



HAL
open science

Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire

Isabelle Doussan, Gaël Thevenot

► To cite this version:

Isabelle Doussan, Gaël Thevenot. Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.193-199, 2013, 9782918382072. hal-00930881

HAL Id: hal-00930881

<https://hal.science/hal-00930881>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LE DROIT DE LA PROTECTION PHYTOSANITAIRE ET L'OBJECTIF DE PROTECTION DE LA SANTE ET DE L'ENVIRONNEMENT : UNE INTEGRATION A PARFAIRE*

Isabelle DOUSSAN,
Directrice de recherche INRA, CREDECO(GREDEG) UMR 7321

et **Gaël THEVENOT**
Doctorante FCPR
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt,
CREDECO (GREDEG)

Dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, la Communauté économique européenne a cherché à assurer la sécurité de ses approvisionnements alimentaires en augmentant la productivité agricole. C'est ainsi qu'a été mise en place la politique agricole commune (PAC). Une fois atteint, cet objectif s'est progressivement transformé en une recherche de produits sûrs, c'est-à-dire sans dangers pour la santé de l'homme, de qualité, et obtenus par des méthodes plus respectueuses de l'environnement. De quantitatif, l'objectif de sécurité alimentaire est devenu qualitatif¹. Cette évolution s'est encore accentuée dans les années quatre-vingt-dix pour répondre aux crises alimentaires d'ordre sanitaire (la plus emblématique étant la crise de la « vache folle »), ainsi qu'aux effets néfastes pour l'environnement du modèle agricole intensif construit par la PAC, qui repose sur le recours massifs aux intrants (pesticides, engrais). Si cette évolution est avant tout le fait des pays européens et plus généralement des pays riches, elle n'en concerne pas moins les autres pays. Tout d'abord parce que ces pays ont aussi « *droit à une alimentation de qualité* »² même si leur préoccupation première reste d'assurer leur sécurité alimentaire sur le plan quantitatif. Mais aussi parce qu'à l'ère de la mondialisation, les produits agroalimentaires sont commercialisés sur l'ensemble de la planète : les politiques et préoccupations des pays riches ne sont donc pas sans incidences sur celles des pays pauvres, et inversement. Par exemple, ces derniers sont tenus de respecter les normes sanitaires, qualitatives et environnementales fixées

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.

¹ COLLART DUTILEUL (F.), « Le droit agroalimentaire en Europe – entre harmonisation et uniformisation », *InDret – Revista para el analisis del derecho*, Barcelone, Juillet 2007, disponible à l'adresse www.indret.com.

² COLLART DUTILEUL (F.) et GARCIA (F.), « Dans le domaine de l'alimentation, quels droits à dans le droit de ? », in *Droit économique et Droits de l'Homme*, (sous la dir. de L. BOY, J.-B. RACINE, F. SIIRIAINEN), éd. Larcier, Coll. *Droit/Economie/International*, Paris, 2009, p. 501.



par l'Union européenne lorsqu'ils veulent y exporter leurs produits. Ces mêmes pays sont également destinataires de denrées fabriquées dans l'Union européenne selon les standards qui y sont en vigueur. A travers le modèle agroalimentaire qu'elle adopte, l'Union européenne peut donc influencer les modèles des autres pays. Et La mise en place dans l'Union européenne de normes agroalimentaires tournées vers la protection de la santé des consommateurs et de l'environnement peut contribuer à relever le niveau de protection sanitaire et environnementale de ses partenaires commerciaux. En outre, en visant une agriculture et une alimentation plus respectueuses de l'environnement, l'Union européenne peut influencer sur la gestion des ressources naturelles et donc indirectement participer sur le long terme à la sécurité alimentaire quantitative de ses Etats membres ainsi que, dans une moindre mesure, à celle des pays tiers.

En termes de risques pour la santé et l'environnement, la question de l'emploi agricole des pesticides est particulièrement préoccupante. Massivement utilisés à partir des années cinquante pour protéger les cultures et ainsi assurer la sécurité alimentaire via l'augmentation des rendements, ils présentent des risques importants pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement (pathologies, perte de biodiversité). En outre, ces produits en détruisant des organismes qui assurent une protection phytosanitaire naturelle, appelle le recours à d'autres substances toujours plus nombreuses. Plus encore, le recours aux pesticides contribue à faire du modèle de production agricole conventionnel le modèle standard qui commande de fait la mise sur le marché de variétés végétales qui lui sont adaptées, rendant plus difficile le recours à des pratiques agricoles moins dépendantes de ce « parapluie chimique ».

L'Union européenne s'est donc récemment fixé pour objectif de réduire l'ensemble de ces risques. Pour ce faire, son droit des produits phytopharmaceutiques cherche d'une part, à restreindre la mise sur le marché et l'utilisation des pesticides les plus risqués et d'autre part, à encourager le recours à des produits et pratiques moins risqués, alternatifs aux pesticides chimiques.

Concernant le recours à des produits moins risqués, alternatifs aux pesticides chimiques, le règlement 1107/2009 a créé deux nouvelles catégories de substances qui, tout en ayant un effet phytopharmaceutique, présentent peu de risques pour la santé de l'homme, de l'animal et pour l'environnement : il s'agit des « substances de base » et des « substances actives à faibles risques »³. Si l'innovation doit être saluée, il n'en reste pas moins que les définitions de ces nouvelles catégories de substances nécessitent d'être clarifiées, non seulement l'une par rapport à l'autre, mais aussi par rapport au régime général des substances actives (I). En outre, une mise en cohérence s'avère nécessaire avec d'autres droits comme les dispositions françaises relatives aux substances peu risquées, ou encore la réglementation relative aux engrais ou à l'agriculture biologique (II). A défaut, le « signal » envoyé par le droit de l'Union européenne quant à la nécessité de réduire les risques des pesticides chimiques et d'encourager le recours à des pratiques et des produits alternatifs risque fort d'être brouillé.

³ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, articles 23 et 22 respectivement.



I. Un besoin de clarification intrinsèque

Le règlement 1107/2009 définit les substances de base et les substances actives à faible risque par la négative. Ainsi, ces substances ne doivent pas provoquer des effets de perturbation endocrinienne, neurotoxiques ou immunotoxiques et ne doivent pas être classées comme cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction.

Les substances dites de base doivent présenter certaines caractéristiques propres : utiles à la protection phytosanitaire, elles n'ont pourtant pas pour destination principale d'être utilisées à des fins phytosanitaires et ne doivent pas être mises sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique. Pour exemple, une denrée alimentaire telle que définie à l'article 2 du règlement 178/2002⁴ est considérée comme une substance de base dès lors qu'elle remplit les critères susvisés. Il est ajouté que les évaluations des risques pour la santé humaine, animale et pour l'environnement, conduites le cas échéant en vertu d'autres réglementations, suffisent à faire approuver une substance en tant que substance de base, sans qu'il soit besoin de conduire une évaluation des risques supplémentaire conforme aux prescriptions du règlement 1107/2009. Les substances de base sont donc des substances peu risquées qui répondent à une autre réglementation et qui, du fait de la découverte *a posteriori* d'une utilité phytosanitaire, sont approuvées pour cet usage. Quant aux substances actives à faible risque, il s'agit des substances actives phytopharmaceutiques dont l'Union européenne cherche à encourager l'usage compte tenu des faibles risques qu'elles présentent pour l'homme, l'animal et l'environnement.

Les substances de base étant destinées à être utilisées pour la protection phytosanitaire « soit directement, soit dans un produit constitué par la substance et un simple diluant »⁵, aucune autorisation de mise sur le marché (AMM) n'est requise pour l'utilisation de ces produits. Une telle dérogation n'est pas prévue pour les produits contenant des substances actives à faible risque. Si bien que, si un industriel demande l'approbation d'une substance peu risquée en tant que substance active à faible risque alors qu'elle pourrait aussi être classée comme substance de base, les produits contenant cette substance ne pourront plus être utilisés en l'absence d'AMM ; cette possibilité étant réservée aux produits contenant des substances de base. Un agriculteur désireux d'utiliser un produit contenant cette substance sera donc obligé de se le procurer auprès d'un distributeur agréé, une fois que le produit en question aura été dûment autorisé par l'autorité compétente. Le dispositif actuel des substances de base, substances actives à faibles risques et produits en contenant comporte donc des effets pervers puisqu'il est possible de « bloquer » la voie facilitatrice des substances de base en faisant approuver une substance comme substance à faible risque alors qu'elle pourrait être considérée comme substance de base. Or le règlement cherche justement à encourager le recours à ces substances alternatives. Une clarification de la distinction entre ces deux catégories de substances, par exemple sous la forme d'une liste positive des substances classées ou classables comme substances de base, serait donc la bienvenue.

⁴ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

⁵ Règlement (CE) n° 1107/2009, *op. cit.*, art. 23-1 c).



Il s'avère qu'aucune substance n'a pour l'instant été approuvée en tant que substance de base ou substance active à faible risque. Cependant, certaines substances actives déjà approuvées dans le régime général satisfont les critères d'éligibilité à la catégorie des substances de base ; c'est le cas de l'acide acétique (ou vinaigre), l'extrait d'ail, l'huile de colza ou encore l'extrait d'algues marines. L'ail et l'huile de colza ont d'ailleurs été identifiés par l'autorité compétente française parmi les « *parties de plantes comestibles utilisées en alimentation humaine susceptibles d'être assimilées à des substances de base* »⁶. Pour autant, elles n'ont toujours pas fait l'objet d'une proposition de classement en tant que substance de base, pas plus que l'acide acétique et l'extrait d'algues marines. En revanche, l'ortie a été identifiée au niveau de l'Union européenne comme étant éligible à la catégorie des substances de base⁷.

Les incohérences ne se limitent d'ailleurs pas à la répartition hasardeuse entre les catégories de substance active, substance de base et substance active à faible risque créées par le règlement 1107/2009. Elles concernent également l'articulation de ce règlement avec certaines dispositions réglementaires françaises et européennes.

II. Un besoin de mise en cohérence avec certains droits

Aux termes du règlement 1107/2009, une substance de base ne peut pas être mise sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique. Il est dès lors logique, comme le prévoit ce texte, qu'aucune autorisation ne soit requise pour l'utilisation de produits contenant exclusivement des substances de base. Pourtant, la réglementation française impose bien à l'heure actuelle une autorisation préalable à la mise sur le marché de produits exclusivement composés de substances de base, à travers le dispositif juridique des « préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique » (PNPP). Créé avant l'adoption du règlement 1107/2009, ce dispositif français s'adresse désormais aux produits composés exclusivement d'une ou plusieurs substances de base ou d'une ou plusieurs substances actives à faible risque telles que définies par le règlement 1107/2009⁸. Il impose une « *procédure fixée par voie réglementaire* »⁹ pour la mise sur le marché et l'utilisation de ces préparations, procédure qui n'est à l'heure actuelle pas complètement précisée. Si l'autorité compétente française semble établir une distinction entre les préparations à usage phytopharmaceutique et les produits phytopharmaceutiques, la nuance est ténue, et en réalité sans objet. En effet, l'article 2 du règlement 1107/2009 définit les produits phytopharmaceutiques comme des « *produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants* », les usages en question étant des usages phytopharmaceutiques. On en déduit que les PNPP composées de substances de base sont des produits phytopharmaceutiques au sens

⁶ Ministère de l'agriculture, *Liste de référence des éléments naturels à partir desquels sont susceptibles d'être élaborées les préparations naturelles peu préoccupantes à usage phytopharmaceutique*, Note de service DGAL/SDQPV/N2011-8095 du 18 avril 2011, p. 2.

⁷ *European commission, Draft list of possible candidates for basic substances, SANCO/10069/2013*, 14 January 2013, p. 5.

⁸ Article D253-22 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

⁹ Article L253-1 du CRPM.



du règlement 1107/2009 et qu'en exigeant une autorisation préalable à leur mise sur le marché, la réglementation française s'inscrit donc en faux par rapport à l'article 23 point 1.d) de ce règlement.

Le besoin de mise en cohérence se fait également sentir avec d'autres réglementations comme celles relatives aux engrais et à l'agriculture biologique. En effet, certaines substances présentent à la fois des propriétés phytopharmaceutiques et nutritives et peuvent donc être approuvées aussi bien comme substances actives phytopharmaceutiques que comme engrais. C'est le cas de l'azadirachtine, l'une des substances actives contenues dans l'arbre margousier ou neem, approuvée comme substance active phytopharmaceutique ayant des propriétés insecticides au titre du règlement 1107/2009¹⁰, ainsi qu'au titre du règlement 889/2008 relatif à l'agriculture biologique¹¹. Des graines de margousier, on extrait une huile riche en azadirachtine, plus connue sous le nom d'huile de neem : les graines de margousier sont donc oléagineuses. Or il se trouve que la « farine de tourteau d'oléagineux » est autorisée comme engrais en agriculture biologique¹², catégorie dans laquelle on pourrait faire entrer de la farine de tourteau de graines de neem. La réglementation relative aux engrais étant moins stricte que celle relative aux pesticides¹³, il est donc plus commode d'utiliser des tourteaux d'huile de neem pour leurs propriétés insecticides plutôt que d'utiliser un pesticide à base d'azadirachtine. Du reste, aucune spécialité phytopharmaceutique contenant cette substance active n'est pour l'heure autorisée en France¹⁴. Les difficultés sont sans doute liées au fait que l'huile de neem contient en réalité plusieurs substances actives en plus de l'azadirachtine, substances qui nécessiteraient peut-être chacune une évaluation des risques à part entière¹⁵. Dans l'attente, les propriétés insecticides de l'azadirachtine sont utilisées en recourant à des tourteaux de neem, c'est-à-dire en exploitant les différences de niveaux d'exigences entre les réglementations relatives aux engrais et aux produits phytopharmaceutiques.

Il ressort de ce rapide tour d'horizon du droit des pesticides que l'encadrement juridique des substances peu risquées, alternatives aux pesticides chimiques, nécessite d'être clarifié et mis en cohérence avec d'autres droits limitrophes sous peine de manquer son objectif qui est d'encourager le recours à ces substances préférentiellement aux substances chimiques. Plus largement, les approximations actuelles relevées en droit des produits phytopharmaceutiques traduisent les difficultés de la « transition écologique » des modes de

¹⁰ Règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 de la Commission du 25 mai 2011 portant application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne la liste des substances actives approuvées, *JOUE L* 153 du 11 juin 2011, approbation n° 343.

¹¹ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles, *JOUE L* 250 du 18 septembre 2008, annexe II.

¹² Règlement n° 889/2008, *op. cit.*, annexe I.

¹³ HERMON (C.) et DOUSSAN (I.), *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, Paris, 2012, n° 460 et s.

¹⁴ La liste des produits phytopharmaceutiques détenteurs d'une AMM française est consultable sur le site de l'ANSES, <http://www.anses.fr/fr/content/registre-des-décisions-du-ministère-en-charge-de-l'agriculture-relatives-aux-produits>, et sur le site e-phy : <http://e-phy.agriculture.gouv.fr/>.

¹⁵ Cf. Directive d'exécution n° 2011/44/UE de la Commission du 13 avril 2011 modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil en vue d'y inscrire la substance active azadirachtine et modifiant la décision 2008/941/CE de la Commission, *JOUE L* 100 du 14 avril 2011, « considérant » n° 7.



production agricole qui doivent non seulement répondre aux objectifs de sécurité alimentaire mais également de protection de la santé humaine et de l'environnement.