



30 septembre 2020

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

Annexe 2.5 Produits phytosanitaires

N° de référence : BAFU-D-753D3401/808

Table des matières

1	Contexte	3
2	Grandes lignes du projet	4
3	Relation avec le droit européen et avec le droit international	4
4	Commentaires des différentes modifications	5
4.1	Modification de l'annexe 2.5 ORRChim	5
4.2	Modification de l'art. 3 OPICChim	7
5	Conséquences	7
5.1	Économie, environnement et société	7
5.2	Confédération et cantons	8

1 Contexte

En Suisse, l'industrie chimique et pharmaceutique contribue, en exportant des produits et des prestations, de manière importante au succès économique du pays. Une petite part des exportations réalisées par le secteur agrochimique concerne des produits phytosanitaires (PPh) ne pouvant être ni mis sur le marché ni employés en Suisse pour des questions de protection de la santé et de l'environnement. Si l'exportation de ces produits ne représente qu'une infime proportion du volume total des PPh exportés, elle fait régulièrement l'objet de vives critiques. Ainsi, l'exportation de pesticides interdits en Suisse a à plusieurs reprises donné lieu à des interventions parlementaires¹.

La motion 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 » demandait au Conseil fédéral d'interdire l'exportation des pesticides dont l'emploi est interdit en Suisse en raison de leurs effets sur la santé humaine ou l'environnement. Le Conseil fédéral a reconnu que certains pesticides peuvent causer de graves problèmes sanitaires ou environnementaux, en particulier dans les pays en développement, où les travailleurs et les agriculteurs ne disposent pas de l'information, de la formation et des équipements de protection nécessaires à une utilisation sûre de ces produits. Dans ce contexte, 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 humaine ou l'environnement dont la mise sur le marché est interdite en Suisse soit soumise à l'approbation préalable explicite du pays importateur.

Eu égard à ce qui précède, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a mis en consultation au printemps 2019 un projet de révision de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim, RS 814.81). Les organisations non gouvernementales (ONG) et les acteurs économiques n'ont pas réservé le même accueil au projet. En effet, les ONG le jugeaient insuffisant : elles préconisaient une interdiction d'exportation pour tous les PPh proscrits en Suisse pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement. À l'inverse, les entreprises concernées trouvaient le régime d'autorisation d'exportation trop ambitieux, craignant que le site de production qu'est la Suisse n'en pâtisse. Une majorité des cantons approuvait la modification proposée.

Sur le plan international, le thème des pesticides hautement dangereux (PHD) a suscité une attention croissante ces dernières années. En 2015, la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques a adopté, lors de sa quatrième session, une résolution visant à considérer les PHD comme un sujet de préoccupation internationale et appelant à des actions concertées dans ce domaine. Dans un courrier daté du 11 novembre 2019, le rapporteur spécial des Nations Unies auprès du Conseil des droits de l'homme a prié la Suisse de réexaminer son projet de modification de l'ORRChim et à la place d'interdire l'exportation des pesticides et autres substances dont l'emploi est prohibé dans le pays.

¹ Cf. en particulier Mo. Mazzone 17.4094, Ip. Crottaz 18.3892, Heure des questions. Question Friedl 18.5534, Ip. Quadranti 19.3669, Ip. Mazzone 20.3428

2 Grandes lignes du projet

L'annexe 2.5 ORRChim doit être complétée par un régime d'autorisation concernant l'exportation de PPh figurant à l'annexe 1 de l'ordonnance PIC (OPICChim, RS 814.82) et qui étaient ainsi jusqu'à présent soumis à l'obligation d'annoncer l'exportation, et par une interdiction d'exportation de cinq PPh particulièrement dangereux pour la santé et l'environnement. En outre, le régime d'autorisation d'exportation ou l'interdiction d'exportation devront également s'appliquer à la sortie, vers un pays tiers, de ces PPh de dépôts francs sous douane. Ainsi, une autorisation d'exportation ne pourra être octroyée que si le pays destinataire a explicitement donné son aval à l'importation. Tous les PPh dont l'exportation devra être proscrite ou qui devront être soumis au régime d'autorisation ne sont pas admis en Suisse.

3 Relation avec le droit européen et avec le droit international

L'art. 15, al. 4, de la Convention de Rotterdam autorise les Parties à prendre des mesures pour mieux protéger la santé humaine et l'environnement, pour autant qu'elles soient compatibles avec les dispositions de la convention et conformes aux règles du droit international. L'Union européenne (UE) a mis en œuvre la Convention de Rotterdam avec le règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (règlement PIC) ; elle va toutefois au-delà des dispositions de la convention en matière d'exportation de certaines substances. L'annexe 1 de ce règlement liste tous les produits chimiques dont l'emploi est totalement ou majoritairement interdit ou dont l'homologation ou l'enregistrement a été refusé, dans la mesure où cette réglementation a été édictée afin de protéger la santé humaine et l'environnement. Tous les produits chimiques figurant à l'annexe 1 du règlement PIC sont soumis à l'obligation d'annoncer l'exportation. En outre, la règle du consentement explicite s'applique à une partie d'entre eux.

La mise en œuvre des obligations découlant de la Convention de Rotterdam se fait en Suisse dans le cadre de l'OPICChim. Les mesures nationales de limitation de l'exportation de PPh, plus strictes, en vue de protéger la santé humaine et l'environnement sont conformes à la Convention de Rotterdam. Elles sont compatibles avec les obligations incombant à la Suisse en vertu de traités internationaux et ne contreviennent à aucune disposition du droit international.

Les critères régissant l'inscription de produits chimiques à l'annexe 1 OPICChim et à l'annexe 2.5, ch. 4, ORRChim sont comparables à ceux régissant l'inscription dans le règlement PIC. L'annexe 1 ORRChim et l'annexe 1 du règlement PIC énumèrent les produits chimiques dont la mise sur le marché et l'emploi ont été, sur la base d'une évaluation de la dangerosité et des risques, fortement limités ou interdits ou qui ont été retirés du marché car ils ne remplissaient pas les exigences en matière de données pour une autorisation et qu'il est établi qu'ils présentent des risques pour la santé humaine ou pour l'environnement.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Modification de l'annexe 2.5 ORRChim

Le ch. 4 règle l'exportation de substances actives de PPh dangereuses pour la santé humaine ou l'environnement et de leurs préparations (c.-à-d. des préparations contenant une ou plusieurs de ces substances actives).

En vertu du ch. 4.1, l'exportation de cinq substances actives de PPh et de préparations en contenant hautement dangereuses pour la santé et l'environnement devra être interdite. Sont concernées les substances actives atrazine, diafenthuron, méthidathion, paraquat et profenofos, de même que les préparations contenant ces substances. En outre, le fait de les sortir, à destination d'un autre pays, d'un entrepôt douanier ouvert, d'un entrepôt de marchandises de grande consommation ou d'un dépôt franc sous douane est assimilé à une exportation. Aucune exception à cette interdiction d'exporter n'est prévue. La mise sur le marché et l'emploi de ces substances actives de PPh est déjà interdite en Suisse depuis plus de dix ans ; l'UE n'autorise pas non plus ces substances actives dans les PPh. Ces substances remplissent les critères proposés par la Réunion conjointe sur la gestion des pesticides de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation mondiale de la santé et sont donc considérées comme des PHD.

Le ch. 4.2 règle les modalités du régime d'autorisation d'exportation et de la sortie d'un entrepôt douanier d'autres substances actives de PPh et préparations en contenant qui ne sont pas admises en Suisse pour les raisons suivantes :

- (a) parce que l'évaluation réalisée par les autorités a montré que leur emploi présentait un risque inacceptable pour la santé humaine ou pour l'environnement, ou
- (b) parce que leur substance active présente l'une des propriétés dangereuses visées par le règlement (CE) n° 1272/2008 (règlement CLP) :
 - 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 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.

Le tableau du ch. 4.2.1 recense 104 substances actives de PPh soumises au régime d'autorisation d'exportation. Ces substances figurent également à l'annexe 1 OPICChim et étaient jusqu'à présent soumises à l'obligation d'annoncer l'exportation au sens de l'art. 3 OPICChim. Le ch. 4.2.2 conditionne l'octroi de l'autorisation d'exportation à l'obtention d'une attestation selon laquelle le pays destinataire donne son aval à l'importation.

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. 4.2.3,

al. 1. L'al. 2 prévoit que si l'exportation se fait vers un pays qui n'est pas partie à la Convention de Rotterdam, le requérant doit remettre à l'OFEV une attestation selon laquelle le pays destinataire donne son aval à l'importation. Si, à l'inverse, le pays destinataire est partie à la convention, l'OFEV connaît l'autorité compétente et lui demande directement son consentement à l'importation des PPh en lui transmettant la demande complète contenant les indications mentionnées au ch. 4.2.3, al. 1. Afin de réduire autant que possible la charge administrative incombant aux requérants, des autorisations doivent pouvoir être octroyées pour l'exportation d'une substance active ou d'une préparation en contenant vers plusieurs destinataires étrangers (nommément désignés) en l'espace d'une année. Dans la plupart des cas, le pays destinataire et la quantité prévue sont connus sur la base des données de l'année précédente. La quantité de documents devant être mis à disposition dans le cadre de la demande d'octroi d'une autorisation d'exportation ne sera pas supérieure à celle liée à l'annonce d'exportation au sens de l'art. 3 OPICChim. La nouveauté réside dans le fait que la demande doit être déposée également pour l'exportation vers un pays non partie à la Convention de Rotterdam et que le requérant est dans ce cas tenu d'obtenir une attestation du pays destinataire selon laquelle celui-ci donne son aval à l'importation.

S'agissant de 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. 4.2.4, al. 1). Il pourvoit chaque autorisation d'un numéro spécifique au pays. L'autorisation d'exportation est accordée pour douze mois au plus et arrive à échéance au terme d'une année civile (ch. 4.2.4, al. 2).

Avant d'exporter un PPh visé au ch. 4.2, la personne assujettie à l'obligation de déclarer doit préciser dans la déclaration en douane que l'exportation du produit est soumise à autorisation en vertu de l'annexe 2.5 ORRChim (ch. 4.2.5, al. 1, let. a) et indiquer le numéro figurant sur l'autorisation d'exportation octroyée par l'OFEV (ch. 4.2.5, 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 en vertu de l'annexe 2.5 (ch. 4.2.5, al. 2). Si un produit phytosanitaire visé au ch. 4.2 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. 4.2.5, al. 3).

Le ch. 4.2.5, al. 4, exige qu'un PPh 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. Il 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. Ainsi, les indications doivent figurer dans au moins une des langues officielles du pays importateur, dans la mesure où la charge y afférente est raisonnable. Dans les autres cas, il y a lieu de choisir la langue étrangère la plus répandue dans le pays importateur.

4.2 Modification de l'art. 3 OPICChim

L'art. 3 OPICChim doit être complété par un al. 2, qui prévoit que les exportations de substances sont exemptées de l'obligation d'annoncer au sens de l'art. 3, al. 1, OPICChim lorsqu'elles sont soumises au régime d'autorisation au sens de l'annexe 2.5, ch. 4.2, ORRChim. L'exception à l'obligation d'annoncer l'exportation ne vaut donc que pour les PPh. On s'assure ainsi que l'obligation de notifier l'exportation au sens de l'art. 12, al. 1, de la Convention de Rotterdam soit mise en œuvre si les substances figurant à l'annexe 1 OPICChim devaient être utilisés à d'autres fins qu'en tant que PPh. Ainsi, les exportations de ces produits chimiques en vue d'une utilisation en tant que produit à usage industriel ou produit biocide sont soumises à l'obligation d'annoncer au sens de l'art. 3 OPICChim ou à l'obligation de notifier au sens de l'art. 12 OPICChim. Les exportations de substances et de préparations à des fins de recherche et d'analyse sont possibles sans notification si les conditions énoncées à l'art. 2, al. 2, let. h, OPICChim sont remplies.

Les entrées relatives aux substances atrazine, diafenthiuron, méthidathion, paraquat et profenofos figurant à l'annexe 1 OPICChim sont supprimées, car l'obligation d'annoncer l'exportation de ces substances actives de PPh devient superflue du fait de l'ajout, à l'annexe 2.5, ch. 4.1, ORRChim, de l'interdiction de les exporter.

5 Conséquences

5.1 Économie, environnement et société

Les exportations de PPh dont le commerce n'est pas autorisé en Suisse ne représentent qu'une infime proportion du volume total d'exportation de PPh et ont diminué ces cinq dernières années. Les conséquences sur l'économie de la réglementation proposée seront donc presque négligeables. Sur la base de la statistique du commerce extérieur de l'Administration fédérale des douanes (AFD), il est possible d'estimer cette part à environ 0,6 % en moyenne de ces trois dernières années. Selon les annonces d'exportations émanant des entreprises, les exportations moyennes des PPh en question ont reculé d'environ trois quarts durant la période 2018-2019 en comparaison de la période 2011-2017, avec quelques fluctuations d'une année à l'autre.

Le nouveau régime d'autorisation d'exportation prévu dans l'ORRChim entraînera une charge de travail supplémentaire pour les exportations de PPh à destination de pays non parties à la Convention de Rotterdam. En effet, dans de tels cas, une demande d'octroi d'une autorisation d'exportation devra désormais être remise à l'OFEV avec toute la documentation nécessaire (y c. attestation selon laquelle le pays destinataire donne son aval à l'importation du PPh). Pour ce qui est des exportations de PPh vers des pays parties à la Convention de Rotterdam, la charge liée au régime d'autorisation d'exportation n'augmentera guère pour les entreprises concernées, car la quantité de documents à fournir demeurera identique. Dorénavant, les requérants devront s'acquitter d'un émolument, calculé en fonction du travail occasionné pour le traitement des demandes et l'octroi des autorisations.

Avec ces nouvelles dispositions sur l'exportation de PPh, la Suisse assumera ses responsabilités et exportera moins de PPh pouvant nuire à la santé humaine et à l'environnement à destination de pays en développement et de pays émergents. Elle contribuera ainsi à améliorer la protection de la santé et de l'environnement dans ces pays. Ces dispositions n'auront par contre aucun impact sur la protection sanitaire et environnementale en Suisse.

5.2 Confédération et cantons

Le projet n'entraînera pas de conséquences pour les cantons, car l'exécution de la nouvelle réglementation introduite à l'annexe 2.5, ch. 4.2, ORRChim relève de la compétence de la Confédération.

Pour la Confédération, l'introduction du régime d'autorisation pour l'exportation de certains PPh se traduira par de nouvelles tâches d'exécution. La mise en place des procédures administratives nécessaires à l'octroi des autorisations engendrera une charge supplémentaire unique pour l'OFEV. Le surcroît de travail d'exécution lié au traitement des demandes d'exportation dépendra du volume des exportations des substances figurant à l'annexe 2.5, ch. 4.2, ORRChim. Toutefois, en se fondant sur les expériences acquises dans le cadre des notifications d'exportation au sens de l'art. 12 OPICChim ces trois dernières années, il faut s'attendre à ce que quelque cinq demandes doivent être traitées chaque année. Ces demandes pourront être examinées dans le cadre des ressources en personnel existantes. Un émolument proportionnel au travail occasionné sera perçu pour l'octroi des autorisations d'exportation.

L'AFD procédera aux adaptations requises de son système informatique pour la gestion des déclarations d'exportation de PPh soumis au régime d'autorisation, ce qui représentera un surcroît de travail unique. Elle sera en outre responsable des contrôles des exportations de PPh soumis au régime d'autorisation. La charge d'exécution supplémentaire occasionnée sera toutefois faible et ne nécessitera pas de ressources complémentaires en personnel.