregistrement des données.

Du fait de la différence d'organisation entre droit communautaire et droit suisse, le premier, structuré sur la base d'une classification par catégories de choses de même nature (substances, préparations, piles, engrais, etc), le second, agencé en fonction des objectifs visés (protection de l'environnement, protection de la santé, etc), avec l'éclatement des compétences que cela implique, les dispositions de la CE relatives aux BPL ont des conséquences aussi bien sur la LPE que sur la loi fédérale du 21 mars 1969 sur le commerce des toxiques (loi sur les toxiques; RS 814.8). L'une comme l'autre loi ne répondent aujourd'hui qu'en partie aux exigences du droit communautaire, d'où la nécessité d'un remaniement en conséquence.

1.8 Echange d'informations avec des autorités étrangères

Dans la CE, les fabricants et les importateurs peuvent mettre sur le marché communautaire différents types de produits sans formalités particulières, pour autant que les produits en question aient été enregistrés ou autorisés dans l'un des Etats membres. L'autorité auprès de laquelle il a été procédé à cette notification ou qui a délivré l'autorisation doit en informer les autres Etats membres ainsi que la Commission et leur rendre compte de sa décision.

Ce système implique la communication par les Etats membres aux autres Etats membres, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Commission, d'un certain nombre de documents contenant des données à caractère confidentiel, et notamment des documents suivants:

- dossiers techniques relatifs aux substances ou aux organismes ayant été communiqués à l'autorité compétente dans le cadre des procédures de notification ou d'autorisation (par ex.: dir. 90/220);
- rapports de contrôle établis par les autorités sur les inspections ayant été effectuées dans le cadre des BPL (dir. 88/320);
- résultats de l'évaluation de demandes d'autorisation de mise sur le marché à des fins commerciales d'organismes génétiquement modifiés (dir. 90/219);
- rapports d'expertise et décisions concernant les demandes de dissémination dans l'environnement à titre expérimental d'organismes génétiquement modifiés (dir. 90/220)
- dans certains cas, descriptifs d'engins ou machines de chantier (dir. 84/532).

L'Accord EEE vise à introduire une reconnaissance mutuelle, par les Etats membres de la CE et les Etats membres de l'AELE, des notifications, des autorisations et des certificats de conformité avec les BPL. Pour que cette réciprocité devienne effective, il faut au préalable que les autorités d'exécution des deux parties au traité puissent échanger entre elles des données confidentielles. Aussi est-il prévu de créer au sein de l'AELE une autorité qui, faisant pendant à la Commission de la CE, sera chargée de centraliser et de diffuser l'information. La création d'une base légale pour un tel échange d'informations passe par l'ajout d'un 4^e alinéa à l'article 47 LPE.

2 Partie spéciale: commentaire des différentes dispositions

2.1 Information en matière d'environnement

Article 4, 3^e alinéa (nouveau) et modifications concernant la rédaction du 1^{er} et du 2^e alinéas

Pour qu'il y ait conformité du droit suisse avec les dispositions de la directive 90/313 qui concernent le libre accès à l'information en matière d'environnement, il faut

d'abord que soient harmonisées toutes les dispositions fédérales qui concernent la publicité des informations en matière d'environnement, de manière à garantir l'uniformité des critères pertinents. Aussi est-il exigé au 3^e alinéa que les prescriptions sur la divulgation d'informations relatives à l'environnement qui se fondent sur des lois fédérales autres que la LPE doivent être conformes aux principes énoncés aux articles 6 et 6a LPE. Il est clair que cela implique notamment la modification des textes existants.

Par ailleurs, les 1^{er} et 2^e alinéas ont fait l'objet de deux modifications d'ordre rédactionnel: au 1^{er} alinéa, la formulation "doivent être adaptées" a été remplacée par la formulation "doivent être conformes", plus générale, tandis qu'au 2^e alinéa, il a été tenu compte des prescriptions sur les organismes. Il est incidemment à noter que ces modifications diffèrent légèrement de celles qui ont été nécessaires dans la version allemande.

Article 6a (nouveau)

L'article 6a constitue la clef de voûte de la nouvelle réglementation sur l'accès aux informations en matière d'environnement. Dans le droit fil de la directive, cette disposition s'applique à toutes les informations relatives à l'environnement qui sont recueillies dans le cadre de l'exécution de la LPE, de l'exécution d'autres lois fédérales ou de l'exécution d'accords internationaux. Parmi ces lois figurent par ex. la loi sur les protection des eaux, la loi sur la protection de la nature et du paysage ou la loi sur les forêts, mais aussi les lois dont l'objet est sans rapport direct avec l'environnement.

Le 1^{er} alinéa affirme le droit pour tous d'avoir accès aux informations relatives à l'environnement. Les autorités compétentes sont ainsi tenues de fournir à toute personne les informations qu'elle demande en matière d'environnement, sans qu'elle ait à se justifier. Comme il est dit à l'article 2, lettre a, de la directive, par "informations relatives à l'environnement", on entend toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état de eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels. Est également visée toute information sur les activités (y compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit) ou les mesures affectant ou ou susceptibles d'affecter cet état, ainsi que toute information sur les activités ou les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement. En d'autres

termes, parmi les informations dont l'accès est libre figurent notamment les données qui touchent des autorisations ou des contrôles.

Comme il a été dit ci-dessus, la liberté d'accès concerne toutes les informations, mais uniquement les informations, qui sont recueillies dans le cadre de l'exécution d'une loi fédérale ou d'un accord international et qui sont par conséquent en possession des autorités d'exécution: ne sont donc pas visées par cette disposition les données relatives à l'environnement détenues par des personnes privées. Par "exécution", on entend toute activité nécessaire pour assurer la mise en oeuvre d'une loi fédérale, à l'exception des activités qui ressortissent à l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs (cf. art. 2, let. b dir). Les autorités d'exécution compétentes sont donc toutes les administrations qui, au niveau fédéral, cantonal ou communal, sont responsables de l'exécution de lois fédérales. Elles peuvent aussi englober des tiers à qui, en vertu de l'article 43 LPE, il a été confié des tâches d'exécution.

La perception de taxes ou d'émoluments pour des prestations "prévues par la présente loi" (art. 48 LPE) est conforme au principe de causalité (art. 2 LPE), lorsqu'elles entraînent pour l'administration une augmentation sensible du volume de travail et qu'elles peuvent être mises sans équivoque à la charge de celui qui les a demandées (cf. le message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, FF 1979 III 813). Les informations exigeant des recherches ou travaux particulièrement difficiles ou contraignants sont à ranger parmi les "prestations spéciales" au sens de l'article 48 LPE qui donnent lieu à la perception d'émoluments. Par contre, les activités d'information usuelles visées à l'article 6 LPE ne sont pas à considérer comme des prestations spéciales, et, en principe, ne sont donc pas rémunérées, dans la mesure où elles ne sortent pas du cadre de l'exécution normale de la loi.

Les 2^e et 3^e alinéas dressent la liste des cas où l'autorité est fondée à ne pas communiquer l'information demandée. Ils appellent les commentaires suivants.

Le 2^e alinéa précise que ne sont pas communiquées des informations en matière d'environnement qui ont été recueillies dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives non encore arrivées à terme au moment où est déposée la demande - sous réserve toutefois des droits des parties (cf. le droit de consulter les pièces au sens de l'art. 26 ss. de la loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021). Cette

disposition a plusieurs raisons d'être, et sa formulation n'est pas due au hasard. En premier lieu, elle permet de ne pas communiquer les informations recueillies dans le cadre des procédures précitées pendant le temps où ces procédures sont encore en cours, cela afin de garantir une action à la fois efficace et non prévenue de la part de l'autorité de décision. En second lieu, elle ne s'applique pas aux informations recueillies, non pas, comme précédemment, dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative en cours, mais dans le cadre de l'activité normale des autorités d'exécution: établissement d'un plan de mesures au sens de l'ordonnance sur la protection de l'air, mise en oeuvre d'un programme d'assainissement au sens de l'ordonnance sur la lutte contre le bruit, etc., le fait que les données en question touchent ou ne touchent pas une procédure en cours ne joue en l'occurrence aucun rôle.

Suit une liste de cas particuliers où l'information demandée n'est pas communiquée: il convient en effet de garantir que la liberté d'accès à l'information ne se fasse pas au détriment d'intérêts qui exigent au contraire que le secret soit gardé - du moins lorsqu'ils sont justifiés. Aussi la loi demande-t-elle qu'il soit préalablement procédé à une confrontation des intérêts suivants: d'un côté, l'intérêt public à l'information, de l'autre, l'intérêt, public ou privé, à la confidentialité. A une exception près, il est possible de classer les intérêts au secret en deux catégories: d'abord, les intérêts du pays (confidentialité des délibérations des autorités publiques, relations internationales, Défense nationale, sécurité publique [let. a]); ensuite, les intérêts des personnes, qu'elles soient physiques ou morales (secret de fabrication et d'affaires, sécurité de personnes, protection de la propriété intellectuelle [let. b, c et d]). Enfin, une disposition d'intérêt très général prévoit que l'information demandée peut ne pas être communiquée lorsque sa divulgation risque de porter atteinte à l'environnement (let. e). Il est à noter que dans tous les cas précités, la demande ne peut être rejetée que dans la mesure, très précisément, où elle vise des informations qu'il est légitime de ne pas divulguer. Ce qui signifie que l'information demandée fait l'objet d'une communication partielle lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui ont trait aux intérêts au secret mentionnés plus haut (cf. art. 3, 2^e al., 2^e phr. dir. 90/313).

Le 3^e alinéa dispose que l'autorité d'exécution peut en outre rejeter une demande d'information lorsqu'elle porte sur des communications internes (par ex. internes à une entité administrative telle qu'un office) ou sur des documents non encore achevés, ou qu'elle concerne des données non exploitées et dont la divulgation serait susceptible d'induire en erreur (let. a et b). Enfin, dernier cas, elle peut rejeter la demande

d'information lorsqu'elle est manifestement abusive ou qu'elle est formulée de manière par trop générale (let. c).

L'article 4 prévoit que l'autorité décide au plus tard dans les deux mois de la suite à donner à la demande, c'est-à-dire qu'elle dispose de deux mois pour répondre à l'intéressé. En outre, lorsqu'elle refuse de communiquer l'information demandée, elle doit motiver sa décision. Si une personne estime que sa demande d'information a été rejetée abusivement ou qu'elle n'a pas été traitée comme elle aurait dû l'être, elle peut attaquer la décision de l'autorité par voie de recours administratif ou judiciaire, selon les textes pertinents.

Article 47, 2^e alinéa

Le nouvel article 6a exige la suppression de la deuxième phrase de l'article 47, 2^e alinéa, LPE, et une modification d'ordre rédactionnel de la troisième phrase. Ces changements concernent également l'article 52, 3^e alinéa, de la loi du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), de formulation analogue.

Modifications du droit en vigueur:

Chapitre II, chiffres 1 à 3 et 5

Ainsi qu'il a été dit plus haut, parallèlement au simple droit d'accès à l'information (information passive), la directive 90/313 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement prévoit à l'article 7 que les Etats prennent les mesures nécessaires pour fournir au public des informations générales sur l'état de l'environnement au moyen, par exemple, de la publication périodique de rapports descriptifs (information active). En ce qui concerne la LPE, la LEaux et la loi sur les forêts, leur conformité avec cette disposition de la directive est déjà assurée par les articles 6, 50 et 34 respectivement. Pour ce qui est de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre et de la loi fédérale sur la pêche, il est par contre nécessaire de les compléter par les articles 25a (nouveau), 9a (nouveau) et 22a (nouveau) respectivement.

2.2 Etude de l'impact sur l'environnement (EIE)

Article 9, 8^e alinéa

Pour des raisons de systématique du droit, il a été inclus dans cet alinéa un renvoi exprès aux prescriptions sur le droit d'accès à l'information.

Article 9, 9^e alinéa (nouveau)

➡ L'article 9 couvre deux cas, à savoir, d'une part, le cas où l'autorité compétente informe d'elle-même l'Etat potentiellement concerné par le projet, et d'autre part, le cas où cet Etat adresse lui-même à l'autorité compétente une demande d'information. En ce sens, il est conforme à ce que prévoit l'article 7 de la directive 85/337.

Les informations qui sont communiquées à l'Etat potentiellement concerné sont celles que le maître d'ouvrage a fournies à l'autorité compétente (cf. art. 7 en rel. avec art. 5 dir.). La "soumission du rapport pour avis éventuel" (art. 9) équivaut à une "consultation" (dir.) préalable de l'Etat en question. Par ailleurs, la directive exige que les informations soient transmises à cet Etat en même temps qu'elles sont communiquées aux ressortissants de l'Etat qui est à l'origine du projet: il faut donc qu'il y ait concomitance entre information intérieure et information extérieure (cf. art. 15 OEIE). Il est à noter que cette façon de faire s'impose également pour des raisons de rationalité en matière de procédure. Par ailleurs, les Etats sont libres de préciser entre eux les modalités de la procédure d'information et de consultation, par voie d'accord ou de traité.

Enfin, l'autorité compétente doit informer de sa décision finale le ou les Etats qu'elle a consultés. Il convient de préciser dans ce contexte que les avis de ce ou de ces Etats sont à considérer comme des "avis exprimés par des autorités tierces" au sens de l'article 17, lettre f, OEIE, et qu'à ce titre, ils doivent être pris en compte dans le cadre de la procédure d'évaluation, ce qui garantit la conformité avec l'article 8 de la directive, selon lequel ces informations "doivent être prises en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation". On observera que cette prise en compte ne crée pas de droit matériel nouveau.

2.3 Substances dangereuses - Information du preneur Article 27 et changements rédactionnels subséquents touchant les articles 26, 1er alinéa, 28, 1er et 2^e alinéas, 41, 1er alinéa, 60, 1er alinéa, lettres c et d et 61, 1er alinéa, lettres c et d

La formulation selon laquelle "Quiconque met dans le commerce des substances doit informer le preneur des propriétés qui jouent un rôle dans l'évaluation de l'impact de ces substances sur l'environnement" (art. 27, 1er al., let. 1) 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 constituent un critère d'évaluation de la compatibilité 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, 1er 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 reprendre et ensuite introduire par voie d'ordonnance les prescriptions communautaires, très détaillées, relatives à la déclaration de contenu et à l'étiquetage (y compris les indications concernant les risques et les mesures de sécurité).

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, l'homme". 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 la législation environnementale, 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 de "mise en oeuvre", qui recouvre aussi bien la transformation, le stockage ou la manipulation que l'application 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, 1^{er} alinéa, lettres c et d et 61, 1^{er} alinéa, lettres c et d sont induites directement par la modification précitée de l'article 27. Elles sont d'ordre strictement formel.

2.4 Organismes dangereux pour l'environnement

Vue d'ensemble

La réglementation proposée découle tout entière de la définition du mot "organisme" telle qu'elle figure à l'article 7, alinéa 5bis. Par organismes, en effet, on n'entend pas seulement les êtres vivants au sens usuel du terme, mais également les unités biologiques acellulaires, pour autant qu'ils soient capables de se reproduire ou de transférer du matériel génétique. Toute opération liée à ces formes de vie est soumise à trois exigences fondamentales:

- le devoir de diligence,
- l'interdiction de la remise à des fins d'utilisation pouvant constituer une menace pour l'environnement,
- le devoir d'information du preneur.

L'emploi de levure dans une brasserie ou de bactéries lactiques dans une fromagerie, par exemple, est ainsi soumis à ces trois exigences fondamentales. Il en va de même pour l'élevage d'animaux en agriculture, la culture d'une fleur nouvelle dans une exploitation horticole ou encore la tenue d'une ménagerie par un cirque: bref, la plupart des organismes sont soumis à ces trois exigences, et uniquement à ces trois exigences, d'ailleurs relativement peu sévères.

L'approche est différente s'agissant de deux groupes d'organismes un peu particuliers, les organismes génétiquement modifiés et les organismes pathogènes. Il sont en effet soumis à une réglementation à la fois plus dense et plus sévère, leur dangerosité étant, selon le cas, soit clairement établie, soit difficilement appréciable. D'une façon générale, les opérations liées à ces organismes doivent être effectuées en milieu fermé exclusivement: en d'autres termes, le responsable doit veiller à prendre toutes les mesures de confinement nécessaires pour garantir que les organismes ne puissent porter atteinte à l'environnement. En outre, il est prévu un certain nombre de procédures de notification et d'autorisation, variables selon l'organisme considéré et l'usage auquel il est destiné. La levée de ces mesures de sécurité (par ex. en vue d'une dissémination dans l'environnement à titre expérimental ou d'une mise dans le commerce) est soumise dans chaque cas particulier à une évaluation préalable de la part des autorités et obéit à des règles strictes: depuis la première dissémination à titre expérimental jusqu'à l'autorisation de mise dans le commerce, les pouvoirs publics sont présents à chaque étape de la marche à suivre et peuvent ainsi exercer un contrôle sans faille.

Les dispositions réglementant spécifiquement les opérations liées aux organismes sont contenues dans les articles 29a à 29f, qui seront intégrés dans la LPE sous la forme d'un chapitre à part entière. Leur exécution incombe intégralement à la Confédération, à l'exception de celles qui concernent le devoir de diligence (art. 29a LPE).

Modifications d'ordre rédactionnel induites par l'intégration dans la LPE de dispositions sur les organismes dangereux pour l'environnement

L'inclusion dans la LPE de dispositions relatives aux organismes et leur harmonisation avec les prescriptions applicables aux substances dangereuses a entraîné l'ajout dans plusieurs articles du terme d'"organismes" au terme de "substances" et le remplacement des termes de "traitement" (art. 7, 1er al.) ou d'"utilisation" (art. 26, 1er al.), trop restrictifs, par le terme de "mise en oeuvre", qui, s'il a de quoi surprendre au premier abord le lecteur non spécialiste, est le seul qui permette de cerner d'un mot la totalité des multiples opérations liées aux organismes; enfin, elle s'est traduite ici et là par certaines modifications purement rédactionnelles. Ces changements concernent les articles 4, 2^e alinéa, 7, 1^{er} alinéa, 10, 1^{er} et 3^e alinéas, 26, 1^{er} alinéa, 44, 3^e alinéa, 46, 2^e et 3^e alinéas et 65, 2^e alinéa, LPE.

Les modifications qui touchent les 1^{er} et 3^e alinéas de l'article 10 appellent un petit commentaire. Dans l'une et l'autre disposition, les références à l'entreposage ont été biffées, pour deux raisons: d'une part, avec l'extension du champ d'application de la LPE aux organismes, ces références auraient perdu toute signification précise; d'autre part, la frontière entre la notion d'"entreposage" et la notion d'"exploitation d'une installation" a fini par s'estomper, au point que l'entreposage n'est plus aujourd'hui que l'une des multiples activités liées à une installation: il n'y a donc pas lieu de la mentionner explicitement.

Article 7, 1^{er} alinéa

L'extension du droit de l'environnement aux organismes a pour conséquence une redéfinition du terme d'"atteinte" tel qu'il figure dans la LPE. Cette redéfinition est en partie nécessaire, et en partie voulue. En voici les raisons.

D'abord, la notion d'atteinte doit nouvellement comprendre les atteintes résultant de la mise en oeuvre d'organismes par l'homme (dans le cadre, évidemment, du mandat constitutionnel défini à l'art. 24^{septies} cst.). Ces atteintes peuvent prendre la forme d'une pollution de l'air, des eaux ou du sol (atteintes portées aux êtres vivants par le biais d'une modification de leurs biotopes) ou d'atteintes directes portées aux êtres vivants par une modification du matériel génétique de certaines espèces; ou encore de la composition naturelle de biocénoses (par ex.: par l'importation de nouvelles espèces ou formes de vie).

On observera par ailleurs que la définition qui est donnée de ces nouvelles atteintes est très générale et exempte de tout jugement de valeur: c'est qu'elle s'appuie sur des définitions analogues déjà contenues dans la LPE. Par ex., par atteinte, on entend notamment la pollution de l'air; or, selon l'article 7, 3^e alinéa, par pollution de l'air, on entend toute modification de l'état naturel de l'air. C'est le lieu de rappeler que la LPE, loin de chercher à combattre toutes les atteintes, vise uniquement à lutter contre celles qui sont nuisibles ou incommodes (art. 1^{er} LPE). La modification de la faune telle qu'elle provoquée par le labourage du sol ou la construction d'une maison ou d'une route, par ex., ne sont pas considérées comme des atteintes nuisibles ou incommodes.

Ensuite, on peut voir que l'inclusion des organismes dans la législation environnementale a conduit à ajouter les eaux aux "biens naturels" - jusqu'à présent: air et sol - à protéger contre les atteintes; plus précisément, si cet élargissement implique la protection des eaux contre les atteintes dues aux organismes, il implique aussi leur protection contre les atteintes en général. Cette situation nouvelle appelle deux commentaires. D'une part, il est certain que l'objectif d'une protection des eaux contre les atteintes dues aux organismes aurait pu être atteint par le biais d'une modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux). Mais cette modification aurait plutôt équivalu à une révision en profondeur, pour la simple raison qu'il aurait notamment fallu élargir considérablement les compétences du Conseil fédéral d'édicter des prescriptions complémentaires par voie d'ordonnance: une solution à l'évidence peu pratique. D'autre part, procéder par voie de LPE plutôt que par voie de LEaux possède le grand avantage de protéger les eaux aussi contre les autres types d'atteintes (liées aux déchets, aux substances, etc.), ce qui, d'ailleurs, revient à entériner une situation de fait dans la mesure où cela était à ce jour déjà partiellement le cas, mais uniquement "par la bande", puisqu'il n'existait pas dans la LPE de mandat explicite en ce sens. Enfin, l'intégration des eaux dans la LPE constitue véritablement une mise en harmonie de la loi avec son article premier, qui, en s'appliquant désormais sans réserve, remplit parfaitement le rôle qui lui a été confié dans le cadre des travaux préparatoires (message FF 1979 III 774, BO N 1982 324), à savoir, délimiter le champ d'application de la LPE.

Article 7, alinéa 5bis

La LPE définit à l'article 7, 5e alinéa, ce qu'il faut entendre par "substance". Cette définition n'étend pas extensile aux être vivants, il est nécessaire de donner une définition à part pour les organismes. Cette définition est volontairement très large et recouvre aussi bien les organismes sous leur forme naturelle que les organismes génétiquement modifiés. Elle est conforme à celle qui figure à l'article 2, chiffre 1, de la directive 90/220 et correspond à celle qui a été adoptée par l'OCDE (cf. les Considérations de sécurité relatives à l'ADN recombiné, OCDE, Paris 1986, p.73).

Par "organismes", on n'entend donc pas seulement les êtres vivants au sens usuel du terme (plantes, animaux, unicellulaires), mais également les unités biologiques telles que virus, cultures de cellules, etc., capables de se reproduire et de transférer du matériel génétique.

Conformément à la définition de la notion de substance qui figure à l'article 7, 5^e alinéa, LPE, la notion d'organisme englobe également tous les mélanges ou objets qui contiennent des organismes répondant à la définition qui en a été donnée.

Article 29a (nouveau)

Cette disposition définit les précautions que doivent prendre tous ceux qui mettent en oeuvre des organismes. Elle s'adresse ainsi aussi bien aux chercheurs et au personnel des installations concernées qu'aux fabricants, aux importateurs, aux intermédiaires, aux consommateurs, etc.

L'étendue du devoir de diligence est fonction du cas concret et du savoir du responsable. Ne contrevient donc à cette disposition que celui qui ne prend pas les mesures nécessaires que les circonstances et sa situation personnelle lui auraient permis de prendre. En d'autres termes, on demandera à un scientifique de satisfaire à des exigences plus élevées que s'il était simple consommateur.

Le devoir de diligence revêt une importance particulière s'agissant des organismes dont la mise en oeuvre n'est soumise ni à l'article 29b (Mesures de confinement), ni à l'article 29c (Dissémination à titre expérimental), donc des organismes qui ne sont pas visés par les dispositions applicables spécifiquement aux organismes génétiquement modifiés et aux organismes pathogènes. L'article 29a permet donc de garantir que la mise en oeuvre de tout organisme s'accompagne dans tous les cas d'un certain nombre de précautions.

Il est à noter que le devoir de diligence ne concerne pas seulement la mise en oeuvre des organismes: il s'étend également à la mise en oeuvre de leurs métabolites (par ex.: toxines) et aux déchets qui en sont issus. Ces déchets sont par ex. des organismes morts qui peuvent encore contenir du matériel génétique biologiquement actif sous la forme de plasmides, ou encore, par ex., des excréments d'animaux qui peuvent encore contenir du matériel biologique vivant.

Article 29b (nouveau)

Selon le 1er alinéa, quiconque met en oeuvre des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes doit prendre toutes les mesures de confinement nécessaires pour éviter tout risque d'atteinte à l'environnement. A cette fin, il doit d'abord déterminer les risques que les opérations qu'il a l'intention d'effectuer présentent pour l'environnement et, indirectement, pour l'homme. Selon leur degré de dangerosité pour l'environnement, les organismes peuvent être classés en quatre catégories. Le concept de mise en oeuvre confinée reposant sur la prévention des risques pour l'environnement par des mesures de confinement appropriées, chaque catégorie d'organismes bénéficiera de mesures de confinement spécifiques.

Par organismes génétiquement modifiés, on entend des organismes dont le matériel génétique a été modifié d'une façon telle qu'il est impossible que cela se produise naturellement, c'est-à-dire par croisement ou par recombinaison naturelle. Par micro-organismes pathogènes, on entend les micro-organismes (tels que bactéries, champignons, virus, parasites) qui provoquent des maladies chez l'homme, chez les animaux ou chez les plantes ou qui attaquent d'autres micro-organismes. Que cette transmission de maladies ait lieu par l'intermédiaire de la libération d'une substance toxique ou par multiplication de l'organisme pathogène lui-même ne fait en l'occurrence aucune différence.

La réglementation proposée prévoit pour chacune de ces deux catégories d'organismes que leur mise en oeuvre s'accompagne toujours des mesures de confinement induites par leur degré de dangerosité, sauf autorisation expresse.

Le 2^e alinéa donne au Conseil fédéral la compétence de prendre les mesures administratives nécessaires pour permettre aux autorités de reconstruire les données pertinentes et l'évaluation qui a été faite des risques pour l'environnement liés à la mise en oeuvre.

Il est prévu d'harmoniser les procédures avec les dispositions de la directive 90/219 (cf. tab. 1). En ce qui concerne la mise en oeuvre d'organismes des catégories les plus dangereuses (2 à 4), cela implique la notification préalable de tout projet de recherche ainsi que l'obtention préalable d'une autorisation pour toute nouvelle application à grande échelle. Pour ce qui est des organismes les moins dangereux (catégorie 1), cela

entraîne simplement la notification préalable du premier projet de recherche ainsi que la notification préalable de toute nouvelle application industrielle.

Risque	Quantité	
	Recherche/ Développement	Production
Risque négligeable (catégorie 1)	Notification du premier projet	Notification de toute nouvelle application
Risque peu important à important (catégories 2 à 4)	Notification de tous les projets	Autorisation nécessaire pour toute nouvelle application

Tableau 1: procédures de notification et d'autorisation pour la mise en oeuvre confinée d'organismes génétiquement modifiés (au sens de la directive 90/219).

Article 29c (nouveau)

Selon le 1er alinéa, qui règle la question de la dissémination à titre expérimental, chaque essai doit faire l'objet d'une évaluation et d'une autorisation préalables. L'autorisation ne vaut donc que pour un notifiant particulier, un organisme particulier, un endroit particulier et des conditions particulières. D'après l'OCDE (cf.: Bons principes de développement pour les recherches effectuées à petite échelle sur le terrain portant sur les plantes et les micro-organismes modifiés génétiquement, OCDE, mars 1990), le premier essai doit autant que possible être effectué isolément, à petite échelle et sous contrôle rigoureux. Ultérieurement, les mesures de sécurité, et notamment de confinement, pourront peu à peu être allégées, et le contrôle, progressivement relâché, de manière à se rapprocher graduellement des conditions normales. Cette façon de faire a été adoptée tant aux Etats-Unis que dans la CE (cf. dir. 90/220) depuis déjà quelque temps.

Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral définit les exigences à remplir pour obtenir une autorisation de procéder à une dissémination à titre expérimental, ainsi que la

procédure régissant sa délivrance. Il s'agit essentiellement d'apprécier les incidences sur l'environnement de cette opération, dans la mesure où le permettent la consultation de publications pertinentes et la réalisation d'essais préalables en milieu confiné. L'essai lui-même suppose la communication des informations suivantes:

- données relatives aux organismes concernés (par ex.: propriétés de l'organisme donneur et de l'organisme récepteur, du matériel génétique transféré ainsi que de l'organisme génétiquement modifié);
- données relatives à l'endroit où aura lieu l'essai (par ex.: conditions climatiques et géographiques, caractéristiques écologiques, superficie concernée, zones-tampon);
- données relatives aux conditions dans lesquelles se déroulera l'essai (par ex.: plan d'exécution, nombre d'organismes concernés et d'applications, période d'essai, durée de l'essai).

Le Conseil fédéral envisage de faire également appel à des spécialistes extérieurs à l'administration pour l'évaluation des disséminations à titre expérimental. Le 2^e alinéa, lettre a, lui donne par ex. la possibilité de nommer une commission d'experts pour la sécurité biologique, qui pourrait d'ailleurs assumer parallèlement d'autres tâches en matière de biotechnologies et de génie génétique que celles qui sont liées spécifiquement à l'aspect "sécurité", et qui, le cas échéant, pourrait même conseiller les cantons sur ces questions.

Concernant toujours cette commission, le plus simple serait de confier les tâches définies ci-dessus à l'actuelle Commission suisse interdisciplinaire pour la sécurité biologique (CSSB), à laquelle participent l'Académie des sciences naturelles, l'Académie des sciences techniques et l'Académie des sciences médicales. Il est vrai qu'il conviendrait alors de remanier sa composition en fonction des objectifs nouveaux qui lui seraient assignés, et qu'il serait nécessaire que le Conseil fédéral encadre précisément sa mission au moyen d'un règlement.

Quelles que soient les études préliminaires effectuées et quelles que soient les précautions prises, il subsistera toujours une part d'incertitude quant aux conséquences d'une dissémination d'organismes nouveaux dans l'environnement, notamment parce que nos connaissances sur le fonctionnement des écosystèmes sont encore insuffisantes

(malgré des recherches intensives qui devraient permettre à l'avenir de combler les lacunes en matière de problèmes de sécurité). Cette incertitude a conduit à inclure dans le dispositif la disposition du 2^e alinéa, lettre b, qui permet de contraindre le requérant à prévoir une couverture des dépenses pour le cas où la dissémination entraînerait des dommages. Le requérant a plusieurs moyens de satisfaire à cette exigence: il possède lui-même un capital suffisant, il contracte une assurance appropriée, ou il s'assure d'une couverture financière par un tiers. Cette disposition sera ultérieurement concrétisée par voie d'ordonnance.

Parmi les conditions auxquelles est soumise l'obtention d'une autorisation de dissémination, figure l'information du public sur l'essai en question: cette exigence est réglée par le 2^e alinéa, lettre c. Il reste cependant encore à préciser le contenu et la forme à donner à cette information. Parmi les moyens possibles, on pourrait songer à une publication dans la Feuille fédérale. En tout état de cause, les droits des parties, et notamment le droit de consulter les actes, demeurent réservés.

Le 3^e alinéa autorise le Conseil fédéral à prévoir certaines dérogations à l'obligation de bénéficier d'une autorisation (au sens du 1^{er} alinéa). Même s'il n'envisage pas pour l'instant de faire usage de ce droit s'agissant des organismes génétiquement modifiés, cette disposition doit être aménagée de manière suffisamment souple pour qu'il soit possible de l'adapter sans difficultés à toute modification du droit pertinent au niveau international (par ex.: des directives communautaires) ou à toute évolution de l'état des connaissances. Bien entendu, pour qu'il puisse être question d'une dérogation en ce sens, il faut que tout risque pour l'environnement soit écarté avec certitude. Elle pourrait par ex. concerner une deuxième dissémination à titre expérimental, réalisée avec les mêmes organismes au même endroit et dans les mêmes conditions que précédemment en vue de vérifier certains résultats scientifiques: on comprendra sans peine qu'il est inutile de soumettre une telle dissémination à des exigences aussi strictes que la première, et qu'une procédure accélérée est en l'occurrence justifiée. Il est même possible qu'à l'avenir, il soit introduit une simple obligation de notification pour les disséminations dont l'innocuité a pu être prouvée.

Article 29d (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 prescription s'adresse à tous ceux dont l'activité est liée à la mise en oeuvre d'organismes, à savoir les fabricants, les importateurs, les commerçants et d'une façon générale toute personne juridique, pour autant qu'elle manipule des organismes ou qu'elle les mette dans le commerce à des fins qui n'ont pas été prises en compte dans le cadre du contrôle autonome (cf. 2^e al.). Par ailleurs, elle s'adresse aussi à toutes les autorités d'exécution auxquelles, selon le 3^e alinéa, il incombe de délivrer les autorisations de mise dans le commerce des organismes visés par ce même alinéa, dans la mesure où la disposition du 1^{er} alinéa constitue la condition première de la délivrance de ladite autorisation. Précisons que par "mise dans le commerce", on entend la remise à un tiers, et notamment la vente, l'échange, le don, la location, le prêt et l'envoi pour examen, mais aussi les négociations menées en vue de ces opérations, telles l'offre ou la promotion.

Le 2^e alinéa se réfère directement au 1^{er} alinéa, comme il ressort de l'expression "à cette fin". La fonction principale du "contrôle autonome" est de permettre aux destinataires de se conformer aux exigences du 1^{er} alinéa. Cette expression est synonyme d'"auto-contrôle" et signifie qu'il est de la responsabilité du fabricant, de l'importateur ou du remettant de vérifier la compatibilité avec l'environnement des organismes qu'il fabrique, importe ou remet. C'est donc à eux qu'il revient de déterminer si la mise en oeuvre du ou des organismes concernés a ou non des incidences sur le plan écologique, et si oui, lesquelles. Le fabricant ou l'importateur doit donc déterminer préalablement les quantités d'organismes susceptibles d'être libérées dans l'environnement pour différents types et conditions d'utilisation, le comportement du ou des organismes dans l'environnement ainsi que les effets secondaires négatifs qui risqueront d'accompagner la pénétration du ou des organismes dans l'environnement. En résumé, ces recherches visent à définir le potentiel de danger d'un organisme, de ses métabolites et des déchets résultant de son utilisation. De plus, elles supposent que soient clarifiées les conditions 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 génétiquement modifiés ou pathogènes en vue d'une utilisation qui implique une dissémination dans l'environnement. La mise dans le commerce à des fins autres que des fins impliquant une telle dissémination, par ex. par un chercheur à un autre chercheur à des fins de recherche, n'est soumise ni à notification ni à autorisation, mais n'en doit pas moins être en conformité avec les 1^{er} et 2^e alinéas.

Il convient bien sûr de définir soigneusement ce que l'on entend par contrôle autonome. Le 4^e alinéa, lettre a, dispose que la définition de son étendue aura lieu et par voie d'ordonnance et au moyen de directives. Celles-ci seront harmonisées avec les exigences de la CE, mais tiendront également compte des expériences d'autres pays (par ex. des Etats-Unis).

Selon le 4^e alinéa, lettre b, le Conseil fédéral définit les exigences à remplir pour obtenir une autorisation d'utilisation impliquant une dissémination dans l'environnement et la procédure régissant sa délivrance. Lesdites exigences concerneront aussi bien les aspects techniques (tests retenus) que les différentes questions ressortissant à la qualité et à la fiabilité des données (par ex.: conformité avec les bonnes pratiques de laboratoire). Actuellement, la conformité avec l'article 10 de la directive 90/220 exige au moins pour tout produit consistant en organismes génétiquement modifiés ou en contenant que la procédure d'autorisation comporte un volet "évaluation des incidences sur l'environnement".

Enfin, c'est volontairement qu'a été laissée ouverte au 4^e alinéa, lettre b, la question de savoir s'il convient de prévoir des dérogations à l'obligation de bénéficier d'une autorisation au sens du 3^e alinéa dans le cas où il serait avéré que la remise d'organismes en vue d'une utilisation impliquant une dissémination dans l'environnement ne s'accompagne d'aucun risque de dommage à l'environnement.

Article 29e (nouveau)

Il convient de garantir pour toute remise d'organismes que le preneur est informé de manière appropriée sur les risques éventuels et qu'il sache comment les prévenir (ces informations étant recueillies sur la base du contrôle autonome au sens de l'art. 29d, 2^e al.). Par preneur, on n'entend pas seulement le consommateur final, mais également tous ceux qui, une fois le ou les organismes mis dans le commerce, sont normalement susceptibles de mettre en oeuvre ce ou ces organismes d'une manière ou d'une autre (y compris ceux qui sont chargés du transport).

Article 29f (nouveau)

En analogie avec ce qui est le cas pour les substances (art. 29, 1er al., LPE), le 1er alinéa donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions supplémentaires sur tous 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. Au vu de l'état actuel de la science et de l'expérience, cette disposition permettra essentiellement de réglementer la remise d'organismes non indigènes à des fins d'utilisation impliquant une dissémination dans l'environnement et de prendre des mesures de mise en quarantaine en ce qui concerne l'importation de plantes d'ornement.

Pour illustrer le bien-fondé de cette disposition, citons quelques exemples. La plante qui a pour nom "verge d'or du Canada" (*Solidago canadensis*) ne pousse plus aujourd'hui seulement dans les jardins, mais colonise de plus en plus les berges des rivières et les zones rudérales et envahit même les réserves naturelles du Plateau suisse. Tous les efforts accomplis pour tenter de freiner sa prolifération sont demeurés vains. Le résultat: elle est en train de supplanter les biocénoses indigènes. Autre exemple: le chancre de l'écorce du châtaignier (*Endothia parasitica*). L'introduction involontaire en Amérique du nord de ce champignon originaire d'Asie a décimé les populations de châtaigniers de cette partie du continent américain, ce qui a eu à son tour un impact considérable sur les espèces et sur la fonction vitale de l'écosystème forestier. En Europe, où sa présence est attestée depuis 1930, ce champignon est responsable de la disparition progressive de la culture du châtaignier au sud des Alpes.

Il est à noter que cette disposition ne touche pas la mise en oeuvre d'organismes dans le cadre des activités agricoles et d'élevage, pour autant qu'elle soit conforme aux bonnes pratiques de l'agriculture.

Enfin, le 1er alinéa permet également au Conseil fédéral de prendre des mesures ne visant pas spécifiquement les organismes au sens étroit du terme, et de soumettre par exemple ainsi la formation du personnel concerné à des exigences précises (en plus des compétences qui lui sont explicitement conférées au 2e alinéa).

La réglementation prévue au 2e alinéa, lettre a, en matière de transport, d'importation et d'exportation d'organismes sera d'abord axée sur l'aspect "transport", et plus

particulièrement sur les problèmes de sécurité. Aussi les prescriptions prévues viseront-elles en premier lieu les emballages et les contenants. En ce qui concerne l'importation et l'exportation, il s'agira de définir les mesures propres à prévenir tout risque pour l'environnement sur le lieu de destination, en veillant tout spécialement à ce que les organismes soient non seulement pourvus d'un emballage approprié, mais qu'ils soient également munis des informations indispensables.

En ce qui concerne la compétence qui lui est donnée au 2^e alinéa, lettre b, le Conseil fédéral n'en fera usage que s'il n'existe pas d'autre moyen de prévenir des dommages graves à l'environnement (et toujours dans la mesure où il n'y a pas non-conformité avec les accords internationaux existants). En règle générale, il sera sans doute suffisant d'interdire l'importation, la mise dans le commerce ou l'utilisation de certains organismes à des fins données ou en vue d'une dissémination dans l'environnement à titre expérimental. Il est cependant impossible d'exclure a priori qu'il faille dans certains cas arrêter une interdiction généralisée, si la protection de la population et de l'environnement l'exigent.

Enfin, 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. Il faut notamment entendre par là des mesures de quarantaine applicables à certaines plantes d'ornement importées (au sens de la convention sur la protection des plantes de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]), des mesures visant à éviter la propagation de certaines maladies des plantes (par ex.: chancre du platane au Tessin), ou encore des mesures destinées à circonscrire les conséquences d'une dissémination à titre expérimental d'organismes pathogènes ou génétiquement modifiés qui, malgré les précautions prises, ne se serait pas déroulée conformément au plan prévu.

Article 41, 1^{er} et 2^e alinéas

Répartition des tâches entre Confédération et cantons

On savait déjà au moment de l'introduction de l'article constitutionnel pertinent que le problème de la répartition des compétences d'exécution serait particulièrement complexe, qu'il ne pourrait être résolu de cas en cas et dans le cadre d'une collaboration entre Confédération et cantons (cf. le message relatif à l'insertion dans

la Constitution d'un article 24septies, FF 1970 I 789). Aussi le présent projet ne règle-t-il que dans les grandes lignes 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 29, lettres b à f, l'exécution de l'article 29, lettre a (Devoir de diligence), incombant aux cantons.

Le détail de cette répartition sera en fait réglé par voie d'ordonnance, selon la dernière phrase de ce 1^{er} alinéa, qui prévoit que "les cantons peuvent être appelés à coopérer à l'exécution de certaines tâches". La formulation adoptée est suffisamment ouverte pour que le Conseil fédéral puisse agir de façon pragmatique en la matière, en fonction du cas particulier.

Plus précisément, les autorités fédérales se verront confier les tâches dont l'exécution exige une exécution uniforme à l'échelle nationale (par ex. pour des raisons de conformité avec le principe de l'application uniforme du droit), ou pour l'exécution desquelles elles sont tout simplement les mieux armées (par ex. parce qu'elles disposent déjà de l'appareil administratif nécessaire). Les cantons, en revanche, assumeront les missions exigeant un contact direct avec le public ou à caractère organisationnel, ou encore, les tâches d'intérêt local. C'est ainsi qu'il apparaît opportun de leur confier le soin de vérifier que l'utilisation qui est faite des organismes autorisés par la Confédération au sens de l'article 29d, 3^e alinéa, est bien respectueuse de l'environnement. De même, il est prévu que ce seront eux qui contrôleront les produits mis dans le commerce pour vérifier le respect des dispositions relatives à la 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 à la culture des plantes d'ornement.

Répartition des compétences au sein de l'administration fédérale

Le 2^e alinéa règle le principe de 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 entraîne 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. 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 chevauchements 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, ordonnance sur les matières auxiliaires)
- produits pharmaceutiques (règlement de l'Office intercantonal de contrôle des médicaments [OICM])
- sérums et vaccins (loi sur les épidémies, ordonnance sur les produits immunobiologiques)
- denrées alimentaires (loi sur les denrées alimentaires)
- poissons (loi sur la pêche)
- produits de médecine vétérinaire (loi sur les épizooties)
- produits sylvicoles (loi sur les forêts).

En ce qui concerne les tâches à caractère nouveau 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, pour autant qu'elles aient trait essentiellement à la protection de l'environnement.

Pour le cas où ce dispositif se révélerait insuffisant, la 2^e phrase du 2^e alinéa autorise le Conseil fédéral à mettre en oeuvre une autre solution. Il peut par exemple créer un organe de coordination chargé de conseiller requérants ou autorités en cas de doute sur

l'étendue et la répartition des compétences ou sur la procédure applicable. Il s'est d'ailleurs déjà prononcé - à titre provisoire - en faveur d'une telle solution, puisque, se fondant sur l'article 55 de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, il a, par décision du 20 août 1986, chargé le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie publique de nommer un organe interdépartemental chargé de coordonner les procédures d'autorisation pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés.

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

L'introduction de prescriptions sur la mise en oeuvre et la remise d'organismes dangereux pour l'environnement exige enfin que soient complétées les dispositions pénales de la LPE de manière à tenir compte de la situation juridique nouvelle. Aussi la réglementation arrêtée a-t-elle été précisée au moyen de dispositions définissant les éléments constitutifs de l'infraction.

2.5 Déchets

Article 30, 5^e alinéa

Parmi les entreprises qui assument des activités liées à la gestion des déchets, certaines ne sont pas soumises à l'obligation de bénéficier d'une autorisation: celles qui collectent des déchets, celles qui les transportent, ou encore celles qui organisent pour un tiers leur élimination (négociants ou courtiers). Or, il est évident que les autorités d'exécution, qui sont notamment chargées de planifier l'élimination des déchets et de veiller à ce que la gestion des déchets soit aussi respectueuse que possible de l'environnement, ont intérêt à ce que ces entreprises soient elles aussi soumises à autorisation, puisque c'est autant d'informations supplémentaires qui ne peuvent que leur faciliter le travail. Il est à noter que le 5^e alinéa n'a aucune incidence sur les entreprises qui disposent déjà d'une autorisation. Enfin, signalons qu'il est assorti d'une disposition pénale, qui figure à l'article 61, 1^{er} alinéa, lettre e^{bis}.

Article 30, 6^e alinéa

La lettre b donne à l'autorité compétente la possibilité de limiter dans le temps l'exploitation d'une installation de traitement des déchets. Elle dispose ainsi de la compétence de revenir périodiquement sur les exigences applicables en matière d'exploitation et de les modifier si nécessaire, ce qui est par exemple un moyen de garantir une adaptation périodique des procédés à l'état de la technique. Cela permet également aux cantons de piloter avec une plus grande précision leur gestion des déchets, s'agissant plus particulièrement de la définition des zones d'apport et des droits et obligations qui en découlent pour les installations.

Il est évident qu'en fixant la durée de validité des autorisations, l'autorité compétente prendra en considération aussi bien l'intérêt public, qui veut que l'élimination des déchets soit aussi respectueuse que possible de l'environnement et doive donc être adaptée constamment aux progrès techniques les plus récents, et l'intérêt privé, à savoir l'intérêt du détenteur, qui doit pouvoir être assuré d'exploiter son installation pendant une durée déterminée selon des règles du jeu fixées à l'avance.

2.6 Exigences applicables à l'organisation des essais menés sur les substances et les organismes dans le cadre du contrôle autonome

Article 26, 3^e alinéa

Avec l'extension du 3^e alinéa qui est proposée, le Conseil fédéral ne pourra plus seulement édicter en matière de contrôle autonome des prescriptions d'ordre pour ainsi dire quantitatif (étendue), mais aussi des dispositions d'ordre qualitatif (modalités).

Grâce à la nouvelle compétence qui lui est ainsi donnée, le Conseil fédéral pourra fixer par voie d'ordonnance, et en conformité avec les bonnes pratiques de laboratoire (BPL), les exigences auxquelles doivent répondre l'organisation de l'installation, la formation du personnel, le plan de l'étude, sa réalisation, le contrôle de son déroulement, les données à enregistrer et enfin le stockage et la conservation des archives et des matériaux.

Le Conseil fédéral pourra en outre édicter des prescriptions sur la vérification du contrôle autonome. Depuis qu'est entrée en vigueur l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances (Osubst; RS 814.013), les laboratoires suisses peuvent, s'ils le souhaitent, se soumettre à des inspections destinées à vérifier leur conformité aux BPL et se faire attester cette conformité (cf. art. 32 Osubst). A cette fin, les autorités fédérales et cantonales concernées ont publié en mars 1986 les lignes directrices intitulées: "Procédures et principes relatifs aux bonnes pratiques de laboratoire (BPL)", harmonisées quant au fond et quant à la forme avec les réglementations analogues des pays voisins (France, Italie, Allemagne, Autriche). Mais les autorités suisses n'ont jamais pu exiger la conformité avec les BPL pour les dossiers accompagnant les demandes d'enregistrement des substances, pas plus qu'elles n'ont pu à ce jour inspecter une entreprise sur sa conformité aux BPL sans demande expresse de sa part. La reprise des BPL permettra de combler ces lacunes.

Chapitre II, chiffre 4 Modification du droit en vigueur

La nouvelle disposition prévue à l'article 6, 3^e alinéa, de la loi sur les toxiques (RS 814.80) donne au Conseil fédéral la compétence de prescrire par voie d'ordonnance la conformité avec les BPL pour certaines des analyses sur lesquelles s'appuient les attestations d'examen qui sont à joindre à la déclaration (art. 6, 2^e al., loi sur les toxiques). Contrairement à ce qui est le cas pour la LPE, il est impossible, sur la base de l'actuelle loi sur les toxiques, de prescrire à celui qui déclare un toxique les méthodes d'examen, de mesure et de calcul qu'il doit employer. C'est la raison pour laquelle il ne pourra y avoir que "certaines" des analyses agréées en Suisse pour la déclaration à être soumises aux dispositions de la CE relatives aux BPL, à savoir celles qui sont exigées par la CE elle-même pour la déclaration de substances ou de préparations.

L'élimination de ces divergences entre la loi sur les toxiques, d'une part, et la LPE et les dispositions de la CE relatives à la déclaration, d'autre part, passe impérativement par la reprise par la Suisse de l'ensemble du droit communautaire en matière de produits chimiques. Cette reprise devra avoir lieu d'ici le 1er janvier 1995 par la procédure législative normale, et ne pourra se faire qu'au prix d'une révision totale de la loi sur les toxiques. Cela ne signifie pas, toutefois, que pendant cette période transitoire les BPL seront appliquées différemment selon que l'on se situe dans le domaine de la protection de l'environnement ou dans le domaine de la protection de la

santé publique, car ces BPL seront concrétisées de manière harmonisée aussi bien dans l'ordonnance sur les substances (RS 814.013; elle s'appuie sur la LPE) que dans l'ordonnance sur les toxiques (RS 814.801). D'ici à la reprise de la principale directive sur les produits chimiques (67/548/CEE), qui fixe les analyses et essais à effectuer relativement aux substances, seul pourra être soumis aux BPL celui qui affirme avoir réalisé ses essais et analyses conformément à ladite directive.

La réserve figurant à l'article 21, 1er alinéa, de la loi sur les toxiques relativement à l'exécution par la Confédération est étendue à l'article 6 de cette même loi. L'article 21, 1er alinéa, est en effet comme en contradiction avec cet article 6, qui implique matériellement une exécution de la part de la Confédération. La correction se justifie donc dans la mesure où il est créé à l'article 6 une base légale concernant les BPL. De fait, elle ne change rien quant au fond.

2.7 Echange d'informations avec des autorités étrangères

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 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 (RS 351.1).

3 Confédération et cantons: conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1 Information en matière d'environnement

Pour ce qui est de l'examen des demandes d'accès à l'information en matière d'environnement (information passive), toutes les autorités compétentes pour exécuter au niveau fédéral, cantonal ou communal les lois ou traités pertinents seront concernées. Il est toutefois difficile d'estimer dans quelle mesure le public fera usage

de son droit d'accès, d'où l'impossibilité, à l'heure actuelle, d'évaluer précisément le surcroît de travail qui en résultera. Parallèlement à cette liberté d'accès, le projet prévoit la communication au public d'informations générales sur l'état de l'environnement par la Confédération et les cantons, par ex. au moyen de la publication périodique de rapports (information active). Cette tâche ne devrait pas alourdir de beaucoup la charge de travail actuelle des autorités compétentes; là non plus, cependant, il n'est pas possible pour l'instant de cerner avec précision le volume de travail supplémentaire.

3.2 Etude de l'impact sur l'environnement

L'instauration du devoir d'information et de consultation n'aura pas de répercussions notables sur le plan financier, même s'il est indéniable qu'il en résultera un surcroît de travail pour l'autorité compétente. Quant aux effets sur l'état du personnel, s'il est impossible à ce jour de les évaluer avec exactitude, il est certain qu'ils seront modestes.

3.3 Substances dangereuses pour l'environnement - Information du preneur

Sur le plan financier comme sur le plan du personnel, il n'y a dans ce domaine d'incidences ni pour la Confédération, ni pour les cantons, ni pour les communes.

3.4 Organismes dangereux pour l'environnement

Les dispositions prévues auront essentiellement des conséquences pour la Confédération. D'une part, en effet, elles devront être concrétisées sous forme d'ordonnances et de lignes directrices, et d'autre part, elles impliqueront un certain nombre de procédures de contrôle. Les procédures de notification et d'autorisation relatives à la mise en oeuvre d'organismes en milieu confiné, la dissémination à titre expérimental et la mise sur le marché à des fins commerciales, notamment, mais aussi la vérification du contrôle autonome et du respect des dispositions de sécurité en matière d'importation et d'exportation, entraîneront pour les autorités compétentes en matière d'exécution des besoins supplémentaires en moyens financiers et en personnel. La coordination au niveau international nécessitera également des moyens accrus. De

même, l'inclusion dans le champ d'application de l'OEIE des installations mettant en oeuvre des organismes dangereux pour l'environnement, qu'il est prévu de réaliser une fois la LPE révisée, ne sera pas sans avoir un certain impact au niveau fédéral. En fait, pour ce qui est de l'état du personnel, les effets les plus importants affecteront en premier lieu l'OFEFP et l'Office fédéral de l'agriculture (stations de recherche comprises). Si l'évolution du génie génétique se poursuit au rythme actuel, il faudra compter avec quelque 7 postes supplémentaires, dont 2 pour l'OFEFP (en plus des postes qu'il est déjà nécessaire aujourd'hui de créer).

Les dépenses prendront également la forme d'aides financières versées par la Confédération pour soutenir la formation et la recherche. En outre, si une commission pour la sécurité biologique devait voir le jour, la Confédération devrait assumer les frais afférents à son fonctionnement (par ex. de secrétariat).

Les nouvelles tâches de surveillance incombant aux cantons en relation avec le devoir de diligence sont très voisines de celles qu'ils doivent assumer en matière d'exécution des prescriptions sur les substances dangereuses pour l'environnement (contenues dans l'ordonnance sur les substances). Dans l'un comme dans l'autre domaine, les cantons ont la possibilité d'instituer une collaboration intercantonale. Techniquement, les cantons pourront coopérer avec les instituts de recherche des écoles polytechniques. De même, cantons et communes auront la possibilité de s'adresser à la commission pour la sécurité biologique citée plus haut. Malgré cela, et comme d'ailleurs dans d'autres domaines de l'environnement, certains cantons se verront peut-être contraints d'engager des spécialistes pour leur confier les questions liées aux organismes dangereux pour l'environnement, ou, s'ils possèdent déjà des services compétents, de les étoffer.

3.5 Déchets

Les dispositions proposées n'auront pour la Confédération de répercussions ni au niveau financier, ni au niveau du personnel.

Pour les cantons, qui devront examiner et renouveler les autorisations concernant l'exploitation des installations de traitement des déchets, elles se traduiront par une certaine augmentation du volume de travail; financièrement, par contre, cette nouvelle mission ne devrait pas avoir de conséquences notables. Pour ce qui est plus

précisément des prescriptions touchant l'obligation pour les entreprises dont les activités sont liées aux déchets d'avertir les autorités, leur application n'aura aucune incidence particulière pour les cantons, ni sur le plan financier, ni sur le plan du personnel.

3.6 Exigences applicables à l'organisation des essais menés sur les substances et les organismes dans le cadre du contrôle autonome

Les principaux laboratoires toxicologiques, écotoxicologiques et d'analyses de l'industrie chimique suisse ont depuis longtemps choisi de se conformer aux BPL, et ils font déjà de la part des autorités l'objet d'inspections régulières (tous les 2 à 3 ans, selon les dispositions communautaires). En ce qui concerne les laboratoires d'analyses travaillant en sous-traitance ainsi que les laboratoires fédéraux et cantonaux, par contre, il devra être consenti des efforts importants sur le plan de l'adaptation comme sur le plan des inspections.

S'agissant de l'enregistrement des produits chimiques, la mise en conformité avec les BPL ne devrait pas entraîner un accroissement notable de la charge de travail. La preuve de la conformité avec les BPL est en effet apportée par les requérants eux-mêmes, le plus souvent sous la forme d'une attestation officielle que les autorités compétentes n'ont qu'à inclure dans le dossier.

Pour ce qui est des autorités chargées des inspections, par contre, leur volume de travail devrait connaître une augmentation sensible, cette mise en conformité se traduisant forcément par un nombre accru de laboratoires à inspecter. En outre, il est probable que se multiplieront les cas où elles devront reconstruire les dossiers accompagnant les demandes d'enregistrement ("study audits"). A cela s'ajoute encore le rapport qu'elles seront tenues de remettre annuellement à la Commission de la CE.

Les directives fixent à 2 ans la fréquence des inspections. Vu l'augmentation du nombre des laboratoires à inspecter, cette cadence ne pourra être respectée qu'à la condition que soient créés 3 postes supplémentaires au niveau de la Confédération.

En ce qui concerne les cantons et les communes, la mise en conformité avec les BPL est pour eux sans incidence, puisque la vérification du contrôle autonome continue

d'incomber à la Confédération. Financièrement parlant, seront surtout touchés les laboratoires qui ne travaillaient pas encore sur la base des BPL.

3.7 Echange d'informations avec des autorités étrangères

La reconnaissance mutuelle de notifications, d'autorisations et d'inspections et l'échange d'informations qu'elle implique se traduit pour la Confédération par une augmentation du volume de travail. Il est vrai que le nombre des demandes à traiter diminuera. Mais l'ouverture de la Suisse à l'EEE, qui la rend responsable de ses décisions à l'égard des autres Etats concernés, implique la mise en conformité des procédures et des délais avec les règles très sévères de la CE. En outre, le rassemblement, la traduction et la diffusion des informations entraîneront un gonflement de l'activité administrative. Pour prendre l'exemple de l'enregistrement de nouvelles substances, la tâche ne pourra plus simplement consister à accuser réception des dossiers et le cas échéant à demander des informations complémentaires: il s'agira de contrôler chacun d'eux à fond, de les commenter et d'en faire une synthèse. L'autorité ne bénéficie que d'un délai de 45 jours pour faire part au notifiant de ses exigences et communiquer tous les résultats à la CE.

En ce qui concerne les cantons et les communes, cette situation nouvelle n'aura pour eux aucune conséquence.

4 Bases légales

4.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération d'édicter des prescriptions sur l'information en matière d'environnement, sur l'étude de l'impact sur l'environnement, sur les substances et les organismes dangereux pour l'environnement, sur les déchets, sur les exigences d'organisation relatives aux essais menés sur les substances et les organismes et sur l'échange d'informations avec des autorités étrangères découle de la compétence législative qui lui est conférée par l'article 24^{septies} cst. (Protection de l'environnement); pour ce qui est du devoir d'information et de consultation dans le cadre de l'étude de l'impact sur l'environnement, cette compétence repose également sur la compétence de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères.

S'agissant des modifications qui concernent la protection de la santé des personnes (et qui touchent la loi sur les toxiques), la compétence de la Confédération se fonde sur l'article 69bis cst. (Commerce d'articles de ménage et objets usuels qui peuvent mettre en danger la santé ou la vie).

4.2 Délégation de compétences législatives

Le projet prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter un certain nombre d'ordonnances afin de lui permettre, dans le cadre strict de la loi, de préciser différentes dispositions. Ces délégations de compétences sont nécessaires dans la mesure où les prescriptions concernées sont trop détaillées pour qu'il soit approprié de les faire figurer dans la loi même.

Lesdites délégations de compétence ne concernent chaque fois qu'un domaine ou objet particulier, et elles sont parfaitement définies quant à leur contenu, leur objet et leur portée. Elles sont par conséquent en parfaite conformité avec les dispositions de la constitution.

**Arrêté fédéral
portant modification de la loi sur la protection
de l'environnement**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 27 mai 1992¹⁾,
arrête:*

I

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

Préambule (complément)

en exécution des articles 73 à 75 de l'Accord du 2 mai 1992³⁾ sur l'Espace économique européen et de ses annexes II et XX, lesquels se réfèrent:

- à la directive n° 75/442 du Conseil, du 15 juillet 1975⁴⁾ relative aux déchets,
- à la directive n° 85/337 du Conseil, du 27 juin 1985⁵⁾ concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement,
- à la directive n° 87/18 du Conseil, du 18 décembre 1986⁶⁾ concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques,
- à la directive n° 88/320 du Conseil, du 9 juin 1988⁷⁾ concernant l'inspection et la vérification des bonnes pratiques de laboratoire (BPL),
- à la directive n° 88/379 du Conseil, du 7 juin 1988⁸⁾ concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses,

¹⁾ FF 1992 V 94

²⁾ RS 814.01

³⁾ RO 1993 ...

⁴⁾ REEE ...; JOCE n° L 194 du 25. 7. 1975, p. 47, modifiée par la directive n° 91/156 (REEE ...; JOCE n° L 78 du 26. 3. 1991, p. 32)

⁵⁾ REEE ...; JOCE n° L 175 du 5. 7. 1985, p. 40

⁶⁾ REEE ...; JOCE n° L 15 du 17. 1. 1987, p. 29

⁷⁾ REEE ...; JOCE n° L 145 du 11. 6. 1988, p. 35, modifiée par la directive n° 90/18 (REEE ...; JOCE n° L 11 du 13. 1. 1990, p. 37)

⁸⁾ REEE ...; JOCE n° L 178 (REEE ...; JOCE n° L 64 du 8. 3. 1989, p. 18), n° 90/35 (REEE ...; JOCE n° L 19 du 24. 1. 1990, p. ...), n° 90/492 (REEE ...; JOCE n° L 275 du 5. 10. 1990, p. 35)

- à la directive n° 90/219 du Conseil, du 23 avril 1990¹⁾ relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés,
- à la directive n° 90/220 du Conseil, du 23 avril 1990²⁾ relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement,
- à la directive n° 90/313 du Conseil, du 7 juin 1990³⁾ concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement,
- à la directive n° 91/155 de la Commission, du 5 mars 1991⁴⁾ définissant et fixant, en application de l'article 10 de la directive 88/379 du Conseil, les modalités du système d'information spécifique relatif aux préparations dangereuses;

Art. 4 Prescriptions d'exécution fondées sur d'autres lois fédérales

¹ Les prescriptions relatives aux atteintes à l'environnement par les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les raisons, qui se fondent sur d'autres lois fédérales, doivent être conformes au principe des limitations d'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).

³ Les prescriptions sur la divulgation d'informations relatives à l'environnement, qui se fondent sur d'autres lois fédérales, doivent être conformes aux principes énoncés aux articles 6 et 6a.

Art. 6a Accès aux informations relatives à l'environnement (*nouveau*)

¹ A toute personne qui en fait la demande, l'autorité d'exécution donne accès aux informations relatives à l'environnement qui sont recueillies dans le cadre de l'exécution de la présente loi, de l'exécution d'autres lois fédérales ou de l'exécution d'accords internationaux.

² La demande est rejetée lorsque les informations ont été recueillies dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative encore en cours, ou dans la mesure où prévaut un intérêt à ce qu'elles soient gardées secrètes. Il peut y avoir intérêt au secret lorsque sont concernés:

- a. La confidentialité des délibérations des autorités publiques, les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique;
- b. Le secret de fabrication et d'affaires;

¹⁾ REEE ...; JOCE n° L 117 du 8. 5. 1990, p. 1

²⁾ REEE ...; JOCE n° L 117 du 8. 5. 1990, p. 15

³⁾ REEE ...; JOCE n° L 158 du 23. 6. 1990, p. 56

⁴⁾ REEE ...; JOCE n° L 76 du 22. 3. 1991, p. 35

- c. La sécurité des personnes;
- d. La protection de la propriété intellectuelle;
- e. Le risque que la divulgation des informations concernées porte atteinte à l'environnement.

³ La demande peut être rejetée:

- a. Lorsqu'elle porte sur des communications internes ou des documents non encore achevés;
- b. Lorsqu'elle porte sur des données non exploitées et dont la divulgation serait susceptible d'induire en erreur;
- c. Lorsqu'elle est manifestement abusive ou qu'elle est formulée de manière trop générale.

⁴ L'autorité décide au plus tard dans les deux mois de la suite à donner à la demande; le refus de communiquer l'information demandée doit être motivé.

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

¹ Par atteintes, on entend les pollutions de l'air, des sols et des eaux, le bruit, les vibrations, les rayons, les modifications du matériel génétique d'êtres vivants et les modifications de la composition naturelle de biocénoses qui sont dus à la construction ou l'exploitation d'installations ou à la mise en œuvre de substances, d'organismes ou de déchets.

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

Art. 9, 8^e et 9^e al. (nouveau)

⁸ Chacun peut consulter le rapport et les résultats de l'étude de l'impact sur l'environnement, dans la mesure où ne prévaut pas un intérêt au secret au sens de l'article 6a, 2^e alinéa; le secret de fabrication et d'affaires est dans tous les cas protégé.

⁹ Lorsque le rapport concerne une installation pouvant affecter sensiblement l'environnement sur le territoire d'autres Etats, l'autorité compétente le soumet à ces Etats pour avis éventuel. Elle leur communique également la décision qu'elle a prise relativement à cette installation.

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 3e al.

¹ Il est interdit de mettre dans le commerce des substances à des fins telles que, si elles sont mises en œuvre conformément aux prescriptions, ces substances, leurs dérivés ou leurs déchets puissent 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 jouent un rôle dans l'impact de ces substances sur l'environnement;
- b. Communiquer au preneur les instructions propres à garantir qu'une mise en œuvre 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 demeurent réservées.

Art. 28 Mise en œuvre respectueuse de l'environnement

¹ Les substances doivent être mises en œuvre de manière qu'elles-mêmes, leurs dérivés ou leurs déchets ne puissent 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 Devoir de diligence

Quiconque met en œuvre des organismes doit veiller autant que possible, compte tenu des circonstances et de sa situation personnelle, à ce que ces organismes, leurs métabolites ou leurs déchets ne puissent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

Art. 29b Mesures de confinement

¹ Quiconque met en œuvre des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes qu'il n'a le droit, ni de disséminer dans l'environnement à titre expérimental (art. 29c), ni de mettre dans le commerce en vue d'une utilisation qui implique leur dissémination dans l'environnement (art. 29d), 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 la mise en œuvre d'organismes.

Art. 29c 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 impliquant une telle dissémination (art. 29d), doit bénéficier pour ce faire 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 la procédure régissant sa délivrance. Il règle notamment:

- a. Les modalités de la consultation d'experts;
- b. La couverture des frais résultant des opérations menées en vue de remédier à 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 de bénéficier d'une autorisation si, compte tenu de l'état de la science ou de l'expérience, il est avéré que leur dissémination ne peut constituer une menace pour l'environnement.

Art. 29d Mise dans le commerce

¹ Il est interdit de mettre dans le commerce des organismes à des fins telles que, s'ils sont utilisés conformément aux prescriptions, ces organismes, leurs métabolites ou leurs déchets puissent 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 qui implique 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 les modalités de vérification de sa réalisation;
- b. Les exigences à remplir pour l'obtention de l'autorisation ainsi que la procédure régissant sa délivrance; il peut prévoir des dérogations à l'obligation de bénéficier d'une autorisation si, compte tenu de l'état de la science ou de l'expérience, il est avéré que la dissémination des organismes concernés ne peut constituer une menace pour l'environnement.

Art. 29e Information du preneur

Quiconque met dans le commerce des organismes doit:

- a. Informer le preneur de celles de leurs propriétés qui jouent un rôle dans l'impact de ces organismes sur l'environnement;
- b. Communiquer au preneur les instructions propres à garantir qu'une mise en œuvre conforme aux prescriptions ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme.

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 la mise en œuvre de certains organismes;
- c. Prescrire des mesures visant à lutter contre certains organismes ou à prévenir leur apparition.

Titre précédant l'article 30

Chapitre 4: Déchets

Art. 30, 5^e et 6^e al. (nouveaux)

⁵ Les entreprises qui collectent ou qui transportent des déchets, qui organisent pour un tiers l'élimination de déchets ou qui participent à l'une de ces trois activités, doivent en avertir l'autorité.

⁶ L'autorité peut limiter dans le temps l'exploitation d'installations de traitement des déchets.

Titre précédant l'article 33

Chapitre 5: Atteintes portées aux sols

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), 29b à 29f (organismes), 31, 5^e alinéa (désignation d'emplacements pour les déchets dangereux), 32, 1^{er} et 2^e alinéas (mise en circulation de déchets dangereux), 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 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 fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage 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 fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

Art. 46, 2^e et 3^e al.

² Le Conseil fédéral ou les cantons peuvent ordonner d'une part 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 d'autre part, 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, 2^e et 4^e al. (nouveaux)

² Après avoir consulté les personnes concernées, les autorités compétentes peuvent publier les résultats des contrôles d'installations et les renseignements au sens de l'article 46, s'ils sont d'intérêt général. Les dispositions de l'article 6a, 2^e alinéa, relatives à l'intérêt au secret demeurent réservées.

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. 60, 1^{er} al., let. b, c, d et e, e^{bis}, e^{ter}, e^{quater}, e^{quinquies} et e^{sexies} (nouvelles)

¹ Celui qui, intentionnellement,

- b. Aura mis dans le commerce des substances dont il savait ou devait savoir que certains usages auxquels il les destinait étaient de nature à 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 jouent un rôle dans l'évaluation de l'impact de ces substances sur l'environnement (art. 27, 1^{er} al., let. a) ou sans communiquer au preneur les instructions relatives à leur mise en œuvre (art. 27, 1^{er} al., let. b);

- d. Aura, contrairement aux instructions, mis en œuvre des substances d'une façon telle que ces substances, leurs dérivés ou leurs déchets risquent de 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, 29b, 2^e al., 29f, 32, 4^e al., let. f, et 35);
 - e^{bis}. Aura mis en œuvre des organismes d'une façon telle que ces organismes, leurs métabolites ou leurs déchets puissent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 29a);
 - e^{ter}. N'aura pas pris toutes les mesures de confinement nécessaires (art. 29, 1^{er} al.) lors de la mise en œuvre d'organismes génétiquement modifiés ou pathogènes;
 - e^{quater}. Aura mis, sans autorisation, dans le commerce en vue d'une utilisation impliquant leur dissémination dans l'environnement ou aura disséminé dans l'environnement à titre expérimental des organismes génétiquement modifiés ou pathogènes (art. 29c et 29d, 3^e al.);
 - e^{quinquies}. Aura mis dans le commerce des organismes pour des utilisations dont il sait ou doit savoir qu'elles peuvent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 29d, 1^{er}, 2^e et 4^e al.);
 - e^{sexies}. Aura mis dans le commerce des organismes sans communiquer au preneur les informations sur leurs incidences sur l'environnement (art. 29e, let. a) ainsi que les instructions concernant leur utilisation conformément aux prescriptions (art. 29e, 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. c, d et e^{bis} (nouvelles)

¹ Celui qui, intentionnellement,

- c. Aura communiqué des informations ou des instructions fausses ou incomplètes (art. 27);
- d. Aura mis en œuvre des substances non accompagnées d'informations ou d'instructions de manière qu'elles-mêmes, leurs dérivés ou leurs déchets puissent constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme (art. 28);
- e^{bis}. Aura contrevenu à l'obligation d'avertir l'autorité concernant les activités liées aux déchets (art. 30, 5^e al.);

sera puni des arrêts ou de l'amende.

Art. 65, 2^e al., première phrase

² Les cantons ne peuvent fixer de nouvelles valeurs d'immissions, 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

Modifications d'autres lois

1. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966¹⁾ 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

Organisation

Art. 25a (nouveau)

Information

La Confédération et les cantons veillent à informer les autorités et le public:

- a. Sur l'importance et l'état de la nature, du paysage, des sites évocateurs du passé et des monuments;
- b. Sur les mesures de protection et d'entretien appropriées.

2. La loi fédérale du 4 octobre 1985²⁾ sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre est modifiée comme il suit:

Art. 9a Information (nouveau)

La Confédération et les cantons veillent à informer les autorités et le public:

- a. Sur l'importance et l'état des réseaux de chemins pour piétons et de chemins de randonnée pédestre;
- b. Sur les mesures de protection et d'entretien appropriées.

¹⁾ RS 451.

²⁾ RS 704

3. La loi fédérale du 24 janvier 1991¹⁾ sur la protection des eaux est modifiée comme il suit:

Art. 52, 3^e al.

³ Après avoir consulté les personnes concernées, l'autorité compétente peut publier les résultats des relevés et des contrôles, s'ils sont d'intérêt général. Les dispositions de l'article 6a, 2^e alinéa, de la loi du 7 octobre 1983²⁾ sur la protection de l'environnement relatives à l'intérêt au secret demeurent réservées.

4. La loi fédérale du 21 mars 1969³⁾ sur le commerce des toxiques est modifiée comme il suit:

Art. 6, 3^e al. (nouveau)

³ Le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles doivent répondre certaines des analyses sur lesquelles s'appuient les attestations d'examen, en ce qui concerne leur organisation, leur réalisation et l'enregistrement des données; il règle la procédure de vérification.

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. ...

5. La loi fédérale du 21 juin 1991⁴⁾ sur la pêche est modifiée comme il suit:

Art. 22a Information (nouveau)

La Confédération et les cantons veillent à informer les autorités et le public sur les questions relatives à la pêche.

Art. 29, 2^e et 4^e al. (nouveau)

² Sous réserve du 3^e et du 4^e alinéas, elle entre en vigueur le 1^{er} janvier:

- a. Qui suit un délai de deux ans à compter du jour où échoit le délai référendaire ou
- b. Qui suit un délai de deux ans après l'acceptation de la loi par le peuple.

⁴ L'article 22a entre en vigueur en même temps que l'Accord du 2 mai 1992⁵⁾ sur l'Espace économique européen.

¹⁾ RS 814.20

²⁾ RS 814.01

³⁾ RS 814.80

⁴⁾ RS 923.0

⁵⁾ RO 1993 ...

III

¹ Le présent arrêté est de portée générale. La durée de sa validité n'est pas limitée.

² Conformément à l'article 20 des dispositions transitoires¹⁾ de la constitution, il n'est pas sujet au référendum.

³ Il entre en vigueur en même temps que l'Accord EEE.

35346

Message I sur l'adaptation du droit fédéral au droit de l'EEE (Message complémentaire I au message relatif à l'Accord EEE) du 27 mai 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.057
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.08.1992
Date	
Data	
Seite	1-442
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 080

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.