



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP
Unité de direction Santé publique

Rapport de consultation

Approbation et mise en œuvre (modification de la loi sur la transplantation) de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains

Avril 2018

Sommaire

1	Consultation	3
1.1	Objet de la consultation.....	3
1.2	Procédure de consultation	3
1.3	Aperçu des prises de position	3
2	Prises de position	3
3	Thèmes	4
3.1	Dispositions pénales	4
3.1.1	Infractions commises à l'étranger	4
3.1.2	Réserve sur l'art. 10, al. 1, let. e, de la Convention	4
3.1.3	Notion de « résidence habituelle »	4
3.1.4	Double incrimination	4
3.1.5	Extension des dispositions pénales.....	4
3.1.6	Criminalisation du donneur	4
3.1.7	Circonstances aggravantes	4
3.2	Collaboration.....	5
3.2.1	Collaboration internationale	5
3.2.2	Point de contact	5
3.2.3	Communication des arrêts	5
3.3	Extension du domaine d'application	5
3.3.1	Extension du domaine d'application aux tissus et aux cellules	5
3.3.2	Utilisation à d'autres fins	5
3.4	Autres thèmes	5
3.4.1	Gratuité du don et consentement éclairé.....	5
3.4.2	Obligation d'annoncer	6
3.4.3	Modèle de l'opposition	6
3.4.4	Traite des êtres humains	6
3.4.5	Allocation.....	6
3.4.6	Pénurie d'organes	6
4	Mise en œuvre par les cantons	6
	Annexe : Liste des participants à la consultation	7

1 Consultation

1.1 Objet de la consultation

Le 10 novembre 2016, la Suisse a signé la Convention du Conseil de l'Europe du 25 mars 2015 contre le trafic d'organes humains (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018). Les États parties à cette Convention s'engagent à adapter leur législation s'agissant des infractions liées au trafic d'organes humains, à protéger les droits des victimes et à coopérer à l'échelon international. La Suisse satisfait déjà dans une large mesure aux exigences de la Convention. Toutefois, quelques adaptations ponctuelles de la loi sur la transplantation sont nécessaires afin de pouvoir lutter plus efficacement contre le trafic d'organes en Suisse et à l'étranger.

L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention sur le trafic d'organes humains (modification de la loi sur la transplantation) a donné lieu à une consultation. L'avant-projet relatif à la modification a été élaboré par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Il s'agit pour l'essentiel d'étendre la compétence des tribunaux suisses aux délits relatifs au trafic d'organes humains commis par des Suisses à l'étranger.

1.2 Procédure de consultation

Du 22 novembre 2017 au 8 mars 2018, le Département fédéral de l'intérieur (DFI), sur mandat du Conseil fédéral, a mené une consultation relative à l'approbation et à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (modification de la loi sur la transplantation) conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi sur la consultation.¹

Les documents relatifs à la consultation et les prises de position sont disponibles sur Internet : <https://www.bag.admin.ch/organhandelskonvention>.

1.3 Aperçu des prises de position

Au total, le DFI a reçu 47 réponses, dont 7 renonçant explicitement à prendre position. La liste des participants et des abréviations utilisées dans le présent rapport se trouve en annexe.

Catégorie	Nombre de part. ² invités	Renon-cent à prendre position	Prises de position des part. invités	Prises de position spontanées	Total
Cantons (<i>y c. Conférence des gouvernements cantonaux</i>)	27	3	23	-	26
Partis politiques	13	0	5	-	5
Associations faïtières	11	3	0	-	3
Autres organisations	73	1	9	3	13
Total	124	7	37	3	47

Vingt-trois cantons ont pris position (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH), et trois (LU, SZ, UR) y ont formellement renoncé. Trois associations faïtières (ACS, UPS, UVS) ont aussi renoncé à prendre position. Cinq partis (PBD, PEV, PLR, PSS, UDC) et douze organisations (ASSM, CDS, CP, CPS, FMH, H+, IC-LAMaI, KSSG, PLDO, SSDP, swiss-universities, UNIGE) ont pris position, dont trois (CP, SSDP, UNIGE) spontanément. Une organisation (CCDJP) a formellement renoncé à prendre position.

2 Prises de position

La demande d'approbation de la Convention contre le trafic d'organes humains et la révision de la loi sur la transplantation ont été globalement très bien accueillies. Dix-sept cantons (AG, AI, AR, BE, BL, GR, GL, JU, NW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, ZG, ZH), quatre partis (PBD, PEV, PLR, PSS) et neuf

¹ RS 172.061

² Participants à la consultation

organisations (*ASSM, CDS, CP, FMH, H+, KSSG, PLDO, SSDP, UNIGE*) soutiennent explicitement l'approbation de la Convention. *UNIGE* note que celle-ci constitue un signal important au niveau international. Six cantons (*BS, FR, GE, NE, OW, VS*) et deux organisations (*IC-LAMal, swissuniversities*) n'émettent aucune observation ou objection. Un seul parti (*UDC*) refuse explicitement l'approbation de la Convention ; selon lui, il est inutile que la Suisse se lie en droit international et contracte éventuellement des obligations dont la portée n'apparaîtrait qu'ultérieurement. Toutefois, il n'émet aucune objection pour ce qui est de modifier la législation suisse conformément aux réalités locales.

3 Thèmes

3.1 Dispositions pénales

3.1.1 Infractions commises à l'étranger

Deux cantons (*BL, SO*) soutiennent la possibilité de poursuivre pénalement les infractions commises à l'étranger par des Suisses. *ZH* estime fondée l'extension des dispositions pénales aux infractions commises à l'étranger visée à l'art. 69, al. 4. *PLR* et *CP* approuvent aussi explicitement cette disposition. *UNIGE* considère que la répression d'infractions commises à l'étranger est le progrès le plus important de la Convention. *PBD* considère que le tourisme de transplantation est un problème affectant surtout les pays émergents et que la Suisse doit ratifier cette convention, puisqu'elle vise à criminaliser cette pratique et à harmoniser la lutte sur le plan international.

3.1.2 Réserve sur l'art. 10, al. 1, let. e, de la Convention

Trois cantons (*GR, ZH, VD*), un parti (*PLR*) et une organisation (*CP*) se sont prononcés sur la réserve relative à l'art. 10, al. 1, let. e, de la Convention. Deux cantons (*GR, ZH*) la soutiennent ; *ZH* précise que même en l'absence du facteur de rattachement de la résidence habituelle, il n'existe aucune lacune législative. Un parti (*PLR*) et une organisation (*CP*) soutiennent la réserve au motif que les tribunaux suisses ne sont pas compétents s'agissant d'une personne ayant sa résidence habituelle en Suisse. Un canton (*VD*) rejette la réserve, car elle pourrait conduire à ne pas traduire en justice les infractions relatives au trafic d'organes.

3.1.3 Notion de « résidence habituelle »

Selon un canton (*BS*), il est inexact de dire que le droit pénal suisse ne connaît pas la notion de « résidence habituelle » en tant que critère de rattachement. En matière d'actes commis à l'étranger, l'art. 264m du Code pénal suisse (*CP*) constitue une *lex specialis* relative à la résidence suisse de l'auteur des faits. Il faut donc rectifier le point 2.2.7 du rapport.

3.1.4 Double incrimination

Deux participants (*PSS, CP*) se sont exprimés au sujet de la double incrimination. Le *PSS* déplore l'application du principe de la double incrimination, car il réduit la portée de la Convention. De plus, il pourrait favoriser un transfert des activités criminelles dans les pays où ces infractions ne sont pas punissables. En revanche, le *CP* soutient l'application de ce principe.

3.1.5 Extension des dispositions pénales

SG approuve le durcissement des normes d'interdiction et des dispositions pénales de la loi sur la transplantation découlant de la Convention, car il permet de sanctionner également les activités d'entremise illégales liées au trafic d'organes.

3.1.6 Criminalisation du donneur

Eu égard au fait que la Convention entend protéger les victimes, la *CPS* trouve curieux que, dans le cas du trafic d'organes, la loi sur la transplantation prévoie aussi de criminaliser les donneurs.

3.1.7 Circonstances aggravantes

La *CPS* soutient l'aggravation des peines lorsque la victime est mineure ou vulnérable, comme prévu à l'art. 13 de la Convention. En effet, la peine maximale de trois ans n'est pas réellement dissuasive lorsqu'il s'agit d'une transplantation pour un enfant (victime enfant signifie receveur enfant).

3.2 Collaboration

3.2.1 Collaboration internationale

SO salue l'harmonisation des dispositions pénales à l'échelon international, car c'est un prérequis de toute lutte ciblée contre les activités criminelles, et pour l'essentiel transfrontalières, liées au trafic d'organes. Cinq participants (*AR, JU, PBD, PLR, PSS*) considèrent qu'améliorer la collaboration internationale en matière de lutte contre le trafic d'organes est très important. Deux cantons (*OW, SG*) soutiennent l'optimisation de l'échange international d'informations, et un (*NW*) note que la Suisse a un rôle à jouer dans la lutte contre ce problème mondial.

3.2.2 Point de contact

Deux participants (*SG, PSS*) approuvent explicitement la création d'un point de contact national à l'OFSP, qui permettra de renforcer l'échange international d'informations relatif aux poursuites pénales.

3.2.3 Communication des arrêts

La surveillance internationale du nombre de cas survenus sur le territoire des États parties à la Convention fait partie des mesures de lutte contre le trafic d'organes. Le *PSS* est favorable à ce que l'OFSP, en sa qualité de point de contact, récolte tous les jugements et les ordonnances de non-lieu, avec pour effet de renforcer cette lutte.

3.3 Extension du domaine d'application

3.3.1 Extension du domaine d'application aux tissus et aux cellules

Huit participants (*BE, NW, VD, ZH, PSS, CDS, swissuniversities, UNIGE*) s'expriment à ce sujet. *ZH* et la *CDS* ne perçoivent pas clairement quel serait l'impact de cette extension. Vendre les tissus et cellules aux coûts de revient (dédommagement légitime pour le travail accompli) devrait rester autorisé et ne pas être défini et criminalisé comme un « commerce ». De plus, il faut clairement différencier les tissus et cellules (pour lesquels il n'est pas question de rémunération) et les transplants standardisés. À ce propos, *VD* signale que les coûts de prélèvement des tissus et cellules (notamment pour les cornées) sont actuellement répercutés sur les receveurs. Il est en outre fréquent que les cornées doivent être importées de l'étranger. *BE* demande également d'examiner les éventuelles conséquences d'une extension du domaine d'application sur la vente de tissus et de cellules. *NW* demande s'il est possible d'exclure les tissus et cellules de la révision législative.

Swissuniversities se félicite que la loi se réfère aux organes, tissus et cellules prélevés illégalement. Toutefois, il ne faut pas empêcher le commerce légal de tissus, cellules et transplants standardisés ou de dispositifs médicaux. Afin de lever l'ambiguïté, *swissuniversities* propose de remplacer l'expression « commerce » par « commerce abusif » ou « trafic ». Dans le cas contraire, le rapport explicatif devrait mentionner explicitement la possibilité 1) de commercialiser les tissus, cellules et organoïdes sous forme de transplants standardisés et 2) d'utiliser tissus et cellules à des fins de recherche.

UNIGE regrette que la Convention ne s'applique pas aux cellules et tissus humains. *PSS* partage cet avis et demande au Conseil fédéral de poursuivre les discussions afin d'élargir la portée de la Convention dans ce sens.

3.3.2 Utilisation à d'autres fins

PSS salue le fait que la modification de la loi inclue notamment le commerce illégal d'organes humains à d'autres fins que celle de transplantation. En effet, cela concerne potentiellement la recherche, la formation initiale et continue et l'utilisation d'organes pour la récupération ou la dévitalisation des tissus ou des cellules.

3.4 Autres thèmes

3.4.1 Gratuité du don et consentement éclairé

Swissuniversities regrette que la révision de la loi n'ait pas été l'occasion de lancer un débat sur le fait que des produits commerciaux soient fabriqués et commercialisés avec les tissus et cellules donnés gratuitement sans que le donneur soit associé aux bénéfices. Il conviendrait aussi d'examiner s'il est nécessaire d'informer le donneur de tissus ou de cellules du fait que ces derniers pourraient être utilisés

pour fabriquer un produit commercial. Le débat devrait également prendre en compte le rôle des bio-banques et de Swissmedic.

3.4.2 Obligation d'annoncer

VD regrette que la mise en œuvre de la loi prévoit une obligation de dénoncer du médecin qui pourrait conduire à des conflits d'intérêts et avoir pour conséquence que la personne transplantée ou le donneur d'organes ne puisse plus bénéficier des traitements nécessaires à la vie après la transplantation.

CDS note aussi qu'il faut veiller, en appliquant la Convention, à ce que l'obligation d'annoncer les cas de trafic d'organes n'ait pas pour conséquence d'instrumentaliser le personnel médical. Le risque est bien là, puisqu'annoncer les patients ayant bénéficié d'une transplantation illégale reviendrait en premier lieu aux médecins traitants. Or, l'obligation d'annoncer est contraire au secret professionnel.

3.4.3 Modèle de l'opposition

VD souhaiterait que les enjeux liés aux modalités du consentement du donneur soient inclus dans les considérations concernant la ratification de la Convention et la modification de la loi sur la transplantation. L'introduction du consentement présumé, en lien avec un registre nominatif national, permettrait d'augmenter le nombre de donneurs potentiels et de sauver de nombreuses vies.

3.4.4 Traite des êtres humains

VD souligne que les fonds nationaux destinés aux programmes de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains doivent être augmentés afin de pouvoir remplir pleinement les objectifs de la Convention, notamment en ce qui concerne les mesures de prévention et la protection et prise en charge des victimes.

3.4.5 Allocation

H+ indique qu'il faut garantir que seule Swisstransplant puisse répartir les organes solides en Suisse, et qu'un coordinateur sera toujours nécessaire.

ZH demande de renoncer à centraliser l'allocation des tissus tels que les cornées, les sclères et les membranes amniotiques sur le plan national. En effet, si ce procédé est effectivement judicieux pour les organes vitaux, dans le cas des tissus, cela reviendrait au contraire à modifier et compliquer sans nécessité un système qui fonctionne bien.

3.4.6 Pénurie d'organes

PSS encourage vivement la Confédération à poursuivre ses efforts de promotion du don d'organes et à user pleinement de ses compétences résultant de la révision partielle de la loi sur la transplantation, récemment entrée en vigueur, afin d'accroître le nombre de donneurs. Il s'agit en effet du meilleur moyen de neutraliser le trafic d'organes humains. La pénurie d'organes pourrait rendre la Suisse particulièrement vulnérable au danger. La crédibilité du système de transplantation est aussi en jeu.

4 Mise en œuvre par les cantons

Cinq cantons (AR, NE, OW, SG, ZH) se sont prononcés sur la mise en œuvre du texte et sur l'éventuelle charge supplémentaire pour les cantons : Un canton (NE) prend acte du fait que la poursuite et le jugement d'infractions pénales liées au trafic d'organes relèvent de la compétence des cantons. Un autre (OW) estime qu'étendre la juridiction n'entraînera pas d'augmentation importante des procédures et limitera la charge supplémentaire pour les autorités pénales. Deux autres cantons (AR, ZH) partagent cet avis. ZH ajoute que, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la transplantation en 2007, seules deux procédures pour infraction ont été menées dans le canton. Un canton (SG) est d'avis qu'il ne sera possible d'évaluer l'impact de l'extension qu'au moment de la phase d'implémentation.

Annexe : Liste des participants à la consultation

Kantone / Cantons / Cantoni

Abk. Abrév. Abbrev	Adressaten / Destinataires / Destinatari
AG	Staatskanzlei des Kantons Aargau Chancellerie d'État du canton d'Argovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Argovia
AI	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Interno
AR	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Esterno
BE	Staatskanzlei des Kantons Bern Chancellerie d'État du canton de Berne Cancelleria dello Stato del Cantone di Berna
BL	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Campagna
BS	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Città
FR	Staatskanzlei des Kantons Freiburg Chancellerie d'État du canton de Fribourg Cancelleria dello Stato del Cantone di Friburgo
GE	Staatskanzlei des Kantons Genf Chancellerie d'État du canton de Genève Cancelleria dello Stato del Cantone di Ginevra
GL	Regierungskanzlei des Kantons Glarus Chancellerie d'État du canton de Glaris Cancelleria dello Stato del Cantone di Glarona
GR	Standeskanzlei des Kantons Graubünden Chancellerie d'État du canton des Grisons Cancelleria dello Stato del Cantone dei Grigioni
JU	Staatskanzlei des Kantons Jura Chancellerie d'État du canton du Jura Cancelleria dello Stato del Cantone del Giura
LU	Staatskanzlei des Kantons Luzern Chancellerie d'État du canton de Lucerne Cancelleria dello Stato del Cantone di Lucerna
NE	Staatskanzlei des Kantons Neuenburg Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel Cancelleria dello Stato del Cantone di Neuchâtel
NW	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden Chancellerie d'État du canton de Nidwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Nidvaldo
OW	Staatskanzlei des Kantons Obwalden Chancellerie d'État du canton d'Obwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Obvaldo

SG	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall Cancelleria dello Stato del Cantone di San Gallo
SH	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse Cancelleria dello Stato del Cantone di Sciaffusa
SO	Staatskanzlei des Kantons Solothurn Chancellerie d'État du canton de Soleure Cancelleria dello Stato del Cantone di Soletta
SZ	Staatskanzlei des Kantons Schwyz Chancellerie d'État du canton de Schwyz Cancelleria dello Stato del Cantone di Svitto
TG	Staatskanzlei des Kantons Thurgau Chancellerie d'État du canton de Thurgovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Turgovia
TI	Staatskanzlei des Kantons Tessin Chancellerie d'État du canton du Tessin Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino
UR	Standeskanzlei des Kantons Uri Chancellerie d'État du canton d'Uri Cancelleria dello Stato del Cantone di Uri
VD	Staatskanzlei des Kantons Waadt Chancellerie d'État du canton de Vaud Cancelleria dello Stato del Cantone di Vaud
VS	Staatskanzlei des Kantons Wallis Chancellerie d'État du canton du Valais Cancelleria dello Stato del Cantone del Vallese
ZG	Staatskanzlei des Kantons Zug Chancellerie d'État du canton de Zoug Cancelleria dello Stato del Cantone di Zugo
ZH	Staatskanzlei des Kantons Zürich Chancellerie d'État du canton de Zurich Cancelleria dello Stato del Cantone di Zurigo

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
BDP PBD PBD	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
FDP PLR PLR	FDP.Die Liberalen PLR.Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di centro

SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS
PSS	Parti socialiste suisse PSS
PSS	Partito socialista svizzero PSS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
ACS	Association des Communes Suisses (ACS)
ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)
SSV	Schweizerischer Städteverband (SSV)
UVS	Union des villes suisses (UVS)
UCS	Unione delle città svizzere (UCS)

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali dell'economia

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV)
UPS	Union patronale suisse (UPS)
USI	Unione svizzera degli imprenditori (USI)

Übrige Organisationen / Autres organisations / altre organizzazioni

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
CP	Centre Patronal
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte Fédération des médecins suisses Federazione dei medici svizzeri
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren (GDK) Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS)
GE-KVG	Gemeinsame Einrichtung KVG Institution commune LAMal Istituzione comune LAMal
H+	H+ Die Spitäler der Schweiz H+ Les Hôpitaux de Suisse H+ Gli Ospedali Svizzeri
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police (CCDJP) Conferenza delle direttrici e dei direttori del dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)

KSSG	Kantonsspital St. Gallen: Transplantationszentrum Hôpital cantonal de Saint-Gall, Centre de transplantation Ospedale cantonale di San Gallo, Centro trapianti
PLDO	Programme Latin de Don d'Organes
SAMW	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) Académie suisse des sciences médicales (ASSM) Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM)
SKG	Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Société Suisse de droit pénal (SSDP) Società svizzera di diritto penale (SSDP)
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz Conférence des procureurs de Suisse (CPS) Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS)
swissuniversities	Rektorenkonferenz der schweizerischen Hochschulen Conférence des recteurs des hautes écoles suisses Conferenza dei rettori delle università svizzere (CRUS) Rectors' Conference of Swiss Higher Education Institutions
UNIGE	Universität Genf, Rechtswissenschaftliche Fakultät Université de Genève, Faculté de droit Università di Ginevra, Facoltà di giurisprudenza