



14 mars 2019

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)

Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2020

N° de référence : S053-0490

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet.....	3
3	Relation avec le droit de l'UE et le droit international	3
4	Commentaires des différentes modifications.....	4
4.1	Modification de l'annexe 2.5 de l'ORRChim	4
5	Modification d'autres actes	7
5.1	Modification de l'annexe 1 OPIChim.....	7
6	Conséquences.....	7
6.1	Conséquences pour la Confédération	7
6.2	Conséquences pour les cantons	8
6.3	Conséquences pour les communes	8
6.4	Conséquences pour l'économie	8

1 Contexte

La motion Mazzone 17.4094 « *Mettre fin à l'exportation des pesticides interdits en Suisse. Les produits considérés dangereux ici ne le sont pas moins à l'étranger* », qui n'a pas encore été traitée par le Conseil national¹, demande au Conseil fédéral d'interdire l'exportation des pesticides dont l'emploi est interdit en Suisse en raison de leurs effets sur la santé de l'être humain ou sur l'environnement. Dans son avis du 21 février 2018, Le Conseil fédéral a toutefois estimé qu'une interdiction générale d'exporter ces pesticides serait disproportionnée. Il a précisé qu'il privilégiait d'autres mesures qui entravent moins la liberté économique, dans la mesure où celles-ci permettent également d'assurer la protection de la population et de l'environnement. Il s'est dit prêt à faire élaborer un projet de modification d'ordonnance afin que l'exportation de certains pesticides dangereux pour la santé ou l'environnement dont la mise sur le marché est interdite en Suisse soit soumise à l'approbation préalable explicite du pays d'importation. La présente modification de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim ; RS 814.81) a pour but de mettre en œuvre cette exigence pour l'exportation de certains produits phytosanitaires.

En tant que Partie à la Convention de Rotterdam sur le consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international (RS 0.916.21), la Suisse est tenue de notifier l'exportation de produits chimiques interdits ou strictement réglementés sur son territoire ; elle doit également communiquer au secrétariat de la convention les dispositions légales adoptées dans ce domaine. En Suisse, l'obligation d'annoncer les exportations s'applique dès lors que le produit chimique concerné est inscrit à l'annexe 1 de l'ordonnance PIC (OPICChim ; RS 814.82).

2 Grandes lignes du projet

Il s'agit de compléter l'annexe 2.5 de l'ORRChim sur les produits phytosanitaires : il sera nécessaire d'obtenir une autorisation pour exporter certains produits de ce type dont la commercialisation en Suisse est interdite ou pour sortir ceux-ci d'un entrepôt douanier ouvert, d'un entrepôt de marchandises de grande consommation ou dépôt franc sous douane à destination d'un pays tiers. L'autorisation d'exportation ne pourra être octroyée que si l'on dispose du consentement explicite du pays importateur.

De plus, l'annexe 1 OPICChim doit être mise à jour de manière à inclure les substances dont la mise sur le marché a été interdite pour la plupart des utilisations ou qui ont été soumises à des restrictions d'emploi dans l'ORRChim, ou encore qui ont été supprimées des listes des substances actives approuvées pour les produits phytosanitaires et les produits biocides. L'annexe en vigueur de l'OPICChim ne reflète pas encore les nouvelles restrictions et interdictions qui ont été mises en consultation avec le projet de modification de l'ORRChim le 27 avril 2018. De même, les suppressions récentes effectuées à l'annexe 1 de l'ordonnance sur les produits phytosanitaires (OPPh ; RS 916.161), qui mentionne les substances actives approuvées pour ce type de produits, tout comme les substances actives qui ont récemment fait l'objet d'une décision négative concernant les produits biocides, ne sont pas encore prises en compte à l'annexe 1 en vigueur de l'OPICChim. Toutes les substances concernées doivent encore être intégrées à l'annexe 1 OPICChim.

3 Relation avec le droit de l'UE et le droit international

Dans l'Union européenne (UE), la réglementation en vigueur exige déjà le consentement préalable du pays importateur pour l'exportation de certains produits chimiques dangereux. Le règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant

¹ État en décembre 2018

les exportations et importations de produits chimiques dangereux (règlement UE-PCI) soumet certains produits interdits ou strictement réglementés dans l'UE au consentement explicite préalable du pays de destination. Du point de vue du but et de l'effet visé, le régime d'autorisation prévu pour certains produits phytosanitaires dangereux, qui est soumis au consentement préalable du pays importateur, est comparable au droit de l'UE. Toutefois, il ne ressort des accords bilatéraux conclus avec l'UE aucune obligation pour la Suisse d'aligner sa réglementation sur le droit européen dans ce domaine.

Pour les produits chimiques qui figurent à l'annexe III de la Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international (RS 0.916.21), les Parties contractantes sont tenues d'indiquer au secrétariat de la convention si elles approuvent ou non l'importation des substances concernées et, le cas échéant, à quelles conditions. Quant aux États qui exportent des produits mentionnés à l'annexe III, ils doivent prendre les dispositions juridiques et administratives requises pour garantir le respect des décisions prises par les pays importateurs. La Suisse a ainsi adopté l'ordonnance PIC afin de mettre en œuvre dans son droit national les prescriptions de la Convention de Rotterdam.

Le régime d'autorisation qu'il est prévu d'introduire pour certains produits phytosanitaires dangereux qui sont interdits en Suisse et dont l'emploi dans d'autres pays présente un risque pour la santé de l'être humain ou pour l'environnement est compatible avec les objectifs de la Convention de Rotterdam.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Modification de l'annexe 2.5 de l'ORRChim

Au ch. 4 de l'annexe 2.5 concernant les produits phytosanitaires, le projet introduit de nouvelles dispositions sur l'exportation de certains produits dangereux de cette catégorie dont le commerce est interdit en Suisse et pour lesquels des éléments concrets attestent que leur emploi dans des pays émergents ou en développement représente un danger pour la santé des personnes ou l'environnement. En vertu du ch. 4.1, l'exportation de ces produits phytosanitaires ou leur sortie d'un entrepôt douanier ouvert, d'un entrepôt de marchandises de grande consommation ou d'un dépôt franc sous douane à destination d'un pays tiers sont soumises à un régime d'autorisation.

Actuellement, les produits phytosanitaires visés au ch. 4.1 font l'objet d'une obligation de communiquer en vertu de l'art. 3 en relation avec l'annexe 1 OPICChim. Cette annexe mentionne en effet les substances actives de produits biocides ou phytosanitaires de la catégorie « Pesticide » qui ne peuvent plus être commercialisés en Suisse :

- soit parce que leur évaluation par les autorités a montré que leur emploi présentait un risque inacceptable pour la santé humaine ou pour l'environnement ;
- soit parce que leur substance active présente l'une des propriétés dangereuses suivantes :
 - toxicité aiguë par voie orale, par voie cutanée ou par inhalation de catégorie 1, 2 ou 3 ; cancérogénicité, mutagénicité ;
 - toxicité pour la reproduction de catégorie 1A ou 1B ; toxicité spécifique pour certains organes cibles (exposition unique) ou toxicité spécifique pour certains organes cibles (exposition répétée) de catégorie 1 ;
 - toxicité aiguë pour le milieu aquatique de catégorie 1 ou toxicité chronique pour le milieu aquatique de catégorie 1 ou 2.

Les substances actives de produits phytosanitaires suivantes doivent être soumises au régime d'autorisation, qui remplacera l'obligation de communiquer actuellement en vigueur, lorsque la quantité de substance ou de préparation en contenant qu'il est prévu d'exporter dépasse

10 kg par an et par pays importateur : atrazine, diafenthiuron, méthidathion, paraquat et profenofos. L'exportation de ces substances n'est pas soumise au régime d'autorisation lorsque les quantités concernées ne dépassent pas 10 kg par an. Les propriétés dangereuses de ces substances et les risques connus que celles-ci présentent pour la santé humaine ou pour l'environnement sont brièvement décrits ci-après.

- **Atrazine (n° CAS 1912-24-9)**

L'atrazine est un herbicide de la classe des triazines principalement utilisé pour lutter contre les mauvaises herbes dans la culture du maïs. Selon la classification harmonisée de l'annexe VI du règlement (CE) n° 1272/2008 (règlement CLP), cette substance est très toxique pour les organismes aquatiques et entraîne des effets à long terme. Elle présente un risque présumé d'effets graves pour les organes en cas d'expositions répétées ou d'une exposition prolongée et peut provoquer des réactions allergiques cutanées.

L'atrazine est considéré comme un perturbateur endocrinien présumé et figure dans la catégorie 1 de la liste des perturbateurs endocriniens de l'UE. Il est peu biodégradable et assez mobile, adsorbe peu de particules du sol et parvient dans les cours d'eau et les eaux souterraines par infiltration ou par ruissellement. Des études réalisées en Suisse et à l'étranger montrent que l'atrazine et ses produits de dégradation comptent parmi les polluants les plus fréquemment détectés dans les eaux superficielles et souterraines en raison de l'emploi de pesticides. Les concentrations mesurées étaient en partie supérieures à la norme de qualité de 2 µg/l recommandée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour l'eau potable.

- **Diafenthiuron (n° CAS 80060-09-9)**

Le diafenthiuron est un insecticide de la classe des thiourées utilisé contre les insectes suceurs et dans les cas d'infestation par des mouches blanches dans la culture du coton et des légumes. Selon la classification adoptée par l'industrie sur la base du règlement CLP, cette substance est très toxique pour les organismes aquatiques et entraîne des effets à long terme. Elle est toxique par inhalation et nocive en cas d'ingestion, et présente un risque présumé d'effets graves pour les organes en cas d'expositions répétées ou d'une exposition prolongée.

Plusieurs organisations non gouvernementales et divers médias ont rapporté des cas d'intoxication grave, voire mortelle, qui sont survenus en 2017 en Inde chez des agriculteurs après que ceux-ci ont traité leurs champs de coton au moyen de pesticides contenant, entre autres, du diafenthiuron. Cette substance présente également un risque considérable pour l'environnement : une concentration inférieure à 1 µg/l entraîne, en quelques jours, la mort de la moitié des poissons et des puces d'eau exposés.

- **Méthidathion (n° CAS 950-37-8)**

Le méthidathion est un insecticide de la classe des esters d'acide thiophosphorique. Selon la classification harmonisée de l'annexe VI du règlement CLP, cette substance est très toxique pour les organismes aquatiques et entraîne des effets à long terme. Son ingestion peut être mortelle. En outre, cette substance est nocive par contact cutané.

En 1997, un groupe d'experts de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'OMS a fixé, pour le méthidathion, une dose journalière admissible de 0,001 mg par kilogramme de poids corporel. Dans le cadre d'une étude chinoise menée en 2014, des pommes ont fait l'objet d'analyses en vue de détecter la présence éventuelle de résidus de plus de 100 pesticides. Sur la base de ces résultats et de la toxicité prononcée du méthidathion, cette substance a été classée dans le groupe des pesticides présentant le risque le plus élevé pour la santé humaine. En 2015, les principaux emplois du méthidathion en Chine ont été interdits par le ministère de l'agriculture.

- **Paraquat (n° CAS 4685-14-7) et ses sels, y compris paraquat-dichlorure (n° CAS 1910-42-5) et paraquat-diméthylsulfate (n° CAS 2074-50-2)**

Le paraquat est un composé d'ammonium quaternaire utilisé comme herbicide. Selon la classification harmonisée de l'annexe VI du règlement CLP, cette substance est très toxique pour les organismes aquatiques et entraîne des effets à long terme. Son inhalation présente un danger de mort. La substance est toxique par ingestion et contact cutané, et présente un risque avéré d'effets graves pour les organes en cas d'expositions répétées ou d'une exposition prolongée. Elle peut irriter les voies respiratoires et causer de graves irritations de la peau et des yeux.

Des études de toxicité chronique sur le paraquat ont fait état de lésions pulmonaires et oculaires. En outre, des études épidémiologiques ont montré que les agriculteurs ou les habitants de zones rurales qui ont été exposés au paraquat durant de longues périodes présentent un risque accru de développer la maladie de Parkinson. Dans les pays en développement et émergents, le paraquat est la cause de nombreux cas d'intoxication humaine grave, aux conséquences souvent mortelles. Le Comité d'étude des produits chimiques de la Convention de Rotterdam a examiné la notification du Burkina Faso concernant des cas d'intoxication à la suite de l'emploi de produits phytosanitaires contenant du paraquat. Il a conclu que les préparations à base de paraquat contenant 200 g/l ou plus de cette substance répondaient aux critères d'inscription à la Convention de Rotterdam et a recommandé à la Conférence des Parties d'inscrire ces préparations pesticides extrêmement dangereuses à l'annexe III de la convention. Toutefois, en raison de l'opposition de certaines Parties, la formulation contenant du paraquat n'a pas encore été inscrite à l'annexe III.

- **Profenofos (n° CAS 41198-08-7)**

Le profenofos est un insecticide de la classe des esters d'acide thiophosphorique principalement utilisé dans la culture du coton. Selon la classification harmonisée de l'annexe VI du règlement CLP, cette substance est très toxique pour les organismes aquatiques et entraîne des effets à long terme. Elle est nocive par inhalation, ingestion et contact avec la peau.

En 2017, plusieurs médias et organisations non gouvernementales ont rapporté des cas d'intoxication mortelle et de cécité chez des agriculteurs indiens à la suite de l'emploi de mélanges de profenofos et de cyperméthrine. Le profenofos est également très toxique pour les oiseaux et les abeilles.

Pour qu'une autorisation d'exportation puisse être délivrée, le requérant doit avoir remis à l'OFEV une demande complète contenant les indications mentionnées au ch. 4.3 ; l'office doit également disposer d'une attestation du pays importateur selon laquelle ce pays donne son aval à l'importation (ch. 4.2). Si l'exportation se fait vers un pays qui n'est pas Partie à la Convention de Rotterdam, cette attestation doit être remise à l'OFEV par le requérant avec le dossier de la demande (ch. 4.3, let. k). Si le pays importateur est Partie à la convention, l'OFEV connaît l'autorité compétente concernée et lui demande directement de consentir à l'importation du produit phytosanitaire en lui transmettant le dossier de demande.

En ce qui concerne l'octroi de l'autorisation d'exportation, l'OFEV rend sa décision dans un délai de 30 jours à compter de l'obtention de toute la documentation requise (ch. 4.4, al. 1). Il pourvoit chaque autorisation d'un numéro. L'autorisation d'exportation est accordée pour 12 mois au plus et arrive à échéance au terme d'une année civile (ch. 4.4, al. 2).

Avant d'exporter un produit phytosanitaire visé au ch. 4.1, la personne assujettie à l'obligation de déclarer doit préciser dans la déclaration de douane que l'exportation du produit est soumise à autorisation en vertu de l'annexe 2.5 ORRChim (ch. 4.5, al. 1, let. a) et indiquer le numéro figurant sur l'autorisation d'exportation octroyée par l'OFEV (ch. 4.5, al. 1, let. b). Sur demande du bureau de douane, la personne assujettie à l'obligation de déclarer doit produire

une copie de l'autorisation d'exportation au sens de l'annexe 2.5 (ch. 4.5, al. 2). Si un produit phytosanitaire visé au ch. 4.1 est sorti d'un entrepôt douanier ouvert, d'un entrepôt de marchandises de grande consommation ou d'un dépôt franc sous douane pour être exporté vers un pays tiers, l'entreposeur ou l'entrepositaire est tenu de reporter dans un inventaire le numéro de l'autorisation d'exportation délivrée par l'OFEV (ch. 4.5, al. 3).

Le ch. 4.5, al. 4, exige qu'un produit phytosanitaire visé au ch. 4.1 qu'il est prévu d'exporter soit étiqueté conformément aux dispositions de l'art. 5, al. 1, let. a, OPICChim, à l'instar d'autres produits chimiques dangereux. Cet alinéa demande aussi que soit mise à la disposition du destinataire, lors de chaque exportation, une fiche de données de sécurité contenant les dernières informations disponibles au sens de l'art. 5, al. 1, let. b. En référence à l'art. 5, al. 3, OPICChim, les exigences linguistiques qui s'appliquent à l'étiquetage et à la fiche de données de sécurité sont les mêmes que pour d'autres produits chimiques dangereux destinés à être exportés. Cela signifie que les indications doivent figurer dans au moins une des langues officielles du pays importateur, dans la mesure où cela est raisonnablement réalisable. Dans les autres cas, il y a lieu de choisir la langue étrangère la plus répandue dans le pays d'importation.

5 Modification d'autres actes

5.1 Modification de l'annexe 1 OPICChim

Les entrées à l'annexe 2.5 ORRChim concernant les produits phytosanitaires que le présent projet soumet au régime d'autorisation – atrazine, diafenthiuron, méthidation, paraquat et profenofos – doivent être simultanément supprimées à l'annexe 1 OPICChim. On évite ainsi des doublons entre l'obligation d'annoncer les exportations selon l'OPICChim et le nouveau régime d'autorisation introduit dans l'ORRChim.

Depuis la dernière inscription de substances à l'annexe 1 OPICChim, les autorisations de plusieurs pesticides ont été retirées dans le cadre des procédures d'homologation de produits phytosanitaires et/ou biocides. Il s'agit du carbendazime, du flusilazole, de l'ioxynil, de l'isoproturon, du triasulfuron et du triflumuron. Ces substances actives doivent être reprises dans l'annexe 1 OPICChim.

En outre, l'acide pentadécafluorooctanoïque (PFOA), ses sels et ses substances apparentées doivent être mentionnés à l'annexe 1 OPICChim dans la catégorie « Produit à usage industriel ». Selon le projet de modification de l'ORRChim dont la consultation s'est achevée le 22 août 2018, la fabrication, la mise sur le marché et l'emploi de PFOA doivent être interdits, sauf dans de rares cas spécifiques. Il en va de même des préparations dont la teneur en PFOA et sels de celui-ci dépasse 25 ppb ou dont la teneur en substances apparentées dépasse 1000 ppb.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

La mise en place initiale de la procédure nécessaire à l'octroi des autorisations constitue une charge supplémentaire pour l'OFEV, qu'il devra assumer avec les ressources existantes. Par la suite, le surcroît de travail administratif lié au traitement des éventuelles demandes d'exportation dépendra du volume des exportations de substances mentionnées à l'annexe 2.5 ORRChim. Un émoulement proportionnel au travail occasionné sera perçu pour l'octroi des autorisations, garantissant un financement sans incidence sur le budget de la Confédération. Pour l'OFEV et pour l'Administration fédérale de douanes (AFD), les dépenses supplémentaires liées à l'inscription de nouvelles substances à l'annexe 1 OPICChim dépendront du volume des exportations de ces substances. Les premières estimations tablent sur une dizaine de demandes d'autorisation par an. La charge administrative occasionnée par

l'examen de la demande, l'obtention du consentement du pays importateur et l'octroi de l'autorisation sera facturée au requérant selon le temps consacré en vertu de l'art. 4, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur les émoluments relatifs aux produits chimiques (RS 813.153.1). Avec un coût moyen par demande de 300 à 500 francs, ce régime d'autorisation représente, pour l'industrie, un coût annuel entre 3000 et 5000 francs.

L'AFD procédera, avec les ressources dont elle dispose actuellement, aux adaptations requises pour la gestion de la déclaration d'exportation. Dans un premier temps, cela impliquera pour elle un travail supplémentaire.

6.2 Conséquences pour les cantons

Le projet n'a pas de conséquences pour les cantons, car l'exécution de l'OPICChim et de la nouvelle réglementation introduite à l'annexe 2.5, ch. 4, ORRChim, relève de la Confédération.

6.3 Conséquences pour les communes

Le projet n'a pas de conséquences pour les communes.

6.4 Conséquences pour l'économie

La modification de l'ORRChim et de l'OPICChim induira un surcroît de travail pour les exportateurs de produits chimiques, en raison de l'introduction du régime d'autorisation et de l'inscription de substances supplémentaires à l'annexe 1 OPICChim. Les dépenses supplémentaires que cela impliquera dépendront du volume annuel de substances exportées qui sont réglementées à l'annexe 2.5, ch. 4, ORRChim ou désormais mentionnées à l'annexe 1 OPICChim, ainsi que du nombre de pays de destination.