



Février 2024

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE, RS 814.911)

Table des matières

1	Introduction.....	4
1.1	Les organismes exotiques envahissants.....	4
1.2	Contexte politique.....	4
1.3	Situation juridique actuelle.....	4
2	Grandes lignes du projet.....	6
3	Relation avec le droit international.....	7
3.1	Relation avec le droit européen.....	7
3.2	Au niveau international.....	7
4	Commentaires des différentes modifications.....	9
4.1	Commentaires des dispositions.....	9
4.2	Annexes 2.1 et 2.2.....	11
4.2.1	Bases.....	11
4.2.2	Listes selon les annexes 2.1 et 2.2 ODE.....	12
5	Modification d'autres actes.....	14
5.1	Ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC ; RS 814.912).....	14
5.2	Ordonnance sur la mise en circulation des produits phytosanitaires (OPPh ; RS 916.161).....	14
6	Conséquences.....	15
6.1	Conséquences pour la Confédération.....	15
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes.....	15
6.3	Conséquences pour l'économie.....	15
6.4	Conséquences pour l'environnement.....	16
6.5	Conséquences pour la santé.....	16

Abréviations

Abréviations	Définition
AELE	Association européenne de libre-échange
CCE	Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDPNP	Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage
CIC	Conférence des inspecteurs et inspectrices cantonaux des forêts
COSAC	Conférence suisse des services de l'agriculture cantonaux
CSF	Conférence des services de la faune, de la chasse et de la pêche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EPT	Équivalent plein temps
LPE	Loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LGG	Loi sur le génie génétique (RS 814.91)
ODE	Ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (RS 814.911)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPPh	Ordonnance sur les produits phytosanitaires (RS 916.161)
OUC	Ordonnance sur l'utilisation confinée (RS 814.912)
UE	Union européenne
VOBU	Évaluation économique de mesures environnementales

1 Introduction

1.1 Les organismes exotiques envahissants

Depuis longtemps déjà, l'être humain introduit volontairement des organismes dans des zones situées en dehors de leur aire de répartition naturelle et les utilise à différentes fins (p. ex. comme animaux de rente ou plantes utiles et d'ornement). Mais il peut également introduire des organismes de manière involontaire dans de nouvelles zones, par exemple par le biais de marchandises contaminées.

De nombreux organismes introduits disparaissent tôt ou tard sans aucune intervention humaine spécifique. D'autres, en revanche, parviennent à s'adapter à leur nouvel environnement et à s'y établir. Certains d'entre eux peuvent se propager au point de mettre en danger l'environnement ; on les appelle des organismes ou des espèces exotiques envahissantes. La Suisse compte actuellement environ 1300 espèces exotiques (animaux, plantes et champignons) établies dans l'environnement, dont près de la moitié sont des plantes. Parmi ces espèces exotiques présentes en Suisse, environ 200 sont envahissantes, près de 90 de ces dernières étant des plantes. Au vu des évolutions observées au cours des dernières décennies, on peut s'attendre à ce que le nombre de plantes exotiques envahissantes continue d'augmenter en Suisse.

Les organismes exotiques envahissants peuvent avoir des effets négatifs sur les infrastructures ainsi que les écosystèmes, aussi bien naturels qu'agricoles ou urbains. Les dommages écologiques qu'ils peuvent causer sont multiples : disparition d'espèces indigènes, hybridation avec des populations indigènes, modifications de facteurs abiotiques ou de fonctionnement dans des écosystèmes. En outre, ils peuvent être à l'origine de problèmes sanitaires, notamment en induisant des réactions allergiques ou cutanées, ou de pertes économiques, par exemple sur les voies ferrées, sur les constructions ou dans l'agriculture.

1.2 Contexte politique

Le 20 décembre 2019, la conseillère nationale Claudia Friedl a déposé la motion (19.4615) « Interdire la vente de néophytes envahissantes »¹. Cette motion a chargé le Conseil fédéral « de résoudre le conflit opposant sur le plan juridique la lutte contre les néophytes envahissantes et leur vente en interdisant celle-ci ». Le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Le Conseil national et le Conseil des États l'ont adoptée respectivement le 19 juin et le 8 décembre 2020.

1.3 Situation juridique actuelle

La loi sur la protection de l'environnement consacre les art. 29a à 29h à l'utilisation d'organismes². Selon l'art. 29a, al. 1, qui règle les principes, l'utilisation d'organismes, de leurs métabolites ou de leurs déchets ne doit pas constituer de menace ni pour l'homme, y compris sa santé, ni pour l'environnement, de même qu'elle ne porte pas atteinte à la diversité biologique ni à l'utilisation durable de ses éléments. L'ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC ; RS 814.912) règle la manipulation en milieu confiné alors que l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE ; RS 814.911) régit l'utilisation d'organismes dans l'environnement. Les deux ordonnances mettent en œuvre simultanément et de manière cohérente les art. 29a à h LPE et la loi sur le génie génétique (LGG ; RS 814.91) selon le type d'utilisation et les risques considérés. Les deux ordonnances règlent ainsi, entre autres, l'utilisation d'organismes exotiques.

Par organismes, on entend les entités biologiques cellulaires ou non, capables de se reproduire ou de transférer du matériel génétique, en particulier les animaux et les plantes, y

¹ [19.4615 | Interdire la vente de néophytes envahissantes | Objet | Le Parlement suisse](#)

² L'art. 29a LPE règle les prescriptions relatives à l'utilisation des organismes ; en sont exclus les organismes génétiquement modifiés auxquels s'applique la loi sur le génie génétique (LGG ; RS 814.91).

compris par exemple les graines, les greffons et les plantons (art. 3, al. 1, let. a, ODE ; art. 3, let. a, OUC). Sont considérés comme *exotiques*, les organismes, y compris les plantes, d'une espèce, d'une sous-espèce ou d'une unité taxonomique de niveau inférieur dont l'aire de répartition naturelle ne se situe ni en Suisse, ni dans les pays de l'Union européenne (UE), ni sur le territoire des États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et qui n'ont pas fait l'objet, pour leur utilisation dans l'agriculture ou l'horticulture productrice, d'une sélection telle que leur capacité de survie dans la nature en est réduite (art. 3, al. 1, let. f, ODE ; art. 3, let. f, OUC). En vertu de l'art. 3, al. 1, let. h, ODE et de l'art. 3, let. g, OUC, les organismes exotiques *envahissants* sont les organismes exotiques dont on sait ou dont on doit supposer qu'ils pourraient se propager en Suisse et atteindre ainsi une densité de peuplement qui pourrait porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments ou mettre en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement.

Les organismes exotiques peuvent être utilisés dans l'environnement, mais uniquement de manière à ne pas mettre en danger l'être humain, les animaux et l'environnement (art. 15, al. 1, ODE). L'*utilisation* d'organismes désigne toute opération volontaire impliquant des organismes, telle que l'emploi, le traitement, la multiplication, le transport, l'élimination et notamment aussi la mise en circulation (art. 3, al. 1, let. i, ODE). En revanche, il est actuellement déjà interdit d'utiliser directement dans l'environnement les organismes exotiques envahissants mentionnés à l'annexe 2 ODE (art. 15, al. 2, ODE), à moins qu'il s'agisse d'une mesure de lutte contre ceux-ci (p. ex. coupe et élimination) ou d'une utilisation exceptionnellement autorisée (p. ex. travaux de recherche), conformément à l'art. 15, al. 1, ODE. Par conséquent, les organismes exotiques envahissants visés à l'annexe 2 ODE ne peuvent, déjà aujourd'hui, pas être mis en circulation. Ces derniers ainsi que d'autres petits invertébrés ne peuvent être en principe utilisés qu'en milieu confiné (art. 5, al. 1, let. c, ch. 1 et 2, OUC). Enfin, le sol décapé qui est contaminé par des organismes figurant à l'annexe 2 ODE doit être valorisé au lieu d'enlèvement ou éliminé de manière à exclure toute nouvelle propagation de ces organismes (art. 15, al. 3, ODE). Considérant qu'une utilisation conforme aux prescriptions et instructions suffit à limiter les risques de propagation incontrôlée dans l'environnement, les médicaments, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux contenant ou constitués d'organismes exotiques ne sont pas concernés (cf. art. 3, al. 1, let. j, ODE).

Des exigences particulières s'appliquent lorsqu'une personne souhaite mettre des organismes en circulation en Suisse. La *mise en circulation*, qui constitue une forme d'utilisation, désigne la remise des organismes à des tiers en vue d'une utilisation dans l'environnement, notamment la vente, l'échange, le don, la location, le prêt et l'envoi pour examen ainsi que l'importation en Suisse à des fins d'utilisation dans l'environnement (art. 3, al. 1, let. k, ODE). En revanche, la remise d'organismes ainsi que leur importation en vue de la réalisation de disséminations expérimentales n'est pas considérée comme une mise en circulation (art. 3, al. 2, ODE). Quiconque souhaite mettre en circulation des organismes doit au préalable évaluer les dangers que ceux-ci pourraient présenter pour l'être humain et l'environnement et arriver à la conclusion fondée qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à de tels dangers (art. 4, ODE). Si tel n'est pas le cas, il doit informer l'acquéreur, sous une forme appropriée, des propriétés dangereuses des organismes et de l'instruire de telle manière que leur utilisation, si elle est conforme aux prescriptions et aux instructions, ne puisse pas présenter de danger (art. 5, ODE). Conformément au devoir de diligence, l'acquéreur est tenu de les appliquer (art. 6, ODE).

2 Grandes lignes du projet

La motion 19.4615 Friedl « Interdire la vente de néophytes envahissantes » requiert, d'après la formulation utilisée, l'interdiction de la vente des néophytes envahissantes. Dans le respect de l'esprit de la motion mais aussi de la structure et de la nomenclature de l'ODE, il est proposé d'interdire la mise en circulation des plantes exotiques envahissantes. En interdisant la mise en circulation, c'est-à-dire non seulement la vente mais aussi d'autres formes de remise de plantes à des tiers, telles que l'échange ou le don, ainsi que l'importation, ces activités, dont la nature et les risques de dissémination dans l'environnement sont similaires, sont ainsi traitées de manière équivalente par les nouvelles obligations. Cette interdiction établit un niveau de réglementation intermédiaire supplémentaire entre l'interdiction d'utilisation et l'autocontrôle pour la mise en circulation, qui permet de prendre des mesures adaptées et proportionnées aux risques des organismes concernés.

Pour ce faire, l'ODE doit faire l'objet d'une révision partielle et un art. 15, al. 2^{bis}, qui interdit la mise en circulation d'organismes exotiques envahissants au sens d'une nouvelle annexe 2.2 à des fins d'utilisation directe dans l'environnement doit être ajouté. Il convient également de modifier les art. 48, al. 2, (ajout d'une nouvelle let. c^{bis}), et 59 ODE. En adéquation avec le système actuel, les cantons seront responsables de la mise en œuvre de l'interdiction de mise en circulation. Tout comme l'annexe 2 jusqu'à présent (annexe 2.1 désormais), l'annexe 2.2 ODE doit pouvoir être modifiée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Les nouvelles dispositions se fondent sur l'art. 29f LPE en vertu duquel le Conseil fédéral édicte des prescriptions supplémentaires sur l'utilisation d'organismes si, en raison de leurs propriétés, des modalités de leur utilisation ou des quantités utilisées, les principes définis à l'art. 29a LPE risquent d'être violés. L'al. 2, let. b, de cette disposition prévoit que le Conseil fédéral peut soumettre l'utilisation de certains organismes au régime de l'autorisation, la limiter ou l'interdire.

Le nouvel art. 48a vise à introduire le contrôle de l'importation des organismes interdits par l'ODE (annexes 2.1 et 2.2 ODE). L'art. 48a renforce les interdictions d'utilisation et de mise en circulation visées à l'art. 15, al. 2 et 2^{bis} ODE en ciblant l'importation comme source de dissémination d'organismes exotiques envahissants dans l'environnement. Il vise non seulement l'importation des marchandises destinées aux commerces, mais également les importations de marchandises destinées aux particuliers. La nouvelle disposition permet à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de charger l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) d'effectuer des contrôles physiques limités dans le temps (contrôles ciblés).

La réglementation proposée permet de remplir pleinement les exigences de la motion. En outre, l'interdiction de mise en circulation proposée met en œuvre les exigences ancrées dans l'art. 29d, al. 1, LPE pour les organismes exotiques. Finalement, la proposition remplit les buts visés par la stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes.

Il est prévu que l'ordonnance révisée entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024.

3 Relation avec le droit international

3.1 Relation avec le droit européen

Au sein de l'UE, la prévention, la réduction et l'atténuation des effets néfastes des espèces exotiques envahissantes sur la biodiversité font l'objet du règlement (UE) n° 1143/2014, relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes³. Le règlement (UE) n° 1143/2014 est directement applicable dans l'ordre juridique des États membres de l'UE.

Sur la base des critères définis dans le règlement (UE) n° 1143/2014, la Commission européenne a adopté le règlement d'exécution (UE) 2016/1141, qui prévoit une liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'UE⁴. Ce dernier est entré en vigueur le 3 août 2016. La liste a été régulièrement mise à jour par la suite, la dernière modification décidée par la Commission européenne étant intervenue le 12 juillet 2022 par le biais du règlement d'exécution (UE) 2022/1203⁵. Les espèces de cette liste sont soumises à des restrictions en matière de détention, d'importation, de vente, d'élevage et de culture afin d'arrêter leur propagation, voire d'éradiquer ces espèces. Cette liste comporte actuellement 88 espèces (dont 41 plantes).

Dans les domaines où la Suisse n'a pas conclu d'accords bilatéraux avec l'UE, elle peut décider librement de reprendre ou non des réglementations européennes dans son droit interne. Le domaine concerné par le présent projet n'est pas directement réglé par les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, ni notamment par l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁶, duquel les produits phytosanitaires sont exclus. La Suisse n'est donc pas liée par le règlement (UE) n° 1143/2014. Ce règlement a toutefois une valeur indicative importante s'agissant de la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'UE.

Compte tenu de ces éléments, les modifications introduites par le présent projet sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse vis-à-vis de l'UE.

3.2 Au niveau international

Les organismes exotiques envahissants revêtent également une importance croissante au niveau mondial. L'Union internationale de la conservation de la nature estime aujourd'hui que les invasions des organismes exotiques représentent la deuxième cause de diminution de la diversité biologique au niveau mondial.

L'art. 8, let. h, de la Convention sur la diversité biologique (CDB ; RS 0.451.43) prévoit donc que les Parties contractantes, y compris la Suisse, dans la mesure du possible, empêchent de nouvelles introductions et contrôlent ou éradiquent des espèces envahissantes déjà établies. Lors de sa sixième réunion, la Conférence des Parties à la CDB a établi des principes pour l'élaboration de stratégies efficaces propres afin de prévenir et atténuer les effets des espèces exotiques, mettant ainsi en œuvre l'art. 8, let. h, CDB.

S'agissant des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC ; en particulier l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires), on ne peut pas exclure que le présent projet y porte atteinte. En effet, l'interdiction de mise en circulation d'espèces exotiques envahissantes pourrait être interprétée comme une mesure protectionniste, qui constituerait une violation des accords de libre-échange. Ainsi, la Suisse a notifié à l'OMC le projet d'acte

³ [Règlement \(UE\) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes, JO L 317 du 4.11.14, p. 35-55.](#)

⁴ [Règlement d'exécution \(UE\) 2016/1141 de la Commission du 13 juillet 2016 adoptant une liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement \(UE\) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil, JO L 189 du 14.7.2016, p. 4-8.](#)

⁵ [Règlement d'exécution \(UE\) 2022/1203 de la Commission du 12 juillet 2022 modifiant le règlement d'exécution \(UE\) 2016/1141 pour mettre à jour la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, JO L 186 du 13.7.2022, p. 10-13.](#)

⁶ RS 0.916.026.81

juridique, en exposant ses motifs. Aucun commentaire n'a été envoyé par les membres de l'OMC dans le délai imparti.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Commentaires des dispositions

Art. 15, al. 2

L'actuelle annexe 2 ODE devenant l'annexe 2.1 dans le cadre du présent projet, l'art. 15, al. 2, ODE doit être adapté en conséquence.

Art. 15, al. 2^{bis}

En vertu de l'art. 15, al. 2^{bis}, les organismes exotiques envahissants au sens de l'annexe 2.2 ne doivent pas être mis en circulation à des fins d'utilisation directe dans l'environnement. La disposition prévoit ainsi une interdiction de mise en circulation des organismes exotiques envahissants cités à l'annexe 2.2 dont l'aire de répartition naturelle se situe en dehors de la Suisse de même que du territoire de l'UE et de l'AELE et dont on sait ou on doit supposer qu'ils pourraient se propager en Suisse et atteindre ainsi une densité de peuplement qui pourrait mettre en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement ou porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments (détails cf. définitions légales de l'art. 3, al. 1, let. a, f et h, ODE). À l'instar de l'art. 15, al. 2, ODE, l'interdiction inscrite à l'art. 15, al. 2^{bis} ne s'applique pas aux médicaments, aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux (limitation à l'utilisation directe dans l'environnement au sens de l'art. 3, al. 1, let. j, ODE), car le risque de danger pour l'environnement lié à leur utilisation correcte est acceptable.

La *mise en circulation* désigne la remise d'organismes à des tiers en Suisse en vue d'une utilisation dans l'environnement, notamment la vente, l'échange, le don, la location, le prêt et l'envoi pour examen ainsi que l'importation à des fins d'utilisation dans l'environnement (art. 3, al. 1, let. k, ODE).

L'interdiction de mise en circulation d'organismes pour l'utilisation directe dans l'environnement selon l'art. 15, al. 2^{bis} établit un niveau de réglementation intermédiaire supplémentaire entre l'interdiction d'utilisation et l'autocontrôle pour la mise en circulation (qui s'applique toujours pour tous les organismes qui ne sont pas dans les annexes 2.1 et 2.2), qui permet de prendre des mesures adaptées et proportionnées aux risques des organismes concernés. L'art. 15, al. 2^{bis} est donc moins restrictif que l'al. 2 de la même disposition. Ce dernier interdit toute utilisation directe dans l'environnement d'organismes selon l'annexe 2 ODE (désormais annexe 2.1), comme l'emploi, le traitement, la multiplication, la modification, la réalisation de disséminations expérimentales, la mise en circulation, le transport, l'entreposage ou l'élimination (cf. l'art. 3, al. 1, let. i, ODE), à moins qu'il s'agisse d'une mesure de lutte contre ceux-ci ou d'une autorisation exceptionnelle sur dérogation (p. ex. pour des travaux de recherche). Contrairement aux organismes listés dans l'annexe 2 ODE (désormais annexe 2.1), aucune dérogation n'a été introduite à l'art. 15, al. 2^{bis}, ODE pour la mise en circulation des organismes de l'annexe 2.2, car une utilisation directe de ces organismes dans l'environnement, autre que sous la forme d'une mise en circulation, reste possible. Les obligations découlant de l'art. 15, al. 3, ODE ne s'appliquent pas aux organismes de l'annexe 2.2 (voir aussi chapitre 4.2).

Alors que les disséminations expérimentales dans l'environnement avec des organismes listés dans l'annexe 2 ODE (désormais annexe 2.1) sont limitées, les travaux de recherche dans l'environnement avec des organismes de l'annexe 2.2 ne le sont pas. Comme expliqué ci-dessus, l'art. 15, al. 2^{bis}, à la différence de l'art. 15, al. 2, ODE, n'interdit que la mise en circulation des organismes de l'annexe 2.2 et non leur utilisation directe dans l'environnement. Or, la remise d'organismes en vue de la réalisation de disséminations expérimentales n'est pas considérée comme une mise en circulation (art. 3, al. 2, ODE). Par dissémination expérimentale, on entend la recherche scientifique avec des organismes dans l'environnement, qui est définie dans le temps et dans l'espace et pour laquelle il existe une responsabilité et une structure organisationnelle claires pendant toute la durée de la recherche.

Toute personne utilisant des organismes de l'annexe 2.2 d'une autre manière qu'en les mettant en circulation, y compris lors de la réalisation de disséminations expérimentales, reste soumise au devoir de diligence (art. 6 ODE) et également aux prescriptions de l'art. 15, al. 1, ODE. Cela lui impose d'évaluer les risques de ses activités et de prendre des mesures adéquates afin de ne pas mettre en danger la santé humaine et animale, de ne pas porter atteinte à la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments.

Art. 15, al. 3

Comme à l'al. 2, « annexe 2 » devient « annexe 2.1 ».

Art. 48, al. 2, let. c^{bis}

L'art. 48, al. 2, let. c^{bis}, ODE prévoit que les cantons contrôlent, par sondages ou sur demande de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), si la mise en circulation de certains organismes n'est pas interdite.

En cohérence avec le système de surveillance existant, le contrôle du marché incombe aux cantons. Ceux-ci vérifieront donc désormais par sondage ou sur demande de l'OFEV non seulement, comme jusqu'à présent, que l'interdiction au sens de l'art. 15, al. 2, en relation avec l'annexe 2.1 (jusqu'à présent annexe 2 ODE) est respectée (art. 48, al. 2, let. c, ODE), mais également qu'aucun organisme dont la mise en circulation est interdite en vertu de l'art. 15, al. 2^{bis}, en lien avec l'annexe 2.2, ne se trouve sur le marché (art. 48, al. 2, let. c^{bis}). Le cas échéant, ils prendront les mesures nécessaires (art. 48, al. 3, ODE).

Art. 48a

L'art. 48a, qui est nouveau, introduit la possibilité de procéder à des contrôles dans le but de détecter l'importation d'organismes qui sont interdits en vertu de l'ODE (art. 15, al. 2, en lien avec l'annexe 2.1 et art. 15, al. 2^{bis}, en lien avec l'annexe 2.2). Il prévoit que l'OFDF intensifie temporairement, en accord avec l'OFEV, certains contrôles physiques (contrôles ciblés) déterminés sur la base de critères de risque tels que la période des pics d'importation ou la provenance de l'importation.

Si l'OFDF constate ou soupçonne une infraction à l'art. 15, al. 2, en lien avec l'annexe 2.1 ou à l'art. 15, al. 2^{bis}, en lien avec l'annexe 2.2, il peut temporairement mettre les marchandises en sûreté. Il est tenu d'en informer l'OFEV, qui décide de la suite de la procédure. Dans le cas où l'OFEV partage le constat ou le soupçon émis par l'OFDF, soit il ordonne la confiscation ou la destruction des marchandises, soit il autorise celles-ci et demande au canton où se trouve le lieu de domicile ou bien le siège social ou la succursale en question de l'importateur (la personne qui a donné lieu à l'importation en Suisse des marchandises concernées) de procéder à un contrôle sur la base de l'art. 48, al. 2, ODE. Si les marchandises doivent être confisquées, l'OFDF informe au préalable la personne assujettie à l'obligation de déclarer, c'est-à-dire la personne faisant l'objet du contrôle, qu'elle a la possibilité d'éliminer volontairement les marchandises sur place. Si cette personne renonce à l'élimination volontaire, l'OFEV rend une décision. Les coûts de destruction sont à la charge de l'importateur.

L'OFDF transmet à l'OFEV les données nécessaires à l'exécution des dispositions d'interdiction de l'art. 15, al. 2, en lien avec l'annexe 2.1 et de l'art. 15, al. 2^{bis}, en lien avec l'annexe 2.2, c'est-à-dire les données concernant les personnes physiques et morales qui introduisent dans le territoire douanier des marchandises soumises à ces dispositions, les indications sur les marchandises et d'autres données de déclarations douanières nécessaires à l'exécution.

L'art. 48a renforce les interdictions d'utilisation et de mise en circulation visées à l'art. 15, al. 2 et 2^{bis}, en ciblant l'importation comme source de dissémination d'organismes exotiques envahissants dans l'environnement. Il vise non seulement l'importation des marchandises destinées aux commerces, mais également les importations de marchandises destinées aux particuliers.

Art. 59

En vertu de l'art. 59 ODE, après avoir pris l'avis des services fédéraux concernés, des cantons ainsi que d'autres milieux concernés, le DETEC adapte les listes non seulement de l'annexe 2.1, mais aussi de l'annexe 2.2 s'il prend connaissance de nouveaux éléments concernant le caractère envahissant des organismes exotiques.

La procédure de modification des listes sous l'autorité du DETEC prévoit une consultation des cantons et des milieux concernés tels que les centres nationaux de données et d'informations (InfoSpecies), des experts scientifiques ou des associations des branches concernées comme JardinSuisse par exemple. La formulation ouverte (*i.e.* l'utilisation du terme organismes) de l'art. 15, al. 2^{bis} et la structure des annexes permettent également l'ajout d'autres organismes que des plantes, par exemple des animaux, dans l'annexe 2.2.

Les listes des annexes 2.1 et 2.2 feront l'objet de révisions régulières pour intégrer l'état le plus récent des connaissances, de l'expérience et de l'état de la situation en Suisse.

Entrée en vigueur

Il est prévu que l'ordonnance révisée entre en vigueur le 1^{er} septembre 2024. Après la publication en octobre 2022, par l'OFEV, de l'aperçu actualisé des espèces exotiques en Suisse⁷ (avec en annexe la liste des espèces exotiques envahissantes), les responsables de la mise en circulation disposaient déjà d'informations à jour leur permettant d'examiner leur offre sur la base de l'autocontrôle prescrit à l'art. 4 ODE. La mise en œuvre devrait être facilitée par une communication active anticipée des milieux concernés (dès la décision du Conseil fédéral), afin que les assortiments soient adaptés à temps aux nouvelles règles. Dès l'automne 2024, les groupes d'espèces de plantes envahissantes très problématiques selon l'annexe 2.1 et la nouvelle annexe 2.2 ne devraient plus se trouver sur le marché.

4.2 Annexes 2.1 et 2.2

4.2.1 Bases

Conformément au concept de classification et de priorisation des espèces exotiques envahissantes (système de classification), prévu dans la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes, les espèces des classes C, D2 et D1⁸ sont concernées par l'interdiction d'utilisation, qui inclut également la mise en circulation et, partant, la vente (cf. art. 3, al. 1, let. i à k, ODE).

La classification des espèces exotiques envahissantes constitue une étape importante dans la stratégie de lutte contre ces espèces, car elle définit et priorise les mesures requises. Elle repose sur des connaissances scientifiques et techniques ainsi que sur des données et expériences d'autres pays et notamment sur la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'UE inscrite au règlement d'exécution (UE) 2022/1203. Par ailleurs, le principe de précaution est également une composante importante de la classification, car dès lors qu'une espèce est devenue envahissante dans un écosystème, il n'est souvent plus possible de faire marche arrière.

Les travaux liés à la classification sont toujours en cours. La consultation du groupe de pilotage national sur les espèces exotiques envahissantes⁹, qui permet d'impliquer les cantons, n'est pas encore terminée. Ainsi, la répartition des espèces qui a été utilisée pour l'élaboration des annexes 2.1 et 2.2 a reposé sur l'état d'avancement des travaux.

⁷ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/biodiversite/publications/publications-biodiversite/especes-exotiques.html>

⁸ Cf. point 3.1 de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes
https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/strategie_der_schweizzuinvasivengebietsfremdenarten.pdf.download.pdf/strategie_de_la_suisserelativeauxespecese_xotiquesenvahissantes.pdf&cd=4&hl=fr&ct=clnk&gl=fr

⁹ Le groupe de pilotage national espèces exotiques envahissantes sert à l'échange entre l'OFEV et les conférences cantonales spécialisées (CDPNP, CCE, CSF, CIC et COSAC) en vue de la mise en œuvre des mesures de la stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes.

En l'état actuel, la liste des espèces exotiques envahissantes en Suisse¹⁰ recense 237 espèces d'animaux, de plantes et de champignons, dont 100 espèces de plantes. Cependant, le niveau des connaissances n'est pas le même pour toutes les espèces en ce qui concerne les propriétés écologiques, la nuisibilité et la disponibilité de mesures. C'est pourquoi la liste distingue :

- les espèces dont on sait qu'elles causent des dommages,
- les espèces dont on doit supposer qu'elles peuvent causer des dommages (= « potentiellement envahissantes »),
- les espèces qui ne sont pas encore présentes en Suisse mais qui, si elles l'étaient, deviendraient envahissantes¹¹.

La motion 19.4615 Friedl demande d'interdire la vente de néophytes envahissantes. Ainsi, les 100 espèces de plantes qui figurent sur la liste des espèces exotiques envahissantes en Suisse pourraient être concernées par la motion. Or une interdiction (d'utilisation et de mise en circulation) constitue une ingérence dans les droits des personnes concernées. La liste des espèces exotiques envahissantes en Suisse est une base scientifique mais pour des raisons de proportionnalité, il existe des critères spécifiques pour l'entrée dans les annexes (cf. Tableau 1). Seuls les organismes qui remplissent ces critères peuvent être entrés dans les annexes 2.1 et 2.2. La priorité a été accordée aux espèces de plantes dont on sait qu'elles causent des dommages. Concernant les espèces de plantes dont on peut simplement supposer qu'elles causeraient des dommages, il est examiné si les prescriptions de l'ODE actuellement en vigueur (autocontrôle et obligation d'informer, art. 4 s., ODE) sont suffisantes au regard du risque que représente l'espèce concernée, ou si l'interdiction de mise en circulation est justifiée dans ce cas.

4.2.2 Listes selon les annexes 2.1 et 2.2 ODE

L'art. 15, al. 2 et 2^{bis}, ODE, en lien avec les annexes 2.1 et 2.2, interdit l'utilisation directe dans l'environnement et la mise en circulation de certaines plantes pour l'utilisation directe dans l'environnement dès lors qu'il s'agit d'organismes au sens de l'art. 3, al. 1, let. a, ODE. Les graines, les plantes en pot, les greffons et les plantons répondent par exemple à la définition d'organismes. Les fleurs coupées peuvent, dans certains cas, selon leur capacité de reproduction, être considérées comme des organismes. C'est au responsable de l'utilisation ou de la mise en circulation qu'il incombe de déterminer si la plante sous la forme en question est considérée comme un organisme.

Les espèces de plantes exotiques envahissantes appartenant aux genres (= groupes d'espèces) déjà réglementés à l'annexe 2 ODE (interdiction d'utilisation) (p. ex. *Ludwigia spp.*, *Reynoutria spp.*) dont on peut supposer qu'elles présentent un potentiel de nuisance comparable à celui des espèces déjà listées à l'annexe 2, sont ajoutées dans l'annexe 2 actuelle (nouvellement désignée annexe 2.1) afin de conserver la cohérence du système de classification et des données scientifiques et techniques disponibles. D'autres plantes dont on sait qu'elles causent des dommages et qui sont provisoirement classifiées D1, D2 ou C sont proposées pour l'interdiction d'utilisation (cf. schéma ci-dessous). Cette interdiction concerne onze espèces ou groupes d'espèces de plantes supplémentaires en plus des onze déjà interdits.

Une interdiction de mise en circulation (annexe 2.2) a été étudiée pour les espèces dont il est prouvé qu'elles causent des dommages et qui sont provisoirement classifiées B¹². Conformément au principe de précaution, la même démarche a été adoptée pour les plantes

¹⁰ https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/uw-umwelt-wissen/gebitesfremde-arten-in-der-schweiz.pdf.download.pdf/UW-2220-F_IGA.pdf

¹¹ La liste de ces espèces n'est pas exhaustive et elle se limite aux espèces déjà connues, présentes dans les pays voisins de la Suisse.

¹² Cf. point 3.1 de la Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/fr/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/strategie_der_schweizzuinvasivengebietsfremdenarten.pdf.download.pdf/strategie_de_la_suisserelativeauxespecese_xotiquesenvahissantes.pdf

dont on doit simplement supposer qu'elles peuvent causer des dommages (cf. Tableau 1) dès lors qu'elles relèvent des options de classification D1 ou D2. Ainsi, 31 espèces et groupes d'espèces de plantes sont concernés par l'interdiction de mise en circulation proposée.

Au total, 53 espèces ou groupes d'espèces de plantes ne peuvent plus être mis en circulation. Parmi ces espèces ou groupes d'espèces de plantes, 22 sont interdits d'utilisation. Les trois espèces d'animaux actuellement présentes dans l'annexe 2 ODE figurent à l'annexe 2.1, portant ainsi à 25 le nombre d'espèces (ou groupe d'espèces) d'organismes dont l'utilisation directe dans l'environnement est interdite.

Concernant les espèces pour lesquelles les données scientifiques disponibles sont suffisantes (= dommages prouvés), la classification est réalisable et plausible. Selon l'évolution (densités de population des espèces envahissantes dans l'environnement, difficulté de lutte contre ces espèces), il est toutefois possible de renforcer les mesures à prendre et de transférer ces espèces de l'annexe 2.2 à l'annexe 2.1.

Concernant les espèces dont les dommages sont supposés et donc pour lesquelles il n'existe que des options de classification, il convient d'étudier régulièrement, au regard des nouvelles connaissances acquises, les effets nuisibles et la disponibilité de mesures. La classification des espèces peut ainsi être modifiée en fonction de l'état des connaissances. Il en va de même pour la nature des mesures à prendre, et notamment les exigences posées à l'utilisation et à l'interdiction de mise en circulation (cf. Tableau 1).

Pour toutes les autres espèces, l'autocontrôle en vue de la mise en circulation conformément à l'art. 4 ODE s'applique et les acquéreurs doivent être informés des risques éventuels (art. 5 ODE).

Tableau 1. Critères de répartition

Liste des plantes exotiques envahissantes				
Dommages				
prouvés			supposés	
Proposition de classification prov.			Options de classification seulement	
D1	D2	C	B	
Interdiction d'utilisation (Annexe 2.1 ODE)	Interdiction de mise en circulation (Annexe 2.2 ODE)		Exigences posées à l'utilisation (Art. 4, 5 et 15, al. 1, ODE)	Interdiction de mise en circulation* (Annexe 2.2 ODE)

* Examiner l'interdiction de mise en circulation pour l'option de classification jusqu'à D1, D2

Il est difficile de déterminer s'il faut interdire une seule ou plusieurs espèces, voire un genre entier (p. ex. *Solidago* spp., *Reynoutria* spp.). D'éventuelles adaptations devront ainsi être effectuées dans le cadre d'une révision ultérieure.

Des adaptations sont possibles pour toutes les espèces si la consultation auprès du groupe national de pilotage des espèces exotiques envahissantes donne lieu à des modifications des résultats de la classification. En tout état de cause, les listes des annexes 2.1 et 2.2 feront l'objet de révisions régulières pour intégrer l'état le plus récent des connaissances, de l'expérience et de l'état de la situation en Suisse ainsi qu'en tenant compte des développements dans l'UE.

5 Modification d'autres actes

5.1 Ordonnance sur l'utilisation confinée (OUC ; RS 814.912)

À l'art. 5, al. 1, let. c, ch. 2, OUC, la référence doit désormais renvoyer à l'annexe 2.1.

5.2 Ordonnance sur la mise en circulation des produits phytosanitaires (OPPh ; RS 916.161)

L'art. 17, al. 7, let. a OPPh interdit l'autorisation de produits phytosanitaires contenant des organismes considérés comme des organismes envahissants au sens de l'art. 3, al. 1, let. h, ODE ou figurant à l'annexe 2 ODE. L'introduction d'une interdiction de mise en circulation d'organismes exotiques envahissants selon l'annexe 2.2 à l'art. 15, al. 2^{bis} requiert une modification de cette disposition. Dorénavant, l'autorisation de produits phytosanitaires contenant des organismes de l'annexe 2.2 ne sera plus admise. Il est cependant à noter que l'annexe 2.2 ne comporte pour le moment que des plantes et que la modification de l'ODE n'a actuellement pas d'effet sur l'autorisation des produits phytosanitaires.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Avec l'entrée en vigueur du projet, les plantes ajoutées à l'annexe 2.1 et celles figurant à l'annexe 2.2 seront frappées de l'interdiction d'utilisation directe dans l'environnement ou de mise en circulation et ne devront donc plus être examinées dans le cadre de l'obligation d'autocontrôle. L'exécution de l'autocontrôle relève de la responsabilité des cantons (constatation d'une éventuelle violation des obligations dans le cadre de la surveillance du marché ; art. 48 ODE) et de la Confédération (décision des mesures à prendre à la suite de la surveillance du marché ; art. 46 ODE), mais la surveillance relative à l'interdiction d'utilisation ou de mise en circulation incombe entièrement aux cantons. C'est pourquoi la Confédération (OFEV) verra sa charge allégée du fait de la révision.

En revanche, le contrôle aux douanes nouvellement introduit augmentera les tâches de la Confédération. De plus, afin que les nouvelles mesures conservent leur efficacité, les annexes 2.1 et 2.2 devront être adaptées régulièrement à l'état de la science et de l'environnement suisse. L'établissement des bases scientifiques et techniques pour la révision de ces annexes ainsi que la coordination avec les cantons et la branche sont des tâches importantes qui persisteront sur le long terme. La première phase de mise en œuvre du projet (2025-2026) se traduira par une augmentation des tâches pour la Confédération (OFEV) requérant un taux d'occupation de deux équivalents plein temps (EPT) : mise à jour des bases scientifiques et techniques et des listes des espèces exotiques envahissantes, coordination avec les cantons et la branche, communication des nouveautés, concrétisation et surveillance de l'exécution, préparation et réalisation des contrôles aux douanes. Dès 2027, la charge pour la Confédération en lien avec les tâches supplémentaires ne correspondra plus qu'à un EPT et concernera essentiellement les tâches découlant du soutien à l'exécution et aux contrôles aux douanes. En raison de la situation tendue en matière de ressources, seul un EPT est demandé, qui sera compensé en interne par le DETEC. Pour cette raison, l'actualisation des bases scientifiques et techniques ainsi que des listes d'espèces exotiques envahissantes ne sera pas effectuée au cours des deux premières années suivant l'entrée en vigueur.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes

D'après le droit en vigueur, les cantons surveillent déjà le respect de l'interdiction d'utilisation. Dorénavant, ils auront également à surveiller le marché sur la base de la nouvelle liste (art. 48, al. 2^{bis}, en lien avec l'annexe 2.2). Ils effectuent déjà aujourd'hui les contrôles à ce titre, mais ils doivent désormais aussi mettre en œuvre l'interdiction de mise en circulation si nécessaire. Les tâches des cantons relatives au contrôle du marché seront donc augmentées. Toutefois, les critères pour effectuer le contrôle des espèces concernées seront plus clairs et facilement applicables que ceux pour l'autocontrôle grâce à la nouvelle liste (annexe 2.2). La sécurité juridique renforcée devrait également diminuer le potentiel de conflit et ainsi les tâches.

Le contrôle aux douanes nouvellement introduit à l'art. 48a ODE est de la responsabilité de la Confédération. La compétence et la responsabilité des cantons restent intactes malgré l'ajout de ce contrôle mais il est possible que lors des périodes de contrôles aux douanes, la charge de travail des cantons puisse être légèrement augmentée en raison du contrôle ultérieur des entreprises importatrices douteuses selon les informations provenant du contrôle des douanes.

Dans la mesure où les cantons délèguent certaines tâches aux communes, ces dernières seront par voie de conséquence concernées par la révision.

6.3 Conséquences pour l'économie

Certaines plantes exotiques envahissantes provoquent des dommages aux infrastructures. Interdire leur mise en circulation permettra de limiter leur dissémination et les dégâts qui s'ensuivent.

En plus du droit actuel qui inclut des interdictions et des exigences posées à l'utilisation et à l'autocontrôle, il existe déjà un renoncement volontaire de vente de certaines espèces envahissantes de la part de la branche concernée (jardineries, sélectionneurs, grands magasins de matériel de loisirs, pépiniéristes). Avec l'annexe 2.2, une partie supplémentaire de l'assortiment des entreprises qui mettent des plantes en circulation sera supprimée. L'impact négatif de l'interdiction de mise en circulation des néophytes de l'annexe 2.2 est cependant limité, car une faible partie de leur assortiment est touché. De plus, des campagnes favorisant l'utilisation de plantes indigènes ont stimulé la demande des consommateurs en ce sens. La perte pour les entreprises suite à la nouvelle réglementation peut être compensée par la vente de plantes (indigènes) alternatives. Il est également à noter que le fait de disposer d'une liste des organismes interdits à la mise en circulation réduit les tâches d'autocontrôle (art. 4 ODE) pour les entreprises.

Les consommateurs et consommatrices devraient aussi profiter de cette adaptation du droit. En effet, ils sont assurés que les plantes proposées pour la mise en circulation ne représentent pas un danger. De plus, comme les consommateurs et consommatrices sont tenus de vérifier que les plantes exotiques qu'ils utilisent (hors annexes 2.1 et 2.2) ne mettent pas en danger l'être humain, les animaux ou l'environnement et ne portent pas atteinte à la diversité biologique ni à l'utilisation durable de ses éléments (art. 15, al. 1, ODE), l'utilisation des plantes qui seront à l'avenir disponibles à la mise en circulation nécessiteront moins d'attention et de soins de la part des consommateurs et consommatrices vis-à-vis de leur potentielle invasivité. On peut s'attendre à ce que la mise en œuvre de l'ordonnance révisée ait pour conséquence une augmentation de l'assortiment en plantes indigènes de remplacement.

L'agriculture ne sera pas directement touchée par cette interdiction, car elle ne vise pas les plantes domestiquées. En revanche, elle devrait profiter de la diminution de la dissémination des plantes envahissantes, qui peuvent aussi poser des problèmes aux cultures (adventices) et aux animaux de rente.

6.4 Conséquences pour l'environnement

La mise en circulation de plantes exotiques envahissantes est un portail d'entrée important conduisant à leur dissémination dans l'environnement¹³. L'interdiction de mise en circulation de certaines plantes exotiques aura ainsi un impact positif sur la protection de la biodiversité en permettant la diminution de la dissémination des plantes exotiques envahissantes, et des dégâts y relatifs.

6.5 Conséquences pour la santé

Certaines plantes exotiques envahissantes peuvent aussi s'avérer dangereuses pour la santé. Le sumac grimpant (*Toxicodendron radicans*) par exemple peut provoquer des dermatites de contact sévères. Son interdiction de mise en circulation peut être considérée comme une protection indirecte pour la santé humaine et animale.

¹³ Cf. OFEV (éd.) 2022 : Espèces exotiques en Suisse. Aperçu des espèces exotiques et de leurs conséquences. 1^{re} édition actualisée 2022. 1^{re} parution 2006. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 2220 : 62 p.