

La nouvelle loi fédérale sur les toxiques

G. Trivelli

Article soumis le 9 février 1970

Résumé

La nouvelle loi fédérale sur les toxiques, supprimant les réglementations très diverses des cantons, sera une loi préventive. Son but est de réglementer le commerce des poisons, substances de base et produits commerciaux, et de le confier à des gens de métier. Un centre de documentation toxicologique est créé au Service fédéral de l'hygiène publique; les produits toxiques y sont expertisés et classés dans cinq classes de toxicité, la classe 1 contenant les produits les plus toxiques. Le commerce sera adapté à ces classes de toxicité. Dans le but de la prévention des intoxications, les emballages seront pourvus selon les classes de banderoles de couleur indiquant qualitativement (quantitativement aussi pour les toxiques des classes 1 à 3) les substances dangereuses ainsi que les précautions élémentaires à prendre lors de l'utilisation ou la conservation. La loi permet également d'interdire certains toxiques pour certains usages et prescrit l'obligation pour les détenteurs de restes de substances dangereuses de les rendre inoffensives, au besoin avec l'aide des fabricants ou des instances cantonales.

Si nous nous reportons aux années qui ont précédé la dernière guerre mondiale, nous constatons que les substances utilisées dans la vie courante, dans l'agriculture même, étaient en petit nombre, étaient peu toxiques et ne présentaient que peu ou pas de danger pour la santé des hommes et des animaux.

La guerre avait coupé les pays belligérants de leurs sources d'approvisionnement d'outre-mer; pour survivre ils ont dû faire appel à leur industrie chimique pour élaborer des produits de remplacement, matières synthétiques pour les tissus, produits pour l'artisanat, produits ménagers et surtout produits pour lutter contre les parasites agricoles. Alors que l'agriculture ne connaissait auparavant que les sels de cuivre, les arséniates, la nicotine, le soufre ou le pyrèthre, substances qui avaient pratiquement disparu du marché, et qu'il fallait coûte que coûte sauver les récoltes pour nourrir les populations européennes, l'industrie chimique apporta la solution: ce furent, presque simultanément, les découvertes, en France et en Angleterre, de l'hexachlorocyclohexane (HCH ou lindane),

en Suisse du DDT et, en Allemagne, des dérivés des acides thiophosphoriques. Dès 1945, l'arsenal des produits antiparasitaires, suite à la mise dans le commerce de ces nouvelles combinaisons synthétiques, s'agrandit considérablement et, comme il fallait s'y attendre provoqua un certain nombre d'intoxications; les esters phosphoriques en étaient la plupart du temps responsables, les utilisateurs en ignorant presque toujours les dangers.

Quelques intoxications spectaculaires dont des enfants furent les innocentes victimes incitèrent le canton de Zurich à édicter une ordonnance réglementant le commerce des substances toxiques, spécialement des substances de base. Il ne suffisait pas, cependant, de réglementer le commerce dans un seul canton. Les chimistes cantonaux, en 1950, décidèrent, puisqu'ils étaient en fait responsables de ce secteur dans leurs cantons respectifs, la création d'une «Commission intercantonale des toxiques», laquelle devait donner un préavis de classement aux instances cantonales intéressées, non seulement pour les substances de base, mais aussi et surtout pour les produits manufacturés destinés au public. Ses fonctions ont été essentiellement les suivantes:

- élaborer les directives pour la classification des toxiques et leur désignation,
- classer les produits contenant des substances toxiques dans les groupes ou classes de toxicité,
- dresser la liste des produits classés,
- interdire certains toxiques,
- élaborer des propositions visant à remplacer des produits toxiques par d'autres qui le sont moins.

Cependant, étant donné son caractère inofficiel, la commission n'a pu toucher que les produits antiparasitaires, dont la déclaration était obligatoire auprès des stations fédéra-

les de recherche agricole, et un certain nombre d'autres spécialités dont les fabricants, à bien-plaire et sans obligation, ont bien voulu communiquer les formulations et demander une classification.

L'activité de la Commission intercantonale des toxiques a été certainement très utile comme travail préparatoire en vue de l'élaboration de la loi fédérale sur les toxiques. Il était ainsi logique de reprendre dans la loi les principes et les méthodes appliquées par cette commission.

Pourquoi alors une loi fédérale si un accord intercantonal avait pu résoudre le problème? La raison en est très simple. Les cantons, autonomes sur le plan de l'hygiène publique, appliquaient ou n'appliquaient pas les préavis de la commission. En effet de nombreux cantons, probablement la majorité, n'ont aucune réglementation ou des réglementations très insuffisantes; les fabricants ou vendeurs ne savent plus où et comment commercialiser leurs produits dans chaque canton.

Si on voulait protéger efficacement la santé dans notre pays, cette situation cantonaliste ne pouvait s'éterniser. Il fallait, malgré certaines oppositions, unifier un système sur tout le territoire de la Confédération.

Le Service fédéral de l'hygiène publique, il y a déjà des années, avait entrepris les travaux préparatoires d'une réglementation fédérale du commerce des toxiques. Il présenta en 1961 un avant-projet qui servit de base de travail à une commission d'experts qui put présenter, en 1967, un projet définitif au Département de l'intérieur. Ce projet fut soumis aux Chambres fédérales, à fin 1968 au Conseil des Etats et au printemps 1969 au Conseil national. Il fut approuvé à l'unanimité. Le référendum ne fut pas utilisé.

La nouvelle loi sur les toxiques correspond-elle à une nécessité? Il est difficile de le prouver sans chiffres à l'appui, les hôpitaux ou les médecins ne signalant pas les cas

d'intoxications qu'ils ont à soigner. On ne possède actuellement que quelques données plus ou moins exactes. Pour la Suisse, les chiffres que nous possédons sont très incomplets pour ne pas dire inexistantes. La Caisse nationale d'assurance à Lucerne, pour les années 1951 à 1966, a communiqué les chiffres suivants à la Commission intercantonale des toxiques:

1000 cas graves, dont 105 mortels.
Il se répartissent ainsi:

solvants: 189, dont 11 mortels,
produits antiparasitaires: 89, dont 24 mortels,
produits techniques: 378, dont 26 mortels,
monoxyde de carbone: 345, dont 40 mortels.

La Caisse nationale estime, dans un de ses rapports, les intoxications professionnelles à six à sept mille par an.

Aux Etats-Unis d'Amérique, on estime qu'il y a environ cinq cent mille cas d'empoisonnements accidentels par année, dont 1500 sont mortels.

Mais combien y a-t-il d'intoxications non déclarées, de simples malaises dus aux toxiques ou de cas d'intoxications chroniques qui passent inaperçus? Les cas de «benzolisme», de sinistre mémoire, ne sont certainement pas compris dans ces statistiques. On peut se poser également la question pour les substances à actions cancérigènes. Les travaux de Müller et de Übelin et Pletscher, à Bâle, ont signalé de nombreux cas (139 en 40 ans) de cancers de vessie dus à l'exposition d'ouvriers d'usines bâloises à la benzidine ou à la β -naphthylamine.

Le livre de Rachel Carson «Le printemps silencieux» a certainement sensibilisé aussi le grand public sur les produits chimiques utilisés spécialement comme insecticides; la réaction inévitable est la demande de denrées alimentaires non traitées, vierges de tout résidu de substances toxiques. C'est malheureusement impossible. En ce qui con-

cerne la lutte contre les parasites agricoles, il est prouvé maintenant qu'elle est irréalisable sans les insecticides ou les fongicides chimiques. Le rendement des récoltes doit être fortement augmenté si on veut pouvoir lutter efficacement contre le faim dans le monde. De plus, dans quantité d'autres domaines, les toxiques sont devenus véritablement des objets d'usage quotidien, dans les ménages spécialement.

Ces quelques propos montrent indiscutablement la nécessité urgente de protéger la santé publique et d'agir préventivement sur les possibilités d'intoxication.

Dans ses grandes lignes, la loi sur les toxiques est conçue de façon à protéger autant que possible la vie ou la santé de l'homme et de l'animal sans pour autant entraver le commerce de façon injustifiée. Elle doit aussi permettre aux autorités d'adapter constamment les prescriptions d'exécution aux besoins. Cela est de la plus grande importance si l'on envisage le développement continu de la science et de la technique.

Le principe de la loi veut que le commerce général des toxiques soit du ressort des spécialistes et qu'il soit soumis à une autorisation. Un poison ne doit pas être vendu par n'importe qui, à n'importe qui, n'importe où et n'importe comment.

Pour fixer le cadre de la loi, il s'agissait d'abord de définir les deux concepts de «toxique» et «commerce».

Qu'est-ce qu'un toxique? Paracelse disait déjà que «rien n'est toxique en soi, seule la quantité fait le poison». La commission d'experts pour l'élaboration de la loi, après avoir constaté que dans aucun pays n'existait une définition claire des poisons, a cependant tenté d'en donner une puisqu'elle était nécessaire à la rédaction du texte de la loi; des raisons de sécurité juridique exigeaient qu'elle figure en tête de celle-ci.

Art. 2: «Sont considérés comme toxiques les substances inanimées ou les produits fabriqués au moyen de ces substances qui, incorporés à l'organisme ou en contact avec lui, peuvent, déjà en quantités relativement faibles, mettre en danger la vie ou la santé de l'homme et des animaux par une action chimique ou physico-chimique et qui, de ce fait, doivent être manipulés avec des précautions particulières.»

Le concept du «commerce» (Verkehr) dut également être défini. La loi le fixe de la façon suivante:

«Sont en particulier considérés comme commerce la fabrication, la préparation, la détention, l'emploi, l'importation, la fourniture, l'acquisition, la réclame, l'offre ou l'élimination.»

Comment les autorités vont-elles s'y prendre pour contrôler le commerce des substances toxiques dans notre pays? La première des choses à faire est un classement des substances de base et des produits commerciaux selon leurs toxicités relatives. Ces toxiques seront subdivisés en cinq classes de toxicité, la première comprenant les produits les plus dangereux et la cinquième ceux qui le sont le moins. Les cinq classes, basées en partie sur la classification de Hodge et Stern, entrent aussi dans le cadre du classement proposé par le Conseil de l'Europe (Accord partiel). Le classement des substances de base et des produits manufacturés qui en contiennent, toxicologiquement, intervient sur la base des doses létales sur rats ou autres animaux, également aussi sur les dangers qui interviennent par inhalation ou absorption cutanée; il est tenu compte aussi des dangers d'intoxications chroniques. Cette classification nécessite, au Service fédéral de l'hygiène publique, un centre de documentation toxicologique qui est et restera le cœur de la Section des toxiques du Service. Ce centre est et sera chargé de concentrer

toutes les données toxicologiques connues sur les substances de base pour pouvoir expertiser les milliers de produits combinés dispersés sur le marché suisse. La section des toxiques est aidée dans sa tâche par un comité d'experts formé de médecins, toxicologues, chimistes cantonaux, délégués de la Caisse nationale d'assurance et de l'OFIAMT qui lui apporte leur expérience professionnelle. Toutes les données importantes, figurant dans des dossiers, sont reportées dans une cartothèque qui permet de renseigner dans un laps de temps très court médecins ou fabricants. Ce sera certainement aussi une source importante de renseignements pour les centres d'informations toxicologiques médicaux.

La loi prévoit la publication de trois listes de toxiques: l'une concernera les substances de base, la seconde les produits industriels destinés à l'artisanat et la troisième, la plus importante, tous les produits commerciaux destinés au public et contenant des substances toxiques mentionnées dans la première liste. Les fabricants seront tenus d'annoncer au Service fédéral de l'hygiène publique, avec la formulation exacte, toutes les spécialités qu'ils mettent dans le commerce sous des noms de fantaisie. Ainsi, lors d'une intoxication éventuelle, le médecin pourra connaître immédiatement, soit par la Section des toxiques, soit par un centre d'informations, les substances toxiques contenues dans le produit et adapter ainsi sa thérapie au poison déterminé.

Cependant, tous les toxiques ne figureront pas sur la première liste: ceux qui servent exclusivement à des fins de recherches ou qui sont utilisés seulement comme matières premières ou auxiliaires dans des procédés de production chimique en seront exclus. On part de l'idée que les laboratoires et les entreprises qui mettent en œuvre des procédés de production chimique auront des spécialis-

tes à leur disposition et qu'ils connaîtront les dangers des substances qu'ils utilisent.

La classification des substances toxiques en cinq classes a un but bien défini: réglementer le commerce, le confier aux mains de spécialistes et surtout avertir l'utilisateur du danger inhérent aux produits qu'il manipule. Les toxiques, pour les différencier, porteront sur leurs emballages un signe distinctif, en l'occurrence une bande de couleur où doivent figurer les avertissements importants: «ne pas absorber», «ne pas inhaler les vapeurs ou les poussières», «tenir hors de portée des enfants», «éviter tout contact avec la peau et les yeux», etc. ainsi que la désignation des composants toxiques, en pour-cent pour les plus dangereux. Il est prévu que ces bandes de couleur seront noires, avec tête de mort, pour les classes 1 et 2, jaunes pour la classe 3 et rouges pour les classes 4 et 5. Ces couleurs, déjà obligatoires pour le canton de Vaud, correspondent aux couleurs prescrites par la pharmacopée.

En principe, les emballages doivent être conçus de manière à empêcher l'émission de poussières, l'évaporation ou les fuites accidentelles. Leur forme également ne doit pas donner lieu à des confusions (denrées alimentaires par exemple).

Le commerce des toxiques ne sera plus libre, comme c'est le cas encore dans de nombreux cantons suisses: il sera soumis à une autorisation. Il y en aura deux sortes: les autorisations de vente, dites autorisations générales, et les autorisations d'achat ou d'acquisition. Les autorisations générales touchant toutes les classes de toxiques ne seront données qu'à des spécialistes remplissant des conditions personnelles et professionnelles nécessaires ou à des entreprises où une personne au moins remplit ces conditions. Elles seront accordées aux fabriques, écoles supérieures, instituts universitaires, laboratoires officiels, etc. dans lesquels travaillent des toxicolo-

gues, des pharmacologues, des chimistes, ainsi qu'aux médecins, vétérinaires, pharmaciens et droguistes. Une liste de ces bénéficiaires sera publiée et le trafic entre eux sera absolument libre. Le régime des autorisations générales sera cependant un peu assoupli pour permettre par exemple aux coopératives agricoles de vendre certains produits antiparasitaires des classes 2 et 3, sous certaines conditions de sécurité.

L'acquisition des toxiques sera également soumise à une réglementation. Les poisons de la classe 1 ne seront délivrés que sur présentation d'un permis accordé par l'autorité cantonale (chimiste, pharmacien ou médecin cantonaux) qui vérifiera si l'utilisation de ce toxique est vraiment nécessaire; les poisons de la classe 2 sur présentation d'un permis délivré par une instance subordonnée désignée par l'autorité cantonale. Ceux de la classe 3 sur quittance. Les toxiques de la classe 4 seront de vente libre, mais seulement dans les pharmacies, drogueries et commerces spécialisés, comme ceux des trois premières classes. Les toxiques de la classe 5 pourront être mis en vente dans tous les commerces à condition de porter la bande rouge sur l'emballage avec l'avertissement du danger. Certains produits de cette classe, pouvant être considérés comme presque inoffensifs, pourront être vendus dans les magasins à libre service.

Il est intéressant de remarquer que la loi prévoit que le commerce des toxiques est interdit dans le commerce ambulancier, dans les automates et les débits en plein air. Le législateur a ainsi cherché à conserver une certaine souplesse dans le commerce, et à ne l'entraver qu'en cas de nécessité.

Deux mesures de protection des utilisateurs sont encore prévues dans la loi:

a) le Conseil fédéral peut, en cas de nécessité, interdire l'emploi de certaines substances toxiques à des fins déterminées. Une

telle interdiction générale n'est envisagée que pour les substances de base et que s'il n'est pas possible de protéger la vie ou la santé d'une autre manière. Nous pouvons citer par exemple l'interdiction d'utiliser du benzène ou du tétrachlorure de carbone comme solvants dans les produits de ménage ou destinés à l'artisanat. On pourra empêcher aussi l'usage inapproprié d'un produit déterminé en subordonnant son inscription dans la liste des toxiques à certaines conditions ou charges.

b) la seconde mesure est celle qui consiste à rendre les toxiques, c'est-à-dire surtout les restes de toxiques, inoffensifs. Par «inoffensifs», il faut comprendre soit un état dans lequel la substance n'a plus d'effets nuisibles sur la santé, soit un mode de conservation tel que la substance ne peut pas causer de dommages. Les toxiques doivent être rendus inoffensifs par des procédés évitant toute pollution de l'eau, de l'air ou du sol. Comme, normalement, le possesseur ou l'utilisateur ne peut pas rendre lui-même les toxiques inoffensifs, il est tenu de rendre au vendeur les toxiques qu'il n'a pas utilisés. Si le vendeur qui est tenu de rendre les poisons inoffensifs ne peut le faire lui-même, ce sont les cantons qui doivent y pourvoir, au besoin avec la participation de la Confédération et la collaboration des associations intéressées.

On a souvent pensé que les organes chargés de l'exécution de la loi auraient également mission de donner toutes indications pour le traitement des intoxications. Ceci est tout à fait faux. La nouvelle loi sur les toxiques est une loi de type préventif: s'il n'est pas possible de supprimer complètement les empoisonnements, son but est de les diminuer dans la mesure du possible en avertissant les utilisateurs des dangers inhérents aux produits ou substances de base. Le Service fédéral de l'hygiène publique ne songe nullement à prendre la place des centres

d'information. Au contraire, il fournira à ces centres toutes les indications nécessaires pour leur permettre de donner d'utiles conseils de thérapies aux médecins traitants. La loi prévoit aussi que ces centres seront subventionnés par la Confédération, sous certaines conditions.

Adresse de l'auteur:

Dr *G. Trivelli*, Chef de la Section des toxiques du Service fédéral de l'hygiène publique, 3000 Berne