



AVIS

N°21/2019

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures

Saisine concernant la proposition de loi du pays portant interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens

Présenté par :

Le président :

M. Jacques LOQUET

Le rapporteur :

M. Hnadriane HNADRIANE

Dossier suivi par :

Mmes Laetitia FRANCOIS, cheffe du bureau des études, Martine GARNIER, chargée d'études et Véronique NICOLI, secrétaire.

Adoptés en commission, le 31 octobre 2019,
Adoptés en bureau, le 4 novembre 2019,
Présentés en séance plénière, le 6 novembre 2019.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 4 octobre 2019 par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie d'une proposition de loi du pays portant interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a auditionné les représentants du congrès de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 21/2019

Conformément à l'article 21-III-4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit commercial.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cette proposition de loi du pays.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Entre 4 000 et 6 000¹ tonnes, cette estimation correspond à la quantité de crèmes solaires déversées chaque année dans les océans.

Cet état de fait a suscité l'inquiétude et a entraîné un débat sur la scène internationale. En effet, des études scientifiques prouvent que certaines molécules contenues dans les crèmes solaires ont des incidences néfastes tant sur la santé de l'homme que sur l'environnement et plus particulièrement sur les récifs coralliens.

Le corail est un polype constitué de tentacules entourant une bouche ainsi que de zooxanthelles². Le blanchissement des coraux est provoqué par un phénomène dit de symbiophagie, ce dernier consiste pour le corail à consommer ses propres zooxanthelles.

L'oxybenzone, perturbateur endocrinien contenu dans les écrans corporels solaires, endommage l'ADN des coraux réduisant leur durée de vie ainsi que leur immunité face aux maladies.

Et bien que, la première cause de blanchissement des coraux demeure le réchauffement climatique, pour autant, il ne faut pas négliger l'impact des produits de protection solaire se répercutant sur tous les récifs mondiaux et dont les effets s'accumulent avec ceux de l'augmentation de la température.

Ainsi, certains pays s'interrogent comme les Etats-Unis, la France et notamment la Polynésie française, quand d'autres ont déjà pris des mesures d'interdiction telle que la république des Palaos et Hawaï.

¹ Selon l'ONG *Green cross* en 2008.

² Algues (peridinion) de couleur brune vivant en symbiose dans les tissus des madrépores et certains mollusques marins.

A présent la question se pose en Nouvelle-Calédonie. Le territoire est entouré de la deuxième plus grande barrière de corail après l'Australie et son lagon est inscrit au patrimoine mondial de l'Humanité. C'est de plus, une des régions où les indices ultraviolets (UV) sont les plus forts. L'importance des coraux peut s'apparenter à celle des forêts tropicales. Ils constituent un abri écologique pour plusieurs espèces marines. En outre, les récifs coralliens sont une source de nourriture et de revenus non négligeables au travers de la pêche et du tourisme. Ils protègent les côtes calédoniennes contre les tsunamis et ont récemment prouvé leur utilité dans le secteur de la biotechnologie.

C'est pour toutes ces raisons, que la Nouvelle-Calédonie, située dans le pacifique Sud, devrait agir et être pionnière dans ce domaine.

La proposition de loi qui est présentée a pour objectifs de :

- définir les notions d'écrans corporels solaires et de perturbateurs endocriniens,
- prohiber l'importation et la mise sur le marché de crèmes solaires contenant deux perturbateurs endocriniens (l'oxybenzone et l'octinoxate),
- prévoir, au bénéfice du commerçant, un laps de temps afin d'écouler les stocks,
- fixer les sanctions.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental (CESE-NC) selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Si la commission adhère à la philosophie du texte, dont l'objet est la préservation de l'environnement, relayant une demande de la société civile, elle regrette, cependant, que cette proposition de loi n'ait pas été portée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au regard de son importance. Renforcée par le fait, qu'à l'initiative du congrès, une consultation publique a été lancée du 9 au 31 octobre 2019 en vertu de l'article 7 de la charte de l'environnement selon lequel « *Toute personne a le droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* ».

A. Sur le portage environnemental

La commission constate que pour établir cette proposition de loi du pays, ses rédacteurs se sont fondés d'une part sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de commerce extérieur afin d'interdire la commercialisation de produits nocifs et d'autre part, sur l'incidence environnemental que ces produits ont pour la Nouvelle-Calédonie.

A la lecture du texte, la commission remarque qu'à aucun moment il n'est précisé que les crèmes solaires appartiennent à la catégorie des produits cosmétiques. Or, selon la définition des produits cosmétiques donné à l'article Lp. 5131-1 du code de la santé publique de Nouvelle-Calédonie « *On entend par produit cosmétique toute substance ou mélange destiné à être mis en contact avec les diverses parties superficielles du corps humain [...] en vue, de les protéger* ».

A ce titre, la commission comprend que les crèmes solaires rentrent de plein droit dans ce cadre. De ce fait, elle s'interroge sur la non prise en compte du cadre législatif existant. Au regard de l'inquiétude environnementale légitime et avérée, les conseillers soulignent également l'importance en matière de santé publique sur ce point.

Recommandation n°1 : la commission demande que ce point de droit soit éclairci. Doit-on regarder cette proposition de loi du pays uniquement sous l'aspect d'interdiction en matière de commerce extérieur et environnemental sachant que le code de la santé publique de Nouvelle-Calédonie encadre ce type de produit ?

Par ailleurs, s'il est établi, sur le plan environnemental et scientifique, que les coraux souffrent de la mise en contact d'une trop grande quantité de crèmes solaires, l'impact de ces produits concernant la préservation du corail reste à démontrer.

Ainsi certains fabricants revendiquent, en affichant sur leur emballage, la mention « *préserve le corail* ». Au travers d'une enquête réalisée par le magazine UFC que choisir³, il a été demandé au fabricant de fournir les études prouvant ces allégations. Il a été relevé que seul un document a été fourni « *supposé prouver l'innocuité sur les cellules de poissons, les larves d'huîtres creuses, ou encore son absence d'action de type « perturbation endocrinienne » mais rien sur les coraux* ».

Dans ce domaine, la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS-NC) indique que les produits 100% naturels n'existent pas. Aucun produit cosmétique ne peut être 100% naturel, ils contiennent forcément des conservateurs ou des stabilisants.

La commission relève qu'une autre solution pourrait être envisagée en soumettant les crèmes solaires à des autorisations de mise sur le marché à l'instar des médicaments et donc soumis à autorisation d'importation de la DASS-NC.

Bien que réglementairement stable comme dispositif, ce dernier reste confronté au manque de moyens financiers et humains. En effet, il apparaît en l'état, difficile voire impossible de vérifier tous les ingrédients des produits visés à l'importation. Le problème réside dans le suivi et le contrôle.

De plus, en termes de contrôle douanier quant à l'interdiction d'importation, la commission relaie les précisions suivantes : « il existe à ce jour un classement tarifaire global pour l'ensemble des crèmes solaires. Aucune différenciation au travers de positions douanières particulières n'est faite en fonction de la composition des produits. En cas d'interdiction, selon cette nouvelle norme, il serait nécessaire de mettre en place une politique de contrôle spécifique.

Cela impliquerait que lors des importations, une obligation de prélever des échantillons soit réalisée sur les crèmes solaires et de les analyser en laboratoire en métropole (sauf si les substances sont affichées sur l'étiquette). La direction des douanes confirme ne pas être compétente en la matière »⁴.

³ Article de presse crèmes solaires de juillet/août 2017, magazine UFC que choisir.

⁴ Source direction des douanes.

B. Sur l'interdiction des perturbateurs endocriniens

Suite aux auditions menées par la commission, il a été rappelé les éléments suivants : au titre de la réglementation européenne, les perturbateurs endocriniens sont définis « *comme des substances chimiques qui altèrent le fonctionnement du système hormonal et nuisent ainsi à la santé humaine et animale* »⁵.

Toutefois, cette notion fait encore débat puisque c'est au titre de plusieurs réglementations que la commission européenne a fini par trancher sur différents critères concernant notamment :

- le règlement (CE) n° 1907/2006 du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH),
- le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques,
- le règlement (CE) n° 528/2012 du 22 mai 2012 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

Il est essentiel ainsi de prendre la mesure de la complexité de cette notion. C'est pourquoi, l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS)⁶ relève qu'à ce jour « *l'absence de réglementation spécifique applicable aux perturbateurs endocriniens, s'explique par l'absence de définition réglementaire commune et officielle à l'ensemble de la législation européenne. En effet, une définition réglementaire européenne a été adoptée en septembre 2017, pour les perturbateurs endocriniens utilisés comme principes actifs biocides (règlement délégué n° 2017/2100 du 4 septembre 2017) puis en avril 2018 pour ceux utilisés comme pesticides (règlement 2018/605 de la commission du 19 avril 2018). Toutefois, [...] cette définition n'a pas encore été reprise dans le cadre des autres règlements européens relatifs aux produits chimiques (REACH et CLP).* »⁷.

Au niveau national, c'est au titre de la prévention des risques que le législateur métropolitain a légiféré en la matière, eu égard, à l'absence de réglementation spécifique sur les perturbateurs endocriniens.

Ces substances bénéficient d'une classification dont l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)⁸ assure le suivi. Il s'agit ainsi d'intégrer que les perturbateurs endocriniens entrent dans la famille des biocides.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/news/endocrine-disruptors-strategy-and-european-citizens-initiative-2018-nov-07_fr

⁶ Créé en 1947, l'INRS est géré par un conseil d'administration paritaire constitué de représentants des organisations des employeurs et syndicales des salariés. Ses missions sont : d'identifier les risques professionnels et mettre en évidence les dangers, analyser leurs conséquences pour la santé et la sécurité des salariés, diffuser et promouvoir les moyens de maîtriser ces risques au sein des entreprises. L'INRS conduit des programmes d'études et de recherche dans des domaines très variés qui couvrent la majeure partie des risques professionnels, du risque toxique au risque physique (TMS) ou psychologique (RPS). Ces travaux impliquent des ingénieurs, médecins, chimistes, ergonomes, techniciens... Cf. <http://www.inrs.fr/inrs/identite.html>

⁷ <http://www.inrs.fr/risques/perturbateurs-endocriniens/cadre-reglementaire.html>

⁸ Créée le 1^{er} juillet 2010, l'ANSES assure des missions de veille, d'expertise, de recherche et de référence sur un champ couvrant la santé humaine, la santé et le bien-être animal ainsi que la santé végétale. Elle offre une lecture transversale des questions sanitaires en évaluant les risques et les bénéfices sanitaires, souvent au prisme des sciences humaines et sociales. Cf. <https://www.anses.fr/fr/content/pr%C3%A9sentation-de-lanses>

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la commission recommande que la définition proposée à l'article 1^{er} de cette proposition de loi du pays soit étoffée en se basant sur le principe de précaution.

Recommandation n°2 :

Au lieu de : « *perturbateurs endocriniens : substance ou mélange de substances, dont les caractéristiques chimiques sont définies en annexe à la présente loi du pays, qui altère les fonctions du système endocrinien et de ce fait induit des effets néfastes dans un organisme intact, chez sa progéniture ou au sein des populations.* »

Lire : « *perturbateurs endocriniens sont des substances chimiques ou des mélanges, d'origine naturelle ou artificielle qui interfèrent sur le système en empêchant la fixation d'une hormone sur son récepteur, en perturbant la synthèse, le transport, l'excrétion ou la régulation d'une hormone naturelle ou de son récepteur et en imitant l'action d'une hormone. Ces substances sont susceptibles de modifier le fonctionnement du système endocrinien et de provoquer des effets nocifs pour la santé humaine et animale portant sur la reproduction, la croissance, le développement ou le comportement... Les dangers peuvent concerner les individus directement exposés ou leur descendance.*

Concernant certaines caractéristiques chimiques nocives des perturbateurs endocriniens, ces dernières sont interdites à l'importation et mise sur le marché par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. ».

Quant à l'insertion de l'annexe à cette proposition de texte, la commission s'interroge sur la pertinence du véhicule choisi. Ainsi, elle rappelle que le Conseil d'Etat (CE) avait estimé, dans son avis pour le projet de loi du pays relatif à l'efficacité énergétique des équipements⁹, qu'un renvoi à un arrêté devait se « *limiter à l'énumération des équipements et des ampoules répondant à des caractéristiques techniques générales définies par le projet de loi du pays lui-même* ».

En outre, la commission souligne que tout ajout ou suppression à ladite annexe nécessitera la modification du texte initial par un autre de même valeur juridique : à savoir une loi du pays modificative. Ainsi, par voie d'arrêté la Nouvelle-Calédonie pourra compléter la liste de perturbateurs endocriniens.

Recommandation n°3 : la commission préconise de passer par voie d'arrêté.

Les conseillers signalent, également, une erreur matérielle manifeste à l'annexe. Il est relevé que le détail des synonymes est identique pour les deux perturbateurs endocriniens visés à savoir l'oxybenzone et l'octinoxate. Il s'agit ainsi de redéfinir les synonymes de l'oxybenzone.

Recommandation n°4 :

Au lieu de : « *Les synonymes de l'oxybenzone sont entre autres : Ethylhexyl methoxycinnamate [...] Octyl p-methoxycinnamat* ».

Lire : « *Les synonymes de l'oxybenzone sont entre autres : 2-hydroxy-4-methoxybenzophenone [...] Solaquin ; UF 3* ».

⁹ Avis du CE, Sect. 29 mai 2018, n° 394796.

III- Conclusion de la commission

La commission salue l'initiative des auteurs du texte de formuler un vœu auprès du gouvernement afin d'inclure les écrans corporels solaires dans les produits de première nécessité. Elle rappelle, également, que les crèmes solaires sont des produits complémentaires et que d'autres produits de protection existent tels que les vêtements anti UV. A ce titre, peut-être que ces derniers devraient, également, bénéficier de cette baisse de la taxe générale à la consommation (TGC).

Par ailleurs, elle insiste, plus particulièrement, sur l'importance de ses **4 recommandations**.

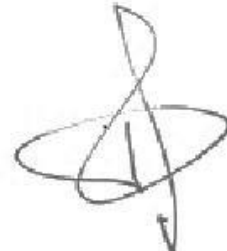
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures émet un **avis favorable** à la proposition de loi du pays portant interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens.

LE RAPPORTEUR



Hnadriane HNADRIANE

LE PRESIDENT



Jacques LOQUET

La **commission** a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'**unanimité des membres** présents et représentés par **7 voix « POUR »**.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°21/2019

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** à la présente proposition de loi du pays.

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance de ses **4 recommandations**.

L'avis a été adopté à la **majorité** des membres présents et représentés par **23** voix « favorable », **0** voix « défavorable » et **4** « réservé ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°21/2019

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
14/10/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Nina JULIE, élue à la province Sud, accompagnée de monsieur Laurent TRAVERS ainsi que de madame Tara SCHUBERT, directeur et administratrice aux affaires juridiques et du contentieux du congrès, - Madame Fanny HOULBREQUE, chercheuse au centre unité entropie à l'institut de recherche pour le développement (IRD), - Madame Françoise KERJOUAN, représentante d'UFC Que choisir.
15/10/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Karine LAMBERT, directrice de l'environnement de la province Sud, - Madame Josiane LE GALL, accompagnée de monsieur Richard GUYONNET, adjoints au pôle d'action économique de la direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie (DRDNC), - Monsieur Michael BRANCHEREAU, directeur de la société SWAT-NC.
16/10/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Docteur Frédérique DUCROCQ, pharmacienne inspectrice de la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS).
31/10/2019	Réunion d'examen & d'approbation en commission
<p>A fourni des observations écrites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la chambre du commerce et de l'industrie (CCI). <p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</p> <p>Par ailleurs, a été sollicité et n'a pas produit d'observations écrites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC), 	
04/11/2019	BUREAU
06/11/2019	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	10

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : madame MERCADAL, messieurs CORNAILLE, HNADRIANE, LOQUET, MERMOUD, PAOUMUA et POIROI.

Étaient présents et représentés lors du vote : madame MERCADAL, messieurs CORNAILLE, HNADRIANE, LOQUET, PAOUMUA, POIROI (procuration à monsieur PAOUMUA) et WAMYTAN.

Étaient absents lors du vote : madame CORNAILLE, messieurs CALI, MERMOUD, TEIN et WADRENGES.