

N° 4913³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés

* * *

**RAPPORT POUR AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT
SUR LES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU
PRESIDENT DE LA COMMISSION SPECIALE „ETHIQUE“**

(31.1.2003)

Objet: Projet de loi 4913³ modifiant la loi du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés

Monsieur le Président,

Me référant à votre lettre du 20.11.2002 par laquelle vous avez fait part du souhait de la Commission spéciale „Ethique“ que la Commission de l'Environnement émette un avis sur les aspects environnementaux se posant dans le cadre du projet de loi 4913, j'ai l'honneur de vous envoyer ci-joint l'avis ad hoc établi par la Commission de l'Environnement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ

Président de la Chambre des Députés

*

**RAPPORT POUR AVIS DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT
SUR LES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX**

La Commission se compose de: M. Emile CALMES, Président-Rapporteur pour avis; MM. Alex BODRY, Ben FAYOT, Camille GIRA, Gusty GRAAS, Nico LOES, Robert MEHLEN, Claude MEISCH, Marco SCHANK, Nicolas STROTZ et Fred SUNNEN, Membres.

*

Introduction

Le projet de loi No 4913 sous avis a pour objectif de transposer en droit national la directive 98/81/CE modifiant la directive 90/219/CEE en matière d'utilisation confinée d'OGM, ainsi que la directive 2001/18 abrogeant la directive 90/220/CEE en matière de dissémination volontaire et de mise sur le marché d'OGM. La transposition des directives communautaires 90/219/CEE et 90/220/CEE, qui se sont vues modifiées respectivement remplacées, par la loi du 13 janvier 1997, en ce qui concerne les principes (alors que les détails ont été définis par divers règlements grand-ducaux), doit par conséquent être adaptée par une nouvelle loi. Ces nouvelles directives procèdent en fait à une adaptation des termi-

nologies employées et à une clarification des champs d'application et concernent plus spécifiquement la dissémination volontaire et la mise sur le marché d'OGM.

Notre commission déplore le fait que, lors de la législature précédente, la transposition des deux directives communautaires 90/219/CEE et 90/220/CEE ait été réalisée par une loi unique. En effet, il aurait été plus pertinent de traiter les volets de la dissémination volontaire et de la mise sur le marché d'OGM dans deux lois distinctes.

La Commission de l'Environnement s'empresse par la présente à donner son avis sur le projet de loi en question, d'autant plus que le délai pour la transcription de la directive fixé au 2 décembre 2002 n'a pas été respecté par le Luxembourg qui risque donc une condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes.

Pourquoi la Commission de l'Environnement n'a-t-elle pas été chargée de l'examen de ce projet de loi?

Le projet de loi No 4913 a été soumis pour examen à la Commission spéciale „Ethique“ au sein de laquelle on s'est demandé pourquoi la Conférence des Présidents n'a pas chargé la Commission de l'Environnement de l'examen de ce projet de loi plutôt technique, et plus spécifiquement de l'analyse de la transposition de la directive 2001/18. La Commission de l'Environnement regrette qu'un projet de loi dont les innovations essentielles concernent la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement, ainsi que leur mise sur le marché, ne lui ait pas été soumis prioritairement. Cependant la présente Commission se félicite du fait que la Commission spéciale „Ethique“ ait sollicité son avis sur les aspects environnementaux de ce projet de loi.

Avis de la Commission de l'Agriculture et de la Commission de la Santé réclamés

La dissémination d'OGM concernant de près le monde agricole, l'avis de la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural nous paraît essentiel. Il est à rappeler que les deux commissions (Environnement et Agriculture) s'étaient dans le passé déjà penchées à deux reprises sur la problématique des OGM et ce dans le cadre des discussions concernant le Protocole de Carthagène sur la biosécurité et des semences libres de tout OGM. C'est la raison pour laquelle la Commission estime qu'un avis de la Chambre d'Agriculture serait également nécessaire.

De plus, le problème de la dissémination comportant non seulement des risques pour l'environnement, mais également pour la santé humaine, notre commission estime par conséquent indispensable de demander également l'avis de la Commission de la Santé en cette matière.

Une amélioration notable par rapport à la loi du 13 janvier 1997

En général, la Commission de l'Environnement salue les dispositions du projet de loi qui représentent incontestablement une amélioration notable par rapport à la loi du 13 janvier 1997. Ainsi, le projet de loi sous avis vise une évaluation plus poussée des effets à long terme des OGM sur la santé humaine et l'environnement, alors que la mise sur le marché des OGM sera soumise à une réglementation plus contraignante et une surveillance plus stricte. De plus, les autorisations se verront limitées dans le temps (dix ans au maximum), alors qu'une optimisation est recherchée au niveau de la traçabilité.

Le principe de précaution devrait prévaloir à l'avenir

S'il est vrai qu'à ce jour, aucune demande de dissémination volontaire ou d'autorisation de mise sur le marché communautaire d'OGM n'a été introduite auprès des autorités compétentes, on ne peut cependant pas écarter cette éventualité pour un avenir plus ou moins proche. Malgré les améliorations apportées par le projet de loi sous avis, la Commission de l'Environnement estime que tous les risques pour la santé humaine ou pour notre environnement ne peuvent être écartés et que, par conséquent, le principe de précaution devrait prévaloir à l'avenir.

La Commission de l'Environnement tient à préciser qu'elle n'est aucunement opposée au progrès technologique, et notamment biotechnologique, mais estime que celui-ci devra toujours s'inscrire dans le respect d'un développement durable.

Position ferme du Luxembourg

Le Grand-Duché de Luxembourg a par le passé toujours adopté une position à la fois prudente et ferme, notamment au sein des Conseils des Ministres de l'Agriculture et de l'Environnement en la matière. A l'instar d'autres Etats membres (Autriche, France, Grèce, Allemagne), notre pays a invoqué l'article 16 de la directive 90/220/CEE, appelée clause de sauvegarde, pour l'interdiction provisoire sur notre territoire de la mise sur le marché de produits à base de maïs et de colza génétiquement modifiés. De façon générale, le Luxembourg fait partie des défenseurs d'un moratoire aussi large que possible quant à l'utilisation d'OGM. Cette attitude s'est vue approuvée aussi bien de la part des organisations pour la défense de l'environnement que de celles des agriculteurs. Il existe donc un front assez large de méfiance, voire de refus, des OGM dans l'opinion publique au Luxembourg.

Risques engendrés par la dissémination volontaire et la mise sur le marché d'OGM

Cette attitude de méfiance est partagée par la Commission de l'Environnement, compte tenu des risques engendrés par la dissémination volontaire et la mise sur le marché d'OGM. Ainsi, les risques écologiques lui paraissent importants: la dissémination volontaire d'OGM risque fortement de provoquer des échanges génétiques dans la nature dus à des transmissions par pollinisation et des croisements intervariétaux qui ne peuvent être contrôlés et qui entraînent ainsi une „pollution génétique“ irréversible. L'introduction d'OGM dans l'agriculture représente un danger potentiel sérieux pour l'agriculture conventionnelle pouvant entraîner à terme la disparition de l'agriculture biologique. Le risque alimentaire dû à la consommation d'aliments contenant des OGM ne semble pas moins réel (risque de résistance aux antibiotiques, risques allergiques ou encore toxicologiques).

L'importance de ces risques se trouve majorée par le fait de l'irréversibilité des dommages pouvant être causés, ce qui amène la Commission de l'Environnement à réitérer l'intérêt du principe de précaution.

Pour une législation plus restrictive

Dans ce contexte, la Commission de l'Environnement est convaincue que, compte tenu de ces réflexions, la nouvelle législation devrait être plus restrictive en termes de dissémination volontaire et de mise sur le marché d'OGM. On pourrait même envisager la possibilité de faire déclarer le Luxembourg comme zone libre de tout OGM. Dans cette perspective il devrait être procédé à une étude approfondie sur les moyens légaux permettant une telle démarche dans le cadre de l'Union européenne. Des études analogues ont déjà été lancées en Autriche afin d'y créer des zones libres de tout OGM dans des régions écologiquement sensibles. Ces études évoquent plusieurs possibilités.

Moyens légaux dans le cadre de l'Union européenne

Ainsi, le traité d'Amsterdam prévoit la possibilité de marges nationales par rapport aux directives communautaires dans l'intérêt de la protection de l'environnement. Le principe de précaution se trouve défini à l'article 130-R-2 du traité de Maastricht où sont évoquées non seulement des données scientifiques et techniques, mais encore les conditions environnementales des différentes régions de la Communauté européenne, ainsi que le contexte économique et social. L'article 174 du traité d'Amsterdam dispose que la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue, entre autres, à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement, à la protection de la santé des personnes et à l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles et qu'elle est fondée sur le principe de précaution. Rappelons que le Protocole de Carthagène sur la biosécurité autorise un Etat notamment à interdire l'importation d'OGM en vertu du principe de précaution.

Quant au critère de „sensibilité écologique d'une aire géographique“, celui-ci est évoqué par la directive 97/11/CE sur l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Reste à savoir si le Luxembourg peut sérieusement prétendre à faire déclarer l'ensemble de son territoire comme aire écologiquement sensible.

Il paraît néanmoins envisageable de réserver des zones libres de tout OGM en invoquant les directives 92/43/CEE (directive Habitat) et 79/409/CEE (directive Oiseaux) instaurant le réseau „Natura 2000" visant à éviter une détérioration des milieux naturels. Le projet de loi No 4787, abrogeant la loi du 11 août 1982, vise la transposition en droit national de ces deux directives.

Rappelons toutefois dans ce contexte que, d'après le Conseil d'Etat, „(...) les servitudes et autres contraintes propres à ces sites ou zones protégés rendent absolument indispensable une publicité adéquate et, partant, une participation du public à leur établissement“. La Commission de l'Environnement n'y voit d'ailleurs pas d'inconvénients.

De plus, on pourrait se baser sur le programme d'action „Agenda 21“ visant un traitement spécifique des zones écologiquement sensibles.

Les Etats membres de l'Union européenne ont la possibilité d'utiliser une clause de sauvegarde pour limiter dans leur pays l'utilisation d'OGM, mais uniquement sur base d'éléments scientifiques validés par le comité national du pays ainsi que par un comité scientifique communautaire. Pour ces raisons, un développement, au Luxembourg, de la recherche scientifique en la matière serait de mise.

Menaces pesant sur l'agriculture biologique

Qu'en est-il des mesures envisagées dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC) visant la promotion d'une agriculture respectant l'environnement dans les aires écologiquement sensibles ou encore de la Convention sur la Diversité Biologique? Le Commissaire à l'Agriculture et au Développement rural, Franz Fischler, défend le dispositif agri-environnemental issu du règlement CEE 2078/92 comprenant des mesures générales destinées à la réduction de l'emploi des engrais, à la diminution de la densité du bétail ou encore à la promotion de l'agriculture biologique. La dissémination d'OGM risque donc de s'avérer incompatible avec les dispositions d'une pratique agricole durable.

A relever d'ailleurs qu'il existe un document 15601/02 du Conseil de l'Europe du 12 décembre 2002 intitulé „Coexistence de l'agriculture conventionnelle, de l'agriculture biologique et de l'agriculture biotechnologique“.

Les menaces pesant sur l'agriculture biologique ont déjà été évoquées plus haut. Le règlement CEE No 2091/91 stipule clairement l'interdiction de tout emploi d'OGM dans le cadre de l'agriculture biologique. Or, on connaît les risques de contamination encourus suite à la dissémination volontaire d'OGM.

Le poids des compétences nationales et communales

Le poids des compétences nationales en matière de protection de l'environnement pour la création de zones libres de tout OGM devra être évalué. Il en est de même des compétences communales en cette matière. En Italie, cinq régions (Toscane, Latium, Marche, Molise, Gênes) se sont proclamées zones libres de tout OGM. A préciser que deux de ces régions (Toscane, Latium) ont pris ces dispositions sur base de lois régionales. Une commune pourrait en principe faire une proclamation volontaire de refus de tout emploi d'OGM sur son territoire. En novembre 2002, plus de 1.200 communes françaises avaient déjà fait une déclaration publique de refus de toute culture de plantes transgéniques sur leur territoire d'après la législation actuelle.

Evoquons dans ce contexte la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la Santé publique, ou encore les articles 28 et 29 (attributions du conseil communal) de la loi communale du 13 décembre 1988.

La question du poids des compétences en cette matière devrait être discutée dans le contexte du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes.

Le problème des responsabilités

De façon générale se pose le problème des responsabilités, à la fois civile et financière, en cas de dissémination effective d'OGM. Qui est légalement responsable en cas de pollution due par dissémination d'OGM, alors que la directive n'a pas retenu le principe du pollueur-payeur (PPP) adopté par l'OCDE en 1972? Les responsabilités de l'Etat, garant de l'intérêt général, doivent être clairement définies, de même que celles des experts, ainsi que des industriels. Des clarifications s'avèrent nécessaires en matière de responsabilité des agriculteurs, et plus généralement en ce qui concerne la responsabilité civile de producteurs et détenteurs de produits OGM.

L'article 35 sur la responsabilité stipule que des „garanties financières peuvent émaner du demandeur d'autorisation lui-même ou d'un tiers ou découler d'un contrat d'assurance conclu à ces fins“. Vu les risques potentiels représentés par l'utilisation d'OGM, surtout l'implantation de plein champ, la conclusion de contrats d'assurances devrait cependant devenir obligatoire et devrait être réclamée par l'Etat avant tout octroi d'autorisation.

Qui est responsable en matière de traçabilité? A noter que le Luxembourg a demandé d'inclure les OGM dans les risques à couvrir par une future directive européenne en matière de responsabilité environnementale.

De la procédure commodo/incommodo

A noter également que la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés prévoit de soumettre à la procédure commodo/incommodo en matière d'emploi de micro-organismes et d'organismes modifiés génétiquement les laboratoires de biotechnologie, les installations industrielles, ainsi que les dépôts. Il s'agit en l'occurrence d'établissements de la classe 1. L'utilisation d'OGM sur des champs d'essais et leur mise sur le marché devraient être soumises aux mêmes procédures.

En effet, alors que l'article 10 du présent projet de loi, identique à celui de la loi du 13 janvier 1997, prévoit, dans le cas de l'utilisation confinée d'OGM, la consultation du public, les dispositions de la loi commodo/incommodo ne s'appliquent pas, selon l'article 16, à la dissémination volontaire d'OGM. La Commission de l'Environnement réclame de soumettre la dissémination volontaire, ainsi que la mise sur le marché d'OGM, aux dispositions de la législation en vigueur en matière d'établissements classés.

Les collègues échevinaux doivent par ailleurs pouvoir donner leur avis en matière de procédures commodo/incommodo.

Conclusions

Compte tenu des réflexions qui précèdent, dont celles, essentielles, sur les risques que représentent la dissémination et la mise sur le marché d'OGM pour la santé humaine et l'environnement, et considérant les nombreuses questions qui restent en suspens, à savoir celles des compétences et des responsabilités en cette matière, la Commission de l'Environnement entend réitérer par la présente son attachement au principe de précaution, principe qu'elle a par ailleurs déjà défendu dans son rapport sur le Débat d'orientation sur le développement durable au Luxembourg, et recommande par conséquent à la Chambre des Députés d'explorer tous les moyens légaux pour aboutir à un moratoire dans ce domaine.

La Commission de l'Environnement est d'avis que, concernant ce projet de loi, les dispositions de la législation en vigueur en matière d'établissements classés devraient également s'appliquer à la dissémination volontaire, ainsi qu'à la mise sur le marché d'OGM. De plus, vu les risques potentiels représentés par l'utilisation d'OGM, surtout l'implantation en plein champ, la conclusion de contrats d'assurances devrait être obligatoire et devrait être réclamée par l'Etat avant tout octroi d'autorisation.

La Commission de l'Environnement tient à renouveler son souhait de voir le Luxembourg déclaré zone libre de tout OGM. Dans le cadre de l'Union européenne, une collaboration avec l'Autriche devrait être envisagée.

Luxembourg, le 29 janvier 2003

Le Président-Rapporteur pour avis,
Emile CALMES

