Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Berne, le 26 mars 2025

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim ; RS 814.81) – annexe sur les produits biocides

BAFU-D-C1FE3401/1191

Table des matières

1 Contexte 3
2 Grandes lignes du projet 5
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment le droit européen, et relation avec le droit international 6
4 Commentaires des différentes modifications 7
4.1 Art. 4, let. c 7
4.2 Annexe 2.4 7
5 Conséquences 10
5.1 Conséquences pour la Confédération 10
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes 10
5.3 Conséquences pour l'économie et les consommateurs 10
5.4 Conséquences pour l'environnement 10
5.5 Conséquences pour la société 10

1 Contexte

Le 9 septembre 2024, le Conseil des États a transmis au Conseil fédéral la motion 23.3998, déposée par le conseiller aux États Peter Hegglin. Cette motion demande d'adapter les bases légales nécessaires pour lutter en Suisse contre des organismes exotiques envahissants, et en particulier le frelon asiatique et la drosophile du cerisier. Pour pouvoir combattre la drosophile du cerisier à l'aide d'auxiliaires, l'Office fédéral de l'agriculture, s'appuyant sur l'art. 153*a* de la loi sur l'agriculture[1], a élaboré une ordonnance qui règle la lutte coordonnée contre les organismes envahissants nuisant aux cultures agricoles. Cette ordonnance a été envoyée en consultation à la mi-janvier 2025. L'utilisation des organismes exotiques envahissants est réglée notamment dans l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (RS 814.911), qui s'appuie sur la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01). L'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim ; RS 814.81) régit quant à elle l'utilisation des substances, des préparations et des objets particulièrement dangereux. La présente révision de l'ORRChim doit permettre, pour lutter contre le frelon asiatique et d'autres organismes exotiques envahissants, de recourir exceptionnellement à des produits biocides en forêt, à condition que les organismes concernés représentent un danger important pour la santé de l'homme ou des animaux de rente ou pour l'environnement. Elle ne traite pas de la possibilité d'accorder des dérogations pour utiliser des produits phytosanitaires dans la lutte contre des organismes particulièrement dangereux pour les végétaux ainsi qu'à des fins de recherche. Cette possibilité est à l'étude et sera éventuellement proposée lors d'une prochaine révision de l'ORRChim.

Avec les voyages et les échanges commerciaux à travers le monde, de plus en plus d'organismes parviennent dans de nouveaux milieux naturels situés hors de leur aire de répartition naturelle. Certains de ces organismes introduits par l'homme, intentionnellement ou non, dans de nouveaux habitats peuvent s'y propager fortement et causer des dommages économiques, écologiques et sanitaires parfois considérables : ils sont alors considérés comme des organismes exotiques envahissants. Le Conseil fédéral a mis sur pied la « Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes »[2], qui prévoit, entre autres, des mesures de coordination, de mise en œuvre et de contrôle de la lutte[3]. L'emploi de pesticides tels les produits phytosanitaires et biocides, par exemple, est une mesure concrète de lutte intégrée contre les ravageurs.

Pour lutter contre les organismes exotiques envahissants dans les zones agricoles et urbaines, il est actuellement autorisé d'employer certains produits biocides homologués à cette fin. En vertu de l'art. 18 de la loi sur les forêts (LFo ; RS 921.0), l'utilisation de substances dangereuses pour l'environnement est en principe interdite en forêt. Or les produits phytosanitaires et biocides sont considérés comme de telles substances. Des exceptions peuvent toutefois être réglées dans l'ORRChim, en vertu de l'art. 25 de l'ordonnance sur les forêts (RS 921.01). Si l'ORRChim comporte ainsi, à son annexe 2.5, des exceptions concernant l'emploi de produits phytosanitaires en forêt, elle n'en admet aucune pour l'usage exceptionnel de produits biocides en forêt.

Le frelon asiatique est considéré comme un organisme exotique envahissant[4]. D'après des estimations, une colonie de frelons asiatiques consomme en moyenne 11 kg de biomasse d'insectes par saison, dont des abeilles mellifères et des insectes pollinisateurs sauvages[5]. Au printemps, les reines construisent leur nid primaire. Celui-ci se situe souvent en zone urbaine, où il est autorisé de le combattre au moyen de produits biocides homologués à cette fin. Toutefois, les nids secondaires, qui peuvent abriter des milliers d'individus, se trouvent

---

1 Modification du 16 juin 2023 de la loi sur l'agriculture (FF 2023 1527).

2 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biotechnologie > Informations pour spécialistes > Espèces exotiques envahissantes > « Stratégie de la Suisse relative aux espèces exotiques envahissantes » du 18 mai 2016.

3 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Produits chimiques > Informations pour spécialistes > Utilisation sûre des produits biocides > Lutte intégrée contre les ravageurs.

4 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Publications et études > Espèces exotiques en Suisse. Aperçu des espèces exotiques et de leurs conséquences. État 2022.

5 Quentin Rome et. Al. (2021). Not just honeybees: predatory habits of *Vespa velutina* (Hymenoptera: Vespidae) in France. *Annales de la Société entomologique de France (N.S.)*. DOI<*SP*/>: 10.1080/00379271.2020.1867005.

principalement dans la cime d'arbres en forêt. Pour enrayer la propagation rapide du frelon asiatique, il convient d'autoriser cette année déjà et à certaines conditions l'emploi exceptionnel de produits biocides en forêt lorsqu'aucune méthode de lutte mécanique ou physique n'est possible.

Il pourrait aussi être nécessaire d'utiliser des produits biocides en forêt pour lutter contre des épizooties, comme la peste porcine africaine. Cette maladie, qui touche les porcs domestiques et les sangliers, n'a pas encore été observée en Suisse, mais elle se répand toujours plus proche des frontières nationales[6].

La présente révision vise à permettre aux cantons d'autoriser, à titre exceptionnel et uniquement à certaines conditions, l'usage de produits biocides en forêt pour lutter contre des arthropodes (p. ex. insectes, araignées) et des microorganismes (p. ex. bactéries, virus) exotiques, envahissants, pathogènes ou susceptibles de transmettre des maladies.

6 www.blv.admin.ch > Animaux > Épizooties > Vue d'ensemble des épizooties > Peste porcine africaine (PPA)

2 Grandes lignes du projet

Le projet de révision vise à autoriser, à titre exceptionnel, l'usage de produits biocides en forêt pour lutter contre des arthropodes exotiques envahissants ou susceptibles de transmettre des maladies et des microorganismes pathogènes ou susceptibles de transmettre des maladies. L'autorité compétente, généralement les cantons, autorise l'usage exceptionnel de produits biocides en forêt si les conditions suivantes sont réunies :

- les arthropodes et les microorganismes à combattre représentent un danger important pour la santé de l'homme ou des animaux de rente ou pour l'environnement ;
- les mesures de lutte et les produits biocides employés sont ceux polluant le moins l'environnement ;
- les mesures de lutte sont proportionnées et ciblées. La décision de recourir ou non à des produits biocides doit tenir compte, notamment, de la situation actuelle en matière d'infestation en Suisse. De plus, une dérogation ne peut être accordée que s'il est possible d'éradiquer ou de confiner l'organisme concerné. Il faut donc viser un effet à l'échelle nationale.

Permettre d'employer à titre exceptionnel des produits biocides en forêt constitue un changement majeur dans la gestion des biocides en forêt. En conséquence, les personnes au bénéfice d'une telle dérogation sont tenues de documenter chaque usage de produits biocides en forêt et de communiquer les informations correspondantes à l'autorité compétente. En outre, les cantons doivent remettre chaque année à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) un rapport sur les dérogations accordées pour l'usage de produits biocides en forêt. Ainsi, il est possible de vérifier si les critères définis dans l'ordonnance suffisent à protéger la forêt des substances dangereuses pour l'environnement.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment le droit européen, et relation avec le droit international

L'Union européenne (UE) règle les mesures de protection de la biodiversité contre les espèces exotiques envahissantes dans le règlement (UE) nº 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 4.11.2014, p. 35-55). Elle y prévoit différentes mesures en fonction du degré de propagation de l'espèce concernée. En vertu de l'art. 23, 1re phrase, les États membres peuvent maintenir ou mettre en place une réglementation nationale plus stricte en vue de prévenir l'introduction, l'implantation et la propagation d'espèces exotiques envahissantes.

L'autorisation et l'utilisation des produits biocides sont réglées au niveau européen dans le règlement (UE) nº 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides (JO L 167 du 27.6.2012, p. 1-123). Le 21 juin 1999, la Suisse et l'UE ont conclu l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS 0.946.526.81) pour promouvoir entre elles le commerce de marchandises en levant les obstacles techniques au commerce de certains produits industriels tels que les produits biocides. Les dispositions relatives à ces derniers figurent à l'annexe 1, chap. 18. Au niveau national, la Suisse règle la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides dans son ordonnance sur les produits biocides (OPBio ; RS 813.12) et y a transposé les dispositions du règlement européen. L'accord bilatéral susmentionné ne prévoit pas de restrictions spécifiques quant à l'utilisation des produits biocides et délègue cette tâche aux États membres de l'UE et à la Suisse (cf. art. 35 à 37 du règlement (UE) nº 528/2012).

Le règlement européen susmentionné ne proscrit pas l'utilisation de produits biocides en forêt. Toutefois, il convient de considérer d'autres actes des États membres de l'UE. Ainsi, nombreux sont les pays à limiter voire interdire totalement l'utilisation de produits biocides dans des zones particulièrement sensibles (p. ex. réserves naturelles).

Le projet de révision de l'ORRChim dont il est question ici assouplit l'interdiction de principe en vigueur concernant l'utilisation de produits biocides en forêt. Cet assouplissement, qui ne vaut qu'en Suisse, doit toutefois être appliqué de manière restrictive. Les dispositions révisées autorisant l'usage exceptionnel de produits biocides en forêt restent cependant bien plus strictes que les normes européennes. Contrairement à ce que prévoit le droit européen, l'interdiction de principe, fixée à l'art. 18 LFo, s'applique toujours en Suisse : il n'est possible d'y déroger que dans des cas exceptionnels bien précis.

4 Commentaires des différentes modifications

4.1 Art. 4, let. c

L'usage exceptionnel de produits biocides en forêt nécessite une dérogation de la part de l'autorité cantonale compétente. La disposition existante, qui s'appliquait jusqu'alors à l'usage de produits phytosanitaires et d'engrais en forêt, comprend désormais aussi les produits biocides.

4.2 Annexe 2.4

4.2.1 Ch. 4ter.1

Le ch. 4ter.1 définit les produits biocides dont l'usage exceptionnel en forêt peut être autorisé en vertu du ch. 4ter, al. 2. Il s'agit des produits biocides utilisés contre les insectes et d'autres arthropodes et qui relèvent du type de produits 18 au sens de l'annexe 10 de l'OPBio, dans la mesure où ils sont destinés à lutter contre des arthropodes exotiques envahissants ou susceptibles de transmettre des maladies, ainsi que des produits biocides employés à des fins de désinfection, dans la mesure où ils sont destinés à lutter contre des microorganismes pathogènes ou susceptibles de transmettre des maladies. Ces produits biocides relèvent des types de produits 2 (désinfectants et produits algicides non destinés à l'application directe sur des êtres humains ou des animaux) et 3 (produits biocides destinés à l'hygiène vétérinaire) au sens de l'annexe 10 OPBio.

4.2.2 Ch. 4ter.2

Al. 1

L'al. 1 énumère les conditions à remplir afin que l'autorité cantonale accorde une dérogation pour l'usage de produits biocides en forêt. Une telle dérogation ne peut être accordée que si les conditions fixées à l'art. 5 ORRChim sont remplies. Ainsi, il ne doit pas être à craindre que l'usage prévu mette l'environnement en danger. De plus, l'autorisation et, partant, l'usage doivent être limités dans le temps et dans l'espace. En d'autres termes, les produits biocides ne sont à utiliser que de manière ciblée sur les sites infestés, c'est-à-dire uniquement sur des surfaces très limitées localement.

En outre, il convient de remplir les conditions cumulatives précisées ci-dessous.

- Les arthropodes et les microorganismes à combattre représentent un danger important pour la santé de l'homme ou des animaux de rente ou pour l'environnement. Un danger est important si la santé de l'homme et des animaux de rente ou l'environnement peuvent être affectés de manière notable, par exemple si des maladies infectieuses dangereuses ou des épizooties se propagent, ou s'il est porté atteinte à la résilience d'un écosystème ou à la biodiversité dans le temps et dans l'espace.
- Avant de recourir à un produit biocide, il y a lieu d'étudier si d'autres mesures de lutte polluant moins l'environnement peuvent être réalisées. Si tel est le cas, l'usage d'un produit biocide en forêt ne saurait être autorisé. Une dérogation ne peut être accordée que si l'usage d'un produit biocide en forêt est la mesure la moins nocive.
- Il convient de souligner que, en fonction du site infesté, des mesures différentes peuvent être déployées pour lutter contre un arthropode ou un microorganisme. La topographie d'un site peut par exemple ne pas laisser d'autres choix que d'employer un produit biocide, tandis que des méthodes de lutte n'impliquant pas de produit biocide pourront être mises en œuvre ailleurs. Il faut donc examiner, pour chaque organisme et en fonction du site infesté, s'il existe des mesures de lutte polluant moins l'environnement. S'agissant des options autres que le recours à des produits biocides, il y a lieu notamment d'examiner les méthodes physiques (p. ex. traitement par le chaud ou le froid) ou les méthodes mécaniques.

- La décision de mettre en œuvre ou non des mesures de lutte doit tenir compte de la situation actuelle en matière d'infestation en Suisse et, partant, viser un effet à l'échelle nationale. Ainsi, la lutte contre un organisme doit être proportionnée au vu de la situation en Suisse. C'est notamment le cas lorsqu'il est encore possible d'éradiquer totalement l'organisme concerné ou tout du moins de ralentir nettement sa propagation.

Pour expliquer plus avant ces conditions, prenons les cas du frelon asiatique, du moustique tigre et des tiques indigènes.

a. Le frelon asiatique est considéré comme un organisme exotique envahissant[7] : il est prouvé qu'il cause des dommages et constitue un danger important pour les abeilles mellifères et l'environnement. Il construit souvent ses grands nids secondaires à la cime des arbres forestiers, et il doit donc pouvoir être combattu en forêt.

b. Certaines circonstances, par exemple lorsque les nids se trouvent sur de fines branches, à la cime d'arbres dans un terrain escarpé, ne permettent pas de détruire les nids par des moyens physiques (traitement par le chaud ou le froid) ou de les retirer mécaniquement.

c. La destruction systématique ou cohérente des nids secondaires ralentit la propagation de l'espèce dans toute la Suisse et contribue ainsi à un confinement efficace au vu de la situation actuelle en matière d'infestation.

Il faut remplir non seulement les conditions susmentionnées, mais aussi celles prévues à l'art. 5 ORRChim, valables pour l'ensemble des autorisations couvertes par l'art. 4 de l'ordonnance. Ainsi, l'usage de produits biocides doit être limité dans le temps et dans l'espace. Si toutes les conditions sont satisfaites, le canton accorde une dérogation pour l'usage de produits biocides en forêt.

Le moustique tigre est un organisme exotique envahissant susceptible de transmettre des maladies à l'homme. Toutefois, il ne représente souvent pas un danger notable pour la santé humaine, notamment lorsqu'aucun cas infectieux d'une maladie transmise par cet insecte n'a été confirmé en Suisse. L'usage de produits biocides en forêt pour lutter contre le moustique tigre n'est donc pas autorisé.

Il n'est également pas possible d'utiliser des produits biocides en forêt pour lutter contre les tiques indigènes. Bien que les tiques puissent transmettre des maladies à l'homme et représenter un danger pour la santé humaine, elles sont présentes dans toute la Suisse[8]. Ainsi, les effectifs combattus en forêt avec des produits biocides n'auraient aucune peine à se rétablir rapidement. Eu égard à la situation actuelle en matière d'infestation, l'usage de produits biocides en forêt ne permettrait pas de confiner notablement les tiques. Par ailleurs, la population peut se protéger par d'autres moyens : en se vaccinant, en portant des vêtements adaptés et en utilisant des répulsifs appropriés. Aussi l'usage exceptionnel de produits biocides en forêt n'est-il pas autorisé pour lutter contre les tiques indigènes.

Al. 2

L'al. 2 pose une condition supplémentaire pour sélectionner le produit biocide adapté à un usage exceptionnel en forêt. Ainsi, si plusieurs produits biocides se prêtent à la lutte contre des arthropodes et des microorganismes, il convient d'utiliser celui polluant le moins l'environnement. Au besoin, l'OFEV et le Secrétariat d'État à l'économie peuvent conseiller les autorités compétentes dans le choix du produit biocide présentant le moins de risques pour les travailleurs et l'environnement. De plus, une évaluation des risques pour l'environnement et les utilisateurs des produits concernés est nécessaire en vue d'autoriser l'usage exceptionnel des produits biocides en forêt. L'organe de réception des notifications des produits chimiques fixe si nécessaire des conditions d'utilisation afin de réduire les risques à un niveau acceptable.

Al. 3

---

7 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Publications et études > Espèces exotiques en Suisse. Aperçu des espèces exotiques et de leurs conséquences. État 2022.

8 map.geo.admin.ch > Géocatalogue > Population et économie > Santé > FSME – vaccination recommandée et FSME – lieux déclarés de piqûre

Permettre l'octroi de dérogations pour employer à titre exceptionnel des produits biocides en forêt modifie considérablement la situation juridique actuelle. En conséquence, les personnes au bénéfice d'une dérogation sont tenues de consigner régulièrement chaque usage et de communiquer les informations suivantes à l'autorité compétente avant le 31 décembre :

- le nom commercial et le numéro fédéral d'autorisation du produit biocide utilisé ;
- la quantité de produits biocides utilisés, et
- les dates et les lieux d'usage ainsi que la superficie des surfaces traitées.

4.2.3 Ch. 4ter.3

Les autorités compétentes sont tenues de remettre chaque année à l'OFEV un rapport sur les dérogations accordées l'année précédente pour l'usage de produits biocides en forêt. Le rapport doit être soumis jusqu'au 28 février et contenir les informations suivantes :

a. le but des mesures de lutte ainsi que les arthropodes et les microorganismes combattus ;
b. le nom commercial et le numéro fédéral d'autorisation du produit biocide utilisé ;
c. les substances actives des produits biocides utilisés et leur concentration ;
d. la quantité de produits biocides utilisés ;
e. les dates et les lieux d'usage ainsi que la superficie des surfaces traitées.

Ainsi, il est possible de vérifier si les critères définis dans l'ordonnance suffisent à garantir la protection des forêts contre les substances dangereuses pour l'environnement.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La présente révision de l'ORRChim ne modifie pas les tâches de la Confédération de manière importante. Elle n'a pas de conséquences pour la Confédération en matière de finances ou de personnel.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La présente révision de l'ORRChim, qui introduit la possibilité d'accorder des dérogations dans le cadre de la lutte contre des organismes exotiques envahissants ou susceptibles de transmettre des maladies, entraîne une charge de travail accrue pour les autorités cantonales lorsque de tels organismes parviennent sur leur territoire. Aujourd'hui déjà, les autorités cantonales compétentes se chargent des mesures de lutte contre de tels organismes. De fait, attribuer clairement les compétences permet de créer des voies décisionnelles courtes et de clarifier certaines situations, de sorte qu'il n'en résulte globalement aucune charge supplémentaire notable.

Les modifications introduites par le présent projet n'ont pas d'incidences sur les communes, celles-ci n'ayant aucune tâche d'exécution à assumer en la matière. Les éventuelles dispositions cantonales qui délèguent de telles tâches aux communes demeurent réservées.

5.3 Conséquences pour l'économie et les consommateurs

La possibilité de lutter, à certaines conditions, contre les arthropodes exotiques envahissants ou susceptibles de transmettre des maladies et les microorganismes pathogènes ou susceptibles de transmettre des maladies génèrera quelques nouveaux mandats pour les entreprises de désinfestation. L'impact sur l'économie suisse est faible. S'agissant de la lutte contre le frelon asiatique, la protection accrue des abeilles mellifères et de l'environnement a l'impact économique le plus important et profite également à l'agriculture. Les consommateurs sont quant à eux peu concernés.

5.4 Conséquences pour l'environnement

La présente révision profite à l'environnement, et notamment à la biodiversité, pour autant qu'elle permette d'éradiquer ou de confiner considérablement des arthropodes exotiques envahissants ou susceptibles de transmettre des maladies ainsi que des microorganismes pathogènes ou susceptibles de transmettre des maladies.

Les dispositions de l'art. 5 ORRChim et les autres conditions à remplir pour obtenir une dérogation visent à prévenir tout impact indésirable sur l'environnement. De plus, les risques environnementaux des produits biocides utilisés sont déjà évalués préalablement à l'homologation de ces derniers. Au besoin, l'organe de réception des notifications des produits chimiques fixe des conditions à respecter lors de l'usage de produits biocides afin de réduire les risques à un niveau acceptable.

5.5 Conséquences pour la société

La présente révision permet, si cela est nécessaire, de combattre aussi en forêt les arthropodes susceptibles de transmettre des maladies ainsi que les microorganismes pathogènes ou susceptibles de transmettre des maladies qui seraient responsables de l'apparition de maladies en Suisse. Elle permet ainsi de mieux protéger la société contre d'éventuelles infections. Elle n'a aucune autre incidence sur la société.